

**Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák**

**(könyvismertetés)**

**1992. június**

A konferenciák korát éljük. Az emberiség az ezredforduló küszöbén kihívások sora előtt áll. Gyakran a problematika felismerése, értelmezése sem könnyű feladat, amin túl a megfelelő megoldóképlet megtalálása, elfogadtatása és végrehajtása további kérdések elé állít bennünket. A mindennapokban elénk tornyosuló, a fogyasztói társadalom által belénk programozott döntéshelyzeteken túl a társadalmi, illetve nemzetek feletti szinten is össze kell hangolni az érdekeket és a gyorsulónak érzékelt külvilágra nagyon gyakorlatias, emészthető és végső soron az egyén hétköznapi cselekvését befolyásoló válaszokat kell adni. Nemzeti kereteken túlmutató kérdéseket, mint például környezeti ártalmak, migráció, energiaforrások, bűnözés is a meglévő és csak végesen tágítható intézményrendszer segítségével áll módunkban megoldani, illetve törekedni megfelelő és általánosan elfogadható válasz adására.

Kézenfekvő, hogy alkalmanként egybe kell hívni az adott témában jártas szakembereket, tudósokat, hogy legalább a probléma lehetőség szerint közös értelmezéséig eljussunk. Sok esetben, érdekeltérés esetén többre nem is lehet vállalkozni. Az együttgondolkodás közös nyelv, mert a probléma ugyanaz marad akkor is, ha az eltérő mértékben érint minket.

A kisebbségi kérdés határokon túlmutató, összetettnek mondható, gazdasági, kulturális, társadalmi és lélektani elemeket is ötvöző kihívás, amelyet a modern (európai) állam termelt ki. A kisebbségi érdekérvényesítés máig nem intézményesedett megfelelő mértékben sem nemzetközi, sem – tisztelet a kivételnek – állami szinten. A politikai akarat hiánya és az eszközök szűkössége jórészt politikai nyilatkozatokra és konferenciákra korlátozta a kisebbségvédelemmel foglakozók mozgásterét, ugyanakkor sok esetben fórumot biztosított a tapasztalatok megvitatására, maguk a kisebbségek eszmecseréjére és ismételt nekirugaszkodásra az érdekérvényesítés érdekében.

Budapesten 1995. november 9-10-én került megrendezésre a *“Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák”* címet viselő nemzetközi konferencia. A téma önmagát adta. A Magyar Köztársaság Szlovákiával az év első felében Párizsban aláírta alapszerződését, Romániával ellenkezőleg, éppen nyugvóponton voltak a tárgyalások. A szocialista-liberális kormányzat külpolitikájának súlyponti eleme volt – az un. “három irányultság” keretében – a jószomszédi viszonyra való törekvés, az euroatlanti integrációs felkészülés és az előző kettőre támaszkodó kisebbségpolitika. Ugyanakkor a fő prioritás Európai Unió tagság nem nélkülöz olyan sarokpontokat, amelyek megoldása nélkül

az “európabarát” kisebbségpolitikai elvek megvalósítása komoly akadályokba ütközne. Ezek például: autonómia-modellek (különösen a területi autonómia), regionális önszerveződések és önkormányzatok, a hozzájuk kapcsolódó hatásköri és igazgatási kérdések.

Közismert, hogy az Európai Unió maga sem rendelkezik saját intézményes kisebbségpolitikával, ugyanakkor a taggá válni kívánó államokat komoly és nem utolsó sorban költséges kisebbségvédelmi mechanizmusok megteremtésére kötelezi. Az uniós tizenötök eltérő, de adottan “eurokonform” kisebbségpolitikájának tapasztalatai és a vonatkozó nemzetközi dokumentumok állami szinten történő végrehajtásának tapasztalatai jobb híján iránymutatásként szolgálnak a csatlakozni kívánó államok, így Magyarország számára is. Egységes standardok hiányában a kilencvenes években tipikusan állandó konferenciatéma az európai kisebbségvédelem, mint korunk európai kihívásainak egyik sokat vitatott eleme.

Az 1994-ben hivatalba lépett magyar kormány<sup>1</sup> programjában vállalt kisebbségpolitikai célkitűzéseinek, az azokban foglalt sarkalatos kérdések megvitatása, illetve a már megkezdett irányvonal külföldi visszaigazolásának a felmérésére szervezte az 1995. novemberi budapesti konferenciát. A környező államokban hatalmon lévő, a demokratikus intézményi fejlődésben Magyarországhoz képest jobbára hátrányban lévő államok, bennük jelentős létszámú és aktív, de elsősorban nem baloldali elkötelezettségű magyar kisebbségekkel erősen behatárolták a magyar kormány diplomáciai mozgásterét a kisebbségpolitika kialakítása terén. Ráadásul, ahogyan a kisebbségpolitikáért felelős kormányzati szakember, Tabajdi Csaba az év februárjában fogalmazott: “*az európai kisebbségvédelem 1992. óta hullámvölgyben van.*”<sup>2</sup> Az integrációs követelményeknek történő megfelelni akarás, illetve az állandó nyugati nyomás, valamint a határon túli magyarság jogos követeléseinek között a rendszerváltást követő magyar kormányzatok lépéskényszerben voltak: egyik prioritását sem hangsúlyozhatta túl a másik rovására. Az “eurokonform” kisebbségvédelem iránti elkötelezettségét, egyben a határon túli magyarságért érzett kiállását több alkalommal volt kénytelen - a cigányságot leszámítva - a térséghez viszonyítva nem túl jelentékeny nemzeti kisebbségei irányában tett gesztusokkal és “túlvállalásokkal”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> A Miniszterelnöki Hivatal kisebbségi ügyekben illetékes politikai államtitkára, Tabajdi Csaba volt a tanácskozás főszervezője.

<sup>2</sup> Elhangzott az Országgyűlés külügyi bizottsága alapszerződésekkel foglalkozó albizottságának 1995. február 15-én megtartott ülésén. (Jegyzőkönyv)

<sup>3</sup> A kisebbségek országgyűlési képviselői tárgyában alkotmánymódosítással még 1990-ben tett önvállalás, majd az azt számonkérő 1992-es alkotmányos mulasztást megállapító alkotmánybírói határozat következményeit a hazai és a nemzetközi közvélemény előtt a Horn Gyula vezette kormánynak kellett viselnie.

ellensúlyozni. Ebben a helyzetben nemzetközi tanácskozások jó alkalmat biztosítottak annak bizonyítására, hogy a határon túli magyarság követelése nem lépnek túl a nemzetközi normákon.

Az *“autonómia-konferenciára”* meghívást kaptak a magyar kisebbségpolitika felelős vezetői, önkormányzati szakemberek, kisebbségek képviselői, valamint külföldi szakértők, nemzetközi szervezetek képviselői. Utóbbiak közül megkülönböztetett figyelem kísérte Moreno Bucci (Európa Tanács), Yvo Peeters (Belgium) és Gwyn Edwards (Wales) előadását. A kétnapos tanácskozáson elhangzott beszédekből, a hozzájuk kapcsolódó vitából kötet készült, amely az Osiris Kiadó gondozásában, Tabajdi Csaba és Barényi Sándor szerkesztésében 1997-ben jelent meg.

*“Mai tanácskozásunk, mely Magyarországon ilyen formában első alkalommal jöhetett létre, a kisebbségi problémakör legvitatottabb kérdéseit kívánja megtárgyalni”<sup>4</sup>* – vezette be megnyitóját Tabajdi Csaba, a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkára. *“A konferenciának három célja van. Egyrészt azoknak az élenjáró európai gyakorlati tapasztalatokat kívánjuk bemutatni, amelyek a közép- és kelet-európai térség számára hasznosíthatók lehetnek. Másrészt szeretnénk beszámolni arról a gyakorlatról, amelyet az elmúlt években az 1993. évi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekről szóló törvény elfogadását követően – sajátos autonómiamodellként – Magyarországon megpróbált megvalósítani az országban élő nemzet és etnikai kisebbségi közösségek számára. Vizsgálódásunk harmadik törekvése, hogy lehetőséget teremtsünk a határon túli magyarság szervezetei számára, hogy e tanácskozás keretében újra ismertethessék a maguk autonómiaelképzeléseit.”* – folytatta az államtitkár.

A magyarszágnak, mint a térség (leszámítva a volt Szovjetunió tagközársaságait) legnagyobb lélekszámú kisebbségének létérdeke fűződik az autonómiafogalom pontosításához és az autonómiamodellek megismertetéséhez és elfogadtatásához. A kollektív jogok definiálása mellett az autonómia a kisebbségi jog legvitatottabb fogalma, de ugyanakkor – az elhangzott előadásokból kiderült – minden térségre leképezhető egy helyi sajátosságokhoz igazodó változata.

Ami egyes európai államok számára fantom, az máshol – akár keleten, akár nyugaton – működő valóság. Belgium az autonómia széles skálájával rendelkezik, amely különösen a személyes autonómiaformákat tekintve például szolgálhat a magyarság kisebbségi szervezetei számára. *“Magyarország mindig úgy jelent meg Európában, mint azon országok*

---

<sup>4</sup> Kisebbségi érdekvédelem, önkormányzatiság, autonómiaformák. Osiris Kiadó. Budapest 1997. 9.o.

*egyike, amelynek a legkonzisztensebb kisebbségpolitikája van*<sup>5</sup>” – mondta a tanácskozáson a belga Yvo Peeters. Belgium államiságát 1831. óta meghatározza a flamand, vallon és német népesség viszonya és azóta a folyamatos status quo miatt jogrendszere allig változott. Illetve a kisebbségi önkormányzatiság a magyar modellnél is bonyolultabb formát öltve működik. Fővárosa, Brüsszel, a világon egyedülálló területi föderáció. A belga kormány tanácsadójának “A nyelvi jogok egy vegyes régióban: Brüsszel esete” című tanulmányát a kötet külön is közli.

A katalán autonómia-modellről Enric Fossas barcelonai egyetemi tanár tartott előadást. A történelem Spanyolország számára békés időszaka igazolta a széles tartományi autonómia életképességét. Tizenöt év alatt Katalónia helyreállította politikai intézményrendszerét, megerősítette nemzeti identitását elsősorban a nyelv és a kultúra területén, saját pártokkal rendelkezik és rendelkezik viszonylagos nemzetközi mozgástérrel. Ugyanakkor az 1992-es Barcelonában megrendezett Olimpiai Játékok is bizonyosságát adták a helyi és központi érdekek egybeesésének.

Nem véletlen, hogy az előadásokat vita követte, ahol nemcsak a magyarság részéről, hanem a külföldi meghívottak is kifejtették észrevételeiket az elhangzottakról. Izgalmas és a kötetből jól nyomon követhető vita alakult ki – többek között – a monarchikus és köztársasági államforma kínálta lehetőségekről, a liberális és konzervatív gondolatiság eltérő megoldási javaslatairól és különösen a keleti blokk szétesése utáni helyzetről. Ez utóbbi alapjaiban új helyzetet teremtett a kisebbségek számára, ahogyan Yvo Peeters a walesi Gwyn Edwards-szal folytatott vitájában, arról, hogy mi tartja egybe az államot, megállapította: *“Ellentétben mindazzal a megfontolással, amit a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia összeomlása esetleg felvet, egy állam lerombolása nem egyszerű dolog*<sup>6</sup>.” Markó Béla, a Romániai Magyarok Demokratikus Szövetségének az elnöke mintegy összegzésül a nemzetközi szakértők vitájában hozzátette: *“Ezekből az előadásokból kialakulhatott egy olyan kép, hogy Nyugat-Európa tulajdonképpen át meg át van szöve ilyen autonómiamodellekkel, s hogy Európának abban a részében az etnikai, nemzetiségi kérdés gyakorlatilag megoldott.(...) azt a helyzetet tükrözi, hogy míg Európa különböző országaiban rátaláltak a megfelelő megoldásokra, addig az ezekből levonható, a normáknál sokkal hatásosabb*

---

<sup>5</sup> Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák. Osiris Kiadó. Budapest 1997. 63.o.

<sup>6</sup> Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák. Osiris Kiadó. Budapest 1997. 81.o.

*alapelvek még nem tekinthetők érvényesnek valójában Nyugat-Európában sem<sup>7</sup>.*”

A Magyar Köztársaság a nemzetközi közvélemény előtt nem engedheti meg magának, hogy belső jogrendje, a hazai kisebbségekkel kapcsolatos magatartása ne haladja meg azt az európai mércét, amelyért kiáll a határon túli magyarság védelmében. Magyarországon a nemzeti és etnikai kisebbségek Európában precedens nélküli modellként helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre, ugyanakkor a kisebbségek országgyűlési képviselőire vonatkozó, alkotmánybíróági határozatba is foglalt önvállalás végrehajtása két alkalommal is kudarcot vallott. A kisebbségbarát környezet megteremtése – ahogyan a Kaltenbach Jenő országgyűlési biztos távollétében előadást tartó Pálok Judit fogalmazott előadásában – az egész térségben és az egész társadalomban sarokköve a kisebbségi jogok biztosításának. A kisebbségi jogok magyarországi helyzetéről, az önkormányzatiság tapasztalatairól a továbbiakban a szerb, a német, a szlovák, a cigány és a román kisebbség képviselői beszéltek. A békéscsabai István Anna “egy működő magyarországi autonómiasziget tapasztalatairól” számolt be, Hargitai János pedig “a megyei, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok közötti kapcsolatról” szolt.

\*\*\*

---

<sup>7</sup> Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák. Osiris Kiadó. Budapest 1997. 83.o.

**Georg BRUNNER:**  
**Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában**

**(könyvismertetés)**

**1998. február**

## Bevezetés

Kelet-Európa politikai térképének újrarajzolása a nemzetállami gondolat jegyében zajlik - vezeti be 1995-ben megjelent könyvének<sup>i</sup> gondolatait a magyar származású, javarészt Németországban élő és dolgozó alkotmányjogász-kisebbségi szakértő Georg Brunner. A mű egyike volt első azon munkáknak, amelyek térségünk még korántsem befejezett rendszerváltásának múltjáról-jelenéről hiteles korképet tudtak festeni, egyben mintegy "kivülről" szembesítve azokat a nyugat-európai rendszerbe történő beágyazódási törekvéseinek gyermekbetegségeivel.

A nemzetközi jog térségben jelentkezett új kihívásainak ismertesére történő vállalkozás önmagában sem könnyű feladat. Különösen nem olyan fogalmak értelmezése, mint nemzeti önrendelkezés, területi autonómia, vagy a Helsinkiben megfogalmazott határok békés megváltoztatásáról szóló elv. Az, hogy a "kór"- és korkép a kötet magyar megjelenése óta eltelt három év során semmit nem veszített aktualitásából, a szerző kérdésfeltevéseinek a helyességét igazolja. Olyan problémát tárgyal - a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetét fókuszpontba helyezve -, amelyre gyógyírt önmagában nem jelent a gazdasági-társadalmi feltételrendszer (kedvező) változása. Kelet-Európa kisebbségei helyzetének kedvező megoldásához elengedhetetlen a Nyugat szerepének átgondolása nélkül. Ahogyan Brunner fogalmaz: *"A nemzetiségi kérdés és a kisebbségi konfliktusok jelentkezése előre látható volt. Meglepetést csak olyan társadalmakban kelthetett, ahol a történelmi tudat fejletlen, ahol az embereket az iskolában társadalomtudományi álproblémákkal, a médiában pedig felszínes, pusztán szórakoztatni igyekvő információkkal traktálják. A modern Nyugat társadalmi nagyon is ilyenek, s ami a kelet-európai társadalmi és tudati struktúrák ismeretét illeti, kényelmes tudatlanságuk árát most kell megfizetniük."*<sup>ii</sup>

A szerző gondolatban, de ugyanakkor adatokkal pontosan alaátámasztva bejárja azt a képzeletbeli utazást, amely a szovjet hatalom bukásától a jugoszláv tragédián át Koszovo máig fenyegető réméig Kelet-Európa államain keresztül vezet. Az etnikai konfliktusok nem érthetők meg a térség gazdasági, földrajzi és társadalmi sajátosságai nélkül, ugyanakkor a képlet fordítva sem kevésbé igaz: gondolkodásunkat, beidegződéseinket meghatározza a szinte mindannyiunkban létező "kisebbségi". Kihasználva Brunner könyvének gondolati sokszínűségét, annak egy Magyarországon különös aktualitással bíró fejezetét - a kisebbségek országgyűlési képviselétéről - megkülönböztetett figyelemmel kísértem.



## A Kelet-európai kisebbségek sajátos problémáiról

Kisebbségi kérdés önmagában nem létezik, lévén a kisebbségi ügy állami ügy. Nem az etnikai csoport, kisebbség okoz problémát, hanem - eredendően - az állam okozza a problémát a kisebbségnek: szerepének átgondolása nélkül kisebbségi kérdés nem oldható meg.<sup>iii</sup> Különösen vonatkozik ez a történelmi megkésettségétől szabadulni nem tudó Kelet-Európára, ahol az állam paternalista szerepe ne csak az államszocialista ideológia folyamodványa, hanem a sajátos gazdasági, földrajzi, társadalmi és nem utolsó sorban lélektani viszonyok, az államok kialakulása óta kisebb-nagyobb mértékbe jelenlévő kísérőjelensége. A térség adottságai merőben más képet mutatnak a Nyugat-Európaítól, tehát- a társadalmi viszonyoknak megfelelően - a kisebbségek terén is eltérő problematikával állunk szemben.

A többségi elv az emberek abszolút egyenlőségének természetjogi felfogásából keletkezett és helyesen csak ott alkalmazható, ahol a nép politikailag belső egységet alkot. Az 1789-es francia forradalom óta a polgári gondolkodásban a *nemzet* és az *állam* fogalma szorosan összekapcsolódtak, amely szerint a nemzet egységes és oszthatatlan: az őt létrehozó (állam)polgárok közös akaratán és szubjektív közösségélményén alapszik: a homogén nemzetállam azonban ideális eszménykép. A kelet-európai alkotmányfejlődésben - elsősorban a folyamatos történelmi megkésettség miatt - a *kultúrnemzet* és a hozzá kapcsolódó objektív fogalmak (közös nyelv, kultúra, származás) domináltak. A *népnek* nemzetközi jog által elfogadott meghatározása nincsen.

A népek önrendelkezési jogának értelmezése, illetve, hogy ki az önrendelkezési jog letéteményese, az ENSZ gyakorlatában sem egyértelmű.<sup>iv</sup> Az *államalkotó nép* fogalma az állam területével és hatalmi szerveivel együtt az államfogalom meghatározó, alkotmányos eleme. Magában foglalja az állampolgárok egyetemét, feltételezi jogegyenlőségüket, megkülönböztetve tőlük a külföldieket, menekülteket és hontalanokat. Választójogi szempontból tehát - feltételezve az állampolgárok jogegyenlőségét<sup>v</sup> - a kisebbségek politikai jogainak intézményes megjelenítésében kiindulófogalom. Jogilag a *kisebbség* fogalma sem definiált. Számos kísérlet ellenére a mai napig sem sikerült széles körben elismert kisebbségfogalomban megállapodni, ezzel akadályozva a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi kodifikációt. Az összehasonlítás objektív elemei: nyelv, kultúra, hagyományok, származás közössége, anyanemzethez való viszony. Szubjektív elemek: összetartozás

tudata, identitástudat megőrzésének szándéka és az arra való törekvés. Az akarati elem különféle reakciókra indítja a kisebbséget: területi, kulturális, vallási autonómia, önrendelkezés, föderáció, stb. Egy kisebbségen belül különböző törekvések létezhetnek egymás mellett, illetve ellen: az együvé tartozás szubjektív élménye mindenesetre elsőbbséget érez objektív ismérvek keresésénél.

### **A kisebbség politikai jogainak érvényesíthetőségéről**

Olyan fajsúlyú és a kelet-európai társadalmakban olyan mélyen gyökeredző problémát, mint a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzete, nem lehet "tünetileg" kezelni: a gondolat végigvezet Brunner könyvében. Ha az olvasó számára néhol radikálisnak tűnnének a szerző megoldási alternatívái - például a határmódosítás, lakosságcsere felvetése - néhány oldallal odébb, akár a Jugoszlávia felbomlását kísérő háború és etnikai tisztogatások okán szembesülhet a tétova megoldások annál súlyosabb, valós vagy lehetséges következményeivel; a rideg tényekkel szembenézni képtelen nemzetközi vezetők, illetve a jóléti államok közvéleményének a szomszédban zaljó, mindenféle demokratikus elvet megcsúfoló cinizmusával. A etnikai béke felbomlása nem kezelhető a modern Európa elszigetelt, helyi jelenségeként, annál is inkább mivel azok jelenét a Nyugat diktálta történelmi léptékek mentén, az európai fejlődés elhibázott döntései, gyakran változó, múltó nemzetközi érdekei gerjesztették.

A nemzetközi érvényű kisebbségi jogok felemás képet festenek. A szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Szerződés hatálya alá tartozó nemzetközi jogi dokumentumokban foglalt kisebbségvédelmet célzó rendelkezések közvetlenül, egyéb állami aktus nélkül részét képezik az államok jogának. A Bécsi Szerződés hatálya alá nem tartozók a 27. §-a szerint kötelesek jogszabályaikat a dokumentumokban foglalt rendelkezésekhez igazítani. Ugyanakkor nemzetközi dokumentumok ideális adoptálásának általános formulába foglalt szabálya nincsen, felmerült konkrét esetekhez a adottságok figyelembe vételével maguk az államok hivatottak alkalmazható részletszabályokat megalkotni. A vonatkozó nemzetközi jogi érvényű normák<sup>vi</sup> a "legnagyobb közös nevező" elve mentén jönnek létre. Minden jogszabály olyan mértékben tölti be funkcióját, amennyiben érvényesülni tud, végrehajtást nyer; ez különösen igaz a nemzetközi jogra, amely saját végrehajtó erővel jobbra nem rendelkezik. A végrehajtás garanciája mindenekelőtt az adott állam és általa vállalt kötelezettségeinek jóhiszemű végrehajtásában rejlik.<sup>vii</sup>

A kisebbségvédelem nemzetközi intézményeinek végrehajthatósága továbbá igazodik az állam teherbíró képességéhez, gazdasági, politikai és társadalmi viszonyaihoz, a demokratikus hagyományokhoz. Nyugat-Európában (ide nem értve Görögországot) a háborús időszakok ellenére a polgári fejlődés egyre kedvezőbb lehetőséget biztosított az ottani nemzetállami átalakulásokat túlélő kisebbségek kulturális, majd politikai jogai fokozatos érvényesüléséhez, elsősorban a polgári demokratikus alkotmányok adta keretek kitöltésével. A II. világháborút követően hosszú ideig úgy tartották, hogy az általános egyéni szabadságjogok egyenlő mértékű biztosítása megfelelő eszköz a kisebbségek jogai érvényre juttatásához. A külön védelem gondolata - beleértve csoportjogokat - ebből eredendően a demokratikus alkotmányjog által nyert mérsékelt elismerést. Ideológiai különbségnek tudható be, hogy 1945-ben az Egyesült Nemzetek Szervezete létrehozatalakor csak a Szovjetunió és Jugoszlávia támogatta nemzetiségi és kisebbségi hivatal felállítását. Hiába szövetségi alapon rendeződött be Belgium és Jugoszlávia - mindkettő létrehozása pusztán politikai sakkjátszma eredménye volt - alkotmányos rendjük merőben másképpen viszonyult a kisebbségi kérdéshez.<sup>viii</sup>

A jelenlegi kelet-európai kisebbségi konfliktusok Brunner szerint a következő okokra vezethetők vissza, sorrendiség nélkül<sup>ix</sup>: a totalitarizmust követő átalakulás nehézségei, nemzetállami megkésetttség, a nyugati hatalmak történelmi tévedései, a gyarmatosítás megszűntével járó problémák, vagy kultúrrégiók közötti különbségek.

A kisebbségi jogok katalógusába tartoznak egyedül és csoportosan (a csoport más tagjaival együtt gyakorolható), illetve kollektív jogosítványok. Utóbbi feltételezi és elvileg elismeri a kisebbség bizonyos kulturális esetleg politikai autonómiáját, mint egy etnikai csoport államon belüli "önrendelkezésének" maximumát. Jelenlegi "hivatalos" álláspont szerint nincs mód kollektív jogok érvényesítésére - erre nemzetközi jogi kötelezés amúgy sem létezik - , hanem egyéni szabadságjogokra épülő jogok vannak, amelyben az is belefoglaltatik, hogy az egyének legyen joga közösségben élni akkor is, ha az a közösség kisebbség. Az uralkodó nemzetközi jog elvi elzárkózásának történelmi-jogi alapja, hogy a klasszikus nemzetközi jog államok mint szuverének közötti kapcsolatokat rendez, ebben az értelemben szuverén csak az állam lehet - és így a nemzetközi jog jogképes alanya - , illetve nemzetközi jogképességet csak államok akarata hozhat létre (lásd. nemzetközi szervezetek). Kisebbségi szervezet - mint jogalany - máig nem fordulhat nemzetközi fórumokhoz saját jogán. Így önrendelkezés, azáltal nemzetközi jogi jogalanyiség perspektivikusan is kizárt kisebbségek részére. A szuverenitás és a nemzeti önrendelkezés látszólagos ellentmondása nem oldható fel olyan módon, hogy politikai

célszerűségből az egyik elvet előnyben részesítjük. Az ENSZ 2625(XXV) "Friendly-Relations-Declaration" rendelkezése arra enged következtetni, hogy kisebbségek esetén az önrendelkezés az állam keretein belül - adott esetben autonómia által - valósítható meg. A kisebbségvédelem és az önrendelkezési jog modern értelmezés szerinti együttes célja a mindenkori népcsoport etnikai-kulturális identitásának a szabad önrendelkezés útján történő megőrzése.<sup>x</sup> Nem véletlen XX. század első felében, a nemzetállamok virágkorában készült kisebbségvédelmi tervezetek nem tudták áthidalni a kisebbség államon belüli helyének alkotmányos meghatározásának a problémáját.<sup>xi</sup> Máiig hivatalosnak tekinthető álláspont szerint "kollektív jogok alapján minden lehetséges".<sup>xii</sup>

Kisebbségek aktív részvétele a politikai életben - meghatározva ezzel a választójogot - alapvetően négyféle módon biztosítható, igazodva az eltérő alkotmányos berendezkedésekre: egyesülési szabadság, etnikai alapon szerveződő pártok, speciális választójogi rendelkezések, illetve kisebbségek politikai részvételét elősegítő egyéb megoldások.<sup>xiii</sup> A kisebbséghez tartozók politikai jogegyenlősége, állampolgárként aktív státusa általában lehetőséget biztosít etnikai alapon történő pártalapításra. Törökországban tilos olyan (kisebbségi) pártot létrehozni, amely a töröktől eltérő nyelven vagy kulturális alapon szerveződik. Minden pártnak kötelessége tartózkodni a török nemzeti és területi egységtől eltérő ideológia hangoztatásától, beleértve a regionalizmust.<sup>xiv</sup> Hasonlóan az 1991. július 12-i bolgár alkotmány 11 § (4) bekezdése nem engedélyezi az etnikai vagy felekezeti alapon szerveződő pártokat: éppen a török kisebbség aránya népszámlálási adatok szerint 10-11%-ra tehető.<sup>xv</sup>

A Szovjetunió és Jugoszlávia által örökölt regionális struktúrák (választóközrtek) gyakran határmanipulációk eredményei voltak, így némi autonómiával rendelkező kis népek, népcsoportok saját területükön kisebbségbe szorultak és a (szövetségi) köztársaság államnemzete számszerű többségbe került.<sup>xvi</sup> Az addig jelentős katonai nyomás enyhülésével, az államok bomlási folyamatában felszínre törtek az ebből fakadó etnikai feszültségek. Kirívó esetként említhető az oroszok által mesterségesen örmény-azeri sakk-matt helyzetet kiváltó Hegyi-Karabah esete, illetve Bosznia-Hercegovina. Az egykori jugoszláv tagköztársaság középkortól kezdve bonyolult etnikai településszerkezete gyakorlatilag lehetetlenné tenné olyan körztek megrajzolását, ahol a három szétszórtan elhelyezkedő népesség (szerb, horvát, bosnyák) olyan autonóm önkormányzatokat hozhasson létre, ahol egyértelmű többséget alkothatna.<sup>xvii</sup> Érdekesség, hogy a Balkán török hódoltságából fennmaradt sajátos problémákat felismerve már az I. világháborút követően a Görögországgal kötött népszövetségi szerződés, a török békeszerződés,

illetve Albánia egyoldalú kisebbségvédelmi deklarációja tartalmazott az arányos választói rendszerre vonatkozó kötelezést.<sup>xviii</sup>

Önálló jogalanyként felfogott kisebbségi szervezet (párt, országos önkormányzat, stb.) kisebbségi jogokkal történő felruházása messze nem problémamentes. Az arányosság elvén rést üthet, hogy adott kisebbségi szervezet reprezentativitása nem fogadható el eleve adottnak. (Olyan népcsoportok esetén, amelyek maguk sem egységesek, ez a lehetőség eleve kiesik.) Regisztráció tilalma miatt kisebbségi szavazóbázis és tényleges szavazat között nem tehető egyenlőségjel: a nemzetiségi hovatartozás egyéni bevallása helyébe a választáson tanúsított szavazói magatartás lép. Mégis a személyi autonómia intézménye látszik a legáltalánosabban elfogadhatónak. Konkrét esetek említése előtt további alapvető problémaként jelentkeznek (elsősorban egykamarás törvényhozásban) a közvetlenség elvének és a kisebbségi képviselőnek egyidejű érvényesítése. Az országgyűlési képviselő lehetőségének a biztosítása a kisebbségi jogok egyik, de nem "mindenható" eszköze. Része lehet egy általánosabb kisebbségvédelemnek, amelynek szélesebb alapokon - nemzetközi jogi intézményeken - kell alapulnia. Az európai megoldások legfőbb tanulsága az, hogy a politikai akarathoz minden esetben megtalálható az alkotmányjogi konstrukció.

## **A Kelet-európai kisebbségek a törvényhozó hatalomban**

A kisebbségek államon belüli elhelyezkedése eltérő. Tájégségen (pl. elkülönült földrajzi egységen, szigeten) belüli magasabb arány - esetleg többség - többletjogok ("pozitív diszkrimináció"<sup>xix</sup>) nélkül országos szinten nem tesz lehetővé hatékony érdekérvényesítést a kisebbség többségtől eltérő kulturális, nyelvi, vallási igényei számára. A kisebbségi jogok "non plus ultrája", ha eltérő politikai igény önrendelkezés biztosításával elfogadást nyer. Ilyen kivételes "lojalitásról" tartott népszavazás - az 1921. október 13-i jegyzőkönyv szerint - döntött a "nyugat-magyarországi kérdés rendezéséről", vagyis Sopron és vidéke hovatartozásáról. Hasonló, esetleges elvi alapja lehetséges a moldáviai Transznisztria és Észak-Irország hovatartozása kérdésében tartandó referendumnak.<sup>xx</sup> Megjegyzendő, hogy a magyar vonatkozású ügyben csekély mértékű, ám "Trianon" revíziója, alkotmányos korrigálása történt, kifejezetten a magyar lakosság önrendelkezése elismert megnyilvánulásaként. Az igények állampolgári jogon történő képviselője, politikai intézményekben való megjelenítésének szándéka nem azonosítható a demokratikusan felépített állam alkotmányos rendjétől eltérni törekvéssel.<sup>xxi</sup> Kisebbségek kifejezetten lojalitási kötelezettségére vonatkozó norma a román és a görög

alkotmányban található, utóbbi esetben állampolgárságtól való megfosztással történő fenyegetés terhe mellett.<sup>xxii</sup>

Elvben a kisebbségek politikai jogainak maximális kiterjedése a szövetségi állam keretében képzelhetők el, valós autonómiához - amely országos szinten is jelentkezik - juttatva a zömében egy tömbben élő kisebbséget. Ez után következnek az egységes állam keretén belül kisebb-nagyobb mértékű autonómiaformák, majd végül a jogegyenlőséget alapul vevő rendszerek "pozitív diszkriminációt" tartalmazó rendelkezései, amely nélkül tényleges védelemnek a szándéka is megkérdőjelezhető. Kelet-Európa jelenleg nem létezik homogén nemzetállam.

Ugyanakkor államonként eltérő fogalmat értenek "kisebbség" alatt, tehát pusztán fogalmi alapon nem mérhetők egyforma mértékkel államok alkotmányos intézményei. A "kinek a képviselése" kérdésre sem könnyű a válaszadás.<sup>xxiii</sup> A kisebbségek parlamenti képviselésének a biztosítása jelenleg nem szerepel az európai standardok között, ilyen alkotmányos, vagy törvény kötelezettség nem terheli a kisebbségvédelmi egyezmények aláíróit.

A kisebbségi jogok "katalógusába" tartozó keretszabályokkal, ajánlásokkal lehet élni, de visszaélni is. A térség kormányainak a felzárkózás érdekében folytatott élet-halálharca - sok esetben a nacionalizmus és az ellenzék szorításában - nem egy esetben gyakorlati gátat szab az esetleg jó szándékú törekvések előtt. A rossz, esetleg éppen hogy konjunktúrába hajló gazdaságokban a kisebbség többjogokkal történő felruházása a szintén nem prosperáló többséget saját kormánya ellen fordíthatja, egyben fegyvert adván szélsőséges nacionalista irányzatok kezébe. Az 1997. őszen kirobbant távol-keleti gazdasági "krach" is azt mutatja, hogy gazdasági válság esetén a lakosság spontán reakciója a kisebbség, a nehéz hónapokat átélő Indonézia esetében a kínai kisebbség ellen pogromokban is megnyilvánul.

Az európai államok eltérő alkotmányos fejlődése révén jelenleg monarchiákról és köztársaságokról beszélhetünk. Kelet-Európában kivétel nélkül köztársasági államformák léteznek, de Szerbia, Románia és Albánia esetében a társadalomban jelen van az "ösztönös" királypárti hangulat. Tény, hogy az alkotmányos monarchiák szuverenitásfogalom-rendszerében az uralkodó szimbolikus, de mégis fontos szerepet tölt be. Visszautalva a polgári társadalomban az 1789-es francia forradalomtól számított nemzet fogalomra - benne különösen a polgári jogegyenlőség eszméjére - ettől eltérő gondolatiságot hordoz a monarchia eszméje: a kisebbségekre nézve több szempontból kedvező módon. A térség mindebből utoljára mégis az

Osztrák-Magyar Monarchia 1968-as magyar nemzetiségi törvényéből profitált.

Kisebbségek képviselőinek személyi, vagy municipális autonómia alapján történő biztosítását az alkotmányos monarchiától némileg eltérően teszi lehetővé a köztársasági államberendezkedés. A nemzetállami eszmén felnőtt, majd demokráciává alakult európai köztársaságokban a többség-kisebbség viszonyt az "államnemzeti" gondolkodás kísérte, amittől könnyebben képes egy eltérő szuverenitásfogalommal rendelkező monarchia megszabadulni. A viszonylag töretlen alkotmányos fejlődés Nyugat-Európa államaiban általában életképes kisebbségvédelmi intézmények létrejöttét eredményezte. Tapasztalat, hogy tartós garanciát a kisebbségek politikai részvételére elsősorban az alkotmányban is jelzett szabályozás jelenthet. A nyugat-európai megoldásokra eképpen jellemző az alkotmányos szabályozás és vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat.

Az egykori "keleti blokk" államaiban a fennálló alkotmányos rend a polgári átalakulást is akadályozta, tehát az utóbbi évtizedben intenzív alkotmányozási folyamat jellemzi a térség államait. A minták természetesen nyugat-európaiak - függően a hagyományoktól - és felemás módon viszonyultak a kisebbségek országgyűlési képviselőihez. Alapvetően a kisebbségi kérdés merőben eltérő sajátosságai más megközelítést, a probléma nagyobb súlyának megfelelő szabályozást igényel, így több esetben úttörő megoldások jöttek létre, például Magyarországon. A megoldás keresésére ugyanakkor nagyban rányomja a bélyegét a politikai akarat, illetve annak hiánya. Az orosz elnyomás elmúltával nemcsak a polgárosodás felé nyílt meg az út, hanem az addig elfojtott nacionalizmus feléléde előtti is.

Talán nem véletlen, hogy Európa - nem számítva az egykori Szovjetuniót - legnagyobb kisebbsége feletti állami impériumot gyakorló Románia alkotmányban (1991.) biztosítja a kisebbségi képviselőt. Önmagát "*egy és oszthatatlan*" nemzetállamnak nevezi (1.cikk 1.bekezdés), amely a "*román nép egységén*", mint a szuverenitás hordozóján épül fel. Az 59. cikk 2. bekezdése szerint a különböző, igen eltérő lélekszámú nemzeti és etnikai kisebbségek szervezeteit akkor is megilleti egy-egy mandátum a képviselőházba, ha a szükséges szavazatszámot nem éri el (a jelenlegi 15 nem magyar kisebbségi képviselő önálló frakciót alapított). A közel kétmilliós magyarság számára érdembeli megoldást nem jelent az első ránézésre kecsegetető lehetőség. Az 1990. évi 92. törvényerejű dekrétum, majd a 63/1992. törvény 9, illetve 13 mandátumot osztott szét - utóbbi a 200 fős olasz kisebbség számára is - és a magyarok is hasonlóan egy mandátumot kaphattak volna. Az 1992-es

választások alkalmával a 3%-os küszöb 5%-át jelentő szavazatszám elérése is csupán egy mandátumot biztosított. A Romániai Magyar Demokratikus Szövetség (RMDSZ) mindhárom eddigi választás alkalmával az általános szabályok szerint indult, és a képviselőházban 29, 27, majd 1996-ban 25 mandátumhoz jutott.

A mai Európában a kisebbségi kérdés legmarkánsabban az elemeire hullott soknemzetiségű Jugoszláviában jelentkezik. Az 1991-es népszámlálás adatai szerint a montenegróiak 29,5%-a, a szerbek 24,6%-a és a horvátok 19,9%-a saját nemzetállamán kívül él<sup>xxiv</sup>, míg Bosznia-Hercegovina mint állam, gyakorlatilag nem létezik. Területén a különböző etnikumok között olyan fokú a gyűlölet, hogy alkotmányos alapon együttműködés köztük középtávon sem képzelhető el. A szerbek által lakott, Szerbián kívüli területek nem kívánnak más államhoz tartozni, valamint Szerbiában és a szerb ellenőrzés által területeken a más etnikumok elűzése, illetve megsemmisítése hivatalos állami szinten is elfogadott "politika". Ugyanakkor Szerbia nem tud megbirkózni a nyomasztó többségben albánok lakta "szent" terület, Koszovó státusával, amely több évtizede Európa egyik potenciális tűzfészke és viszonylagos rendezésre csak akkor van remény, ha egy a jelenleginél demokratikusabb szerb vezetés utat enged a nemzetközi rendezés előtt: "csak" alkotmányos eszközökkel a probléma már nem kezelhető. Viszonylag homogén nemzetállamról, ahol a kisebbségek aránya 10% alatt marad, csak Szlovénia esetében beszélhetünk. Alkotmányának 64. és 80. cikke szerint a kis létszámú magyar (kb. 8500 fő) és olasz kisebbséget (kb. 3000 fő) egy-egy delegálás alapján történő képviselői hely illeti meg az államgyűlésben. A jelöltekre a *regisztrált* kisebbségi szavazók szavazhatnak és a legtöbb szavazatot kapott kerül az Államgyűlésbe.<sup>xxv</sup> A horvát kisebbségi alkotmánytörvény 18. cikke és választójogi törvénye szerint amennyiben a kisebbség létszáma meghaladja az összlakosság 8 %-át, abban az esetben, a szerbek esetében, arányos képviselőlet illeti meg a képviselőházban (kormányában, törvényhozó testületeiben is) míg a többi kisebbség összesen 5 mandátumot kaphat.<sup>xxvi</sup> Elvileg Montenegró is vállalja az "arányos képviselőlet a közszolgálatban, az állami hatóságoknál és a helyi önkormányzatokban" biztosítását (73.cikk).

Lengyelországban a kisebbségek pártjai könnyített feltételekkel indulhatnak a választásokon. Az 1993-as választásokon először alkalmazott új törvény alapján a választási kerületekben bevezetett 5, illetve 8%-os küszöb, valamint az országos listán lévő 7%-os küszöb egyike alól a kisebbségi pártok felmentést kaptak. A német kisebbség az előbbi alól nyert felmentéssel a 460 fős Szejmben 7 képviselői mandátumhoz jutott.<sup>xxvii</sup> Litvániában a 4%-os küszöb alóli mentesítéssel 1992-ben



egyszemélyes választási kerületben kettő, országos listán további két mandátumot szerzett a lengyel kisebbség.<sup>xxviii</sup> A Moldovai Köztársaság körülbelül 2/3 (moldován) román, 1/3 orosz etnikumú lakossága mellett a török etnikumú, keresztény vallású gagaguzok (4 %) színesítik a sztálini expanzió által térképasztalon megrajzolt állam etnikai viszonyait. A szakadár "Dnyeszter Menti Köztársaság" és a "Gagaguz Köztársaság" képződmények közül utóbbi érdekes, széles kompetenciájú területi autonómiává szelődött, bár létezését alapvetően befolyásolja a status quo, amit a 14. orosz hadsereg jelenléte tart fenn. A gyenge államszervezet és a demokratikus hagyományok hiánya ellenére a chisnau-i kormány elvben elkötelezett a kisebbségeket illető "pozitív diszkriminációk" mellett. Ennek értelmében minisztériumi rangú kormányhivatal foglalkozik ügyeikkel, az államigazgatásban képviselőik vannak. A nemzetközi jog által nem elismert "Dnyeszter Menti Köztársaságban" a románok kisebbségben vannak, hosszabb távon a kis ország etnikai viszonyai a föderációs megoldás irányába mutathatnak.

\*\*\*

---

<sup>i</sup> Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány.

<sup>ii</sup> Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány. 7.o.

<sup>iii</sup> Yvo PEETERS: Autonómiák Belgiumban. (Kisebbségi érdekérvényesítés, önkormányzatiság, autonómiaformák). 1997. Budapest, Osiris. 63.o.

<sup>iv</sup> Az ENSZ 1970-ben elfogadott, mérvadónak tekintett 2625(XXV) "Friendly-Relations-Declaration" az önrendelkezési jog három formáját sorolja fel, hozzátéve az államok területi integritása sérthetlenségét, azonban demokratikus elveket tiszteletben tartó államok esetében. Miközben harmadik világbeli gyarmatok - sokszor erőszakos úton történő - leválását az önrendelkezési jog megnyilvánulásának tudták be, addig kelet-európai népek törekvései elé a határok sérthetlenségének gátját állították; így a balti államok jogos önrendelkezésre vonatkozó státusza a nemzetközi jog által csak akkor nyert elismerést, amikor a szóban forgó népek gyakorlatilag leváltak a Szovjetunióról.

<sup>v</sup> Észtország 1992-ben ismételt törvényerőre emelt 1938-as állampolgársági törvénye a szovjet érában bevándorolt nem észt lakosságot az alkotmányról szóló népszavazásban és az 1992-es parlamenti és elnökválasztásból kizárta, ami a lakosság 40%-át érintette. További állampolgársági diszkriminációk említhetők Bulgáriában és Görögországban.

<sup>vi</sup> 1) Nemzetközi egyezmények: 1950. Emberi Jogok Európai Egyezménye 14 §; 1966. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmánya 2 § (1), 27. §; 1966. Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi konvenciója 2 § (2); 1992. ENSZ deklaráció a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozók jogairól; 1992. Regionális vagy kisebbségi nyelvek kartája;

2) Egyéb Európa Tanács, illetve EBEÉ/EBESZ dokumentumok: 1989. Bécsi Záródokumentum 18, 19 §; 1990. Koppenhágai Nyilatkozat 30-32 §; 1990. Párizsi Karta az Új Európáért; 1991. EBEÉ szakértői nyilatkozat a nemzeti kisebbségekről; 1992. ET Parlamenti Közgyűlés 1201-es Ajánlás; 1994. ET Keretegyezmény.

3) Az Emberi Jogi Bíróság esetjoga: 1968. Belga "nyelvi ügy" (Series A, Vol.4.); 1987. Mathieu-Mohin és Clerfayt ügy (Series A, Vol.113.);

4) Egyéb nemzetközi szerződések: 1948. Genocidium Egyezmény; 1958. Nemzetközi Munka Szervezet (ILO) konvenciója; 1960. UNESCO egyezmény az oktatási diszkrimináció ellen; 1965. Rasszizmus és faji diszkrimináció elleni konvenció;

5) Kétoldalú szerződések: 1946. Gruber-De Gasperi szerződés Dél-Tirol területi autonómiájáról; 1954. Londoni szerződés a triezsti szlovénokról; 1955. Német-dán közös nyilatkozat a német és dán kisebbség kölcsönös védelméről; "alapszerződések".

<sup>vii</sup> KOVÁCS Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Bp. 1996. Osiris. 236.o.

<sup>viii</sup> Belgium az 1989. január 1-ével életbe lépett államreform óta lényegében föderális állam. Az 1918-ban létrehozott Jugoszlávia (Szerb-Horvát-Szlovén Királyság) 1945. után szovjet mintára rendezte államszövetségét, amelyben azonban a szerb vezető pozíció mindvégig megkérdőjelezhetetlen maradt: a valós tartalmat nélkülöző konföderációnak nagyrészt Szlobodan Milosevic és pártja által szított nagyszláv "nacionálbolsevizmus" vetett véget.

<sup>ix</sup> Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány. 41.o.

<sup>x</sup> Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány. 61.o.

<sup>xi</sup> Az *Organisation Centrale pour une Paix Durable* 1917-ös "minimális programja" 6.cikke szerint "a politikai testületekben való arányos képviselet biztosítására nemzetiségi választói kúriák szervezendők". (BUZA László: A kisebbségek jogi helyzete. Bp. 1930. MTA. 374.o.) Az *Európai Nemzeti Kisebbségek Kongresszusai* 1926. augusztus 25-27-es genfi ülése olyan választói rendszer alkalmazása mellett foglalt állást, melynél a kisebbségek a törvényhozó és az önkormányzati testületekben (!) számarányuknak pontosan megfelelő képviselethez jutnak. (i.m. 379.o.)

<sup>xii</sup> Moreno BUCCI, az Európa Tanács képviselője érvelt előadásában a kollektív jogok ellen Budapesten, 1995. november 9-10-én a Miniszterelnöki Hivatal által rendezett Autonómia konferencián.

<sup>xiii</sup> *The protection of minorities. Collected texts of the European Commission for Democracy through Law. 1994. Council of Europe Press.* csoportosítását követve.

<sup>xiv</sup> *The protection of minorities. Collected texts of the European Commission for Democracy through Law. 1994. Council of Europe Press.* 72.o.

<sup>xv</sup> Bulgária nem adott választ a "Velencei bizottság" kérdőívére.

<sup>xvi</sup> A Szovjetunió 1979-ben létező 34 autonóm nemzetiségi területén mindössze 7 esetben rendelkezett a nem államnemzeti nép/népcsoport abszolút többséggel! (Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány. 55.o. hivatkozva saját korábbi tárgyban írt művére.) Az Oroszországi Föderációban a nem orosz népcsoportok jelenleg 10 autonóm körzettel, egy autonóm területtel és 21 köztársasággal rendelkeznek 25,8 millió lakossal (17,5%). De: 12 millió orosz (46,1%), 9,8 millió "többségi" nép/népcsoport (38%) és 4 millió egyéb (15,9%). Az orosz területeken 13,3 millió lakos (11%) nem orosz nemzetiségű.

<sup>xvii</sup> Bosznia-Hercegovina 109 közigazgatási körzetének többségi viszonyai az 1991-es népszámlálási eredmények szerint:

	muzulmánok	szerbek	horvátok	összesen
<b>abszolút többség</b>	37	32	13	82
<b>relatív többség</b>	15	5	7	27
<b>összesen</b>	52	37	20	109

(ANDREJEVICH: *Bosnia and Herzegovina: A Precarious Peace, RFE/RL Research Report 1992.nyomán idézi Georg BRUNNER im. 97. o)*

<sup>xviii</sup> BUZA László: A kisebbségek jogi helyzete. Bp. 1930. MTA. 89.o.

<sup>xix</sup> Az uralkodónak tekintett neoliberális jogfilozófia az egyenlőség elvéből eredeztetett diszkriminációtilalom talaján áll, ezért fogalmilag sem a legszerencsésebb kifejezés a "pozitív diszkrimináció". Az Európa Tanácson belül erősödött azok tábora, akik szerint a "pozitív diszkrimináció" nem mond ellent - elsősorban Franciaország álláspontjának - a diszkrimináció tilalmának. (BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: A kisebbségek védelme az európai struktúrákban. Acta Humana 1993/12-13. 77.o.) A nyelvi aggályokra tekintettel - a "disz-" ugyanis fosztóképző - a kifejezést zárójelben szerepeltetem.

<sup>xx</sup> Idézi KOVÁCS Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Bp. 1996. Osiris. 58. o.

<sup>xxi</sup> Románia alkotmánya 6 § (1) bekezdése a kisebbségi törekvések támogatásának feltételül kiköti. "a többi román állampolgár egyenlőségével s a velük szembeni diszkrimináció kizárásával összhangban kell állnia".

<sup>xxii</sup> *The protection of minorities. Collected texts of the European Commission for Democracy through Law. 1994. Council of Europe Press.* 75.o.

<sup>xxiii</sup> Az Európa Tanács Joggal a demokráciáért un. "Velencei Bizottsága" 1994-ben 26 közreműködni kész európai állam, valamint Kanada és Kirgizisztán bevonásával felmérést készített a kisebbségi

---

jogokról.(The protection of minorities.Collected texts of the European Commission for Democracy through Law. 1994. Council of Europe Press.)

<sup>xxiv</sup> Lásd részletesebben: Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány. 36-37.o.

<sup>xxv</sup> Lásd részletesebben: Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány. 95.o.

<sup>xxvi</sup> Alkotmánytörvény az emberi jogokról, valamint a Horvát Köztársaságban élő nemzeti közösségek vagy kisebbségek szabadságairól és jogairól. 1991. december 4.

<sup>xxvii</sup> Lásd részletesebben: Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány. 96.o, The protection of minorities.Collected texts of the European Commission for Democracy through Law. 1994. Council of Europe Press. 223.o.

<sup>xxviii</sup> Lásd részletesebben: Georg BRUNNER: Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. Bp. 1995. Teleki László Alapítvány. 96.o.

**Kovács Péter: Nemzetközi jog  
és kisebbségvédelem**

- könyvismertetés -

1997. szeptember

## I. NEMZETKÖZI JOG ÉS KISEBBSÉGVÉDELEM<sup>1</sup>

A második világháború óta a nemzetközi jogalkotás nem tudott képes meghatározó jelentőségű kisebbségvédelmi szerződést, vagy egyéb sarkalatos dokumentumot felmutatni, illetve a párizsi békerendszer a Népszövetségtől hagyományozódott kisebbségi kérdést nem kívánta - vagy nem tudta - napirenden tartani. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai szerint az Egyesült Nemzetek Szervezete keretein belül sosem volt komoly szándék a kisebbségvédelem érdemi felvállalására.

Kovács Péter fenti állításait igazolta a történelem. Valóban: először rendet kell raknunk fejünkben és tisztázni kell, hogy kisebbségi jogok alatt mit kell értenünk. Szintén fel kell tenni a kérdést, hogy kit, milyen eszközzel és milyen terjedelmű jogvédelemmel kívánunk ellátni. Az utóbbi években a nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmusok megalkotására történő kísérletek látványos hátraarcot vettek. Nem sikerült kódexet, eljárást és abban hatáskörrel rendelkező bírói fórumot teremteni: a kudarc ellenére kisebbségek pedig léteznek. Egy hivatalos felmérés szerint az államoknak mindössze 9 %-a minősíthető etnikailag homogénnek, 75 potenciálisan veszélyeztetett etnikai konfliktusoktól, 35 pedig egyenesen a nemzetközi békét és biztonságot veszélyezteti.<sup>2</sup>

A történelem ismétli önmagát: legutóbb a délszláv válság rengette meg a nemzetközi jogelvekben, a nemzetközi jog végrehajthatóságába vetett hitet a jeles gondolkodóban is. Nem meglepő, hogy szerzők sora fogadta szkepszissel a Badinter-bizottság mellesleg áttörésként is felfogható kisebbség-definíciójában megfogalmazott nemzetközi jogi imperatívusz létjogosultságát.<sup>3</sup> Talán az ex-jugoszláviai polgárháború kirobbanása is megelőzhető lett volna hatékony kisebbségvédelmi mechanizmus megalkotását célul kitűző nemzetközi kodifikációs tevékenységgel.

Magyarország történelmi, földrajzi és politikai adottságai miatt minden körülmények között szüksége van arra, hogy a nemzetközi kisebbségvédelem mai állapota ellenére se csússzon ki a nemzetközi jog homlokteréből. Részsikerek, bizakodásra okot adó kezdeményezések vannak és a kor, az egységesülő kontinens, Európa magáralálása görgeti maga előtt problémáit, de kitérni azok megoldása alól nem tud. Ezt a parabolát, útkeresést mutatja be a szerző, melynek összegzéséül írja: *“a nemzetközi jogi kodifikáció azonban nem*

<sup>1</sup> Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Kiadó. Bp. 1996.

<sup>2</sup> 1977-es Capotorti-jelentés az ENSZ számára. K.P. idézi a 12. oldalon

<sup>3</sup> “Ha egy államban egy vagy több olyan csoport él, mely egy vagy több etnikai, vallási, nyelvi közösséget alkot, e csoportoknak joguk van arra, hogy identitásukat elismerjék” (2. számú Tanácsadó Vélemény)

*egyenes vonalú, folytonosan előrehaladó folyamat, hanem megtorpanások, visszafordulások és újrakezdések konglomerátuma.”<sup>4</sup>*

## II. A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELEM SARKALATOS PROBLÉMÁI

*“A tételes nemzetközi jogból nem vezethető olyan parancsolat, amely minden államot, melynek területén nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek élnek, területi önkormányzatok vagy egyéb speciális státusok létesítésére kötelezne.”<sup>5</sup>* A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják (Pl. Korzika esetében), hogy alkotmányjogi, esetleg közigazgatási megfontolásból létesített autonómiaformák életképesebbek, mint kollektív jogoknak két- vagy többoldalú szerződésbe történő “becsempészése”.

A szerző következetesen mint végső cél, határozottan a kollektív jogok igénylése mellett foglal állást és keresi az ez irányba fellelhető nemzetközi jogi és alkotmányjogi kapaszkodókat. Tény, hogy elméleti síkon ahogy pozitív kötelezettség, úgy tiltás sem létezik az autonómia, mint a kisebbség által gyakorolt “nemzeti” önrendelkezés tárgyában.<sup>6</sup>

A nemzetközi jog haladó teoretikusai - utalok elsősorban a francia Alain Pellet professzorra - a nemzeti önrendelkezés kérdését és a kisebbségek kollektíven gyakorolható jogait nem tekintik összekapcsolhatónak, illetve többnyire a kollektív jogok elfogadhatóságát kétségesnek vélik - az elméletben. Pedig a gyakorlat, ahogy azt bemutatja a szerző, sok tekintetben utcahosszal az elmélet előtt jár. Más kérdés, hogy magyarként, több millió kisebbségben élő magyar “ügyvédjeként” tisztán elméleti fejtegetés alapján is magától értetődően felvetődik az autonómia különböző formáinak, mint lehetőségnek a felvázolása.

A személyek nemzetközi jogi alanyiségének az elismerésével nem kerülhető meg személyek csoportja jogalanyiségének a kérdése.<sup>7</sup> A XX. század végének egyik nemzetközi jogi áttörése éppen az individuum önmaga és nem mint állam “kegye” által nyert aktív jogalanyiségének a forradalma. A szerző metodikai irányválasztását tehát nem lehet megkérdőjelezni, amikor a kollektív jogokat és azoknak már az “elmélet után kullogó” nemzetközi kodifikációban megjelenő csírákat üdvözli és *de lege ferenda* elemzi. A nemzetközi jog már tartalmaz imperatív, *ius cogens* elemeket etnikai csoportok védelmére. Ebbe a körben nem kerülhető meg a két világháború között létrehozott mechanizmusok

---

<sup>4</sup> K.P:im. 235.o.

<sup>5</sup> K.P: im.18.o.

<sup>6</sup> Flachbart Ernő: A területi revízió jogi alajai. Bp. 1933.

<sup>7</sup> IK.P: im.174.o.

ismertetése, amelyek akarva-akaratlanul ismét a vizsgálódás homlokterébe kerültek.

A nemzetközi jog, a nemzetközi szervezetek elegáns távolságtartása a kisebbségi problematikától az emberi jogok, mint a II. világháború utáni “reneszánsz” nemzetközi jogalkotási buktatói által világítható meg. Az emberi jogok védelmének alapvetően Nyugat-Európára létrehozott rendszere kereteiben sem képes védelmi mechanizmust biztosítani a berlini fal leomlásával keletkezett kisebbségi lavinatömegre. Az 1969-es Bécsi Egyezmény a nemzetközi szerződésekről a jóhiszemű teljesítés alapjain állt - mostanság néha meginog - , és végrehajthatóságot sem az ENSZ, sem az Európa Tanács nem tud és akar biztosítani.

### III. TÖBBSÉG ÉS KISEBBSÉG

A kisebbségi jogok, illetve az anyagi (és keret-) jogszabályokhoz kapcsolódó esetleges védelmi mechanizmus létrehozásának nehézsége elválaszthatatlan az állam és egyén, többség és kisebbség viszonyától. Az államok természeti, társadalmi, politikai adottságaiknak megfelelően hajlamosak rá, hogy igen eltérően értelmezzenek olyan fogalmakat (is), mint csoport, etnikum, nemzet, nemzetiség.

A kisebbségi fogalomtár folklorisztikus sokszínűség, az értelmezés kereteinek tágran történő értelmezése sajátos tünetegyüttesét képezi a nemzetközi kisebbségi jogi jogalkotásnak. *“Ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készülni lelassítani.”*<sup>8</sup>

A kodifikációk nemzetközi jogi szempontjai szerint nehezen foghatók meg. Tehát ha nincs meghatározás, úgy nemcsak a jogalkotásban történő szerepvállalás, hanem a belőlük fakadó kötelezettségek alól való kibújás is könnyebbé válik. Ugyanakkor a nemzetközi jog által kirótt kötelezettségek teljesítése nem feltétlenül kíván meg definíciót. Az Egyesült Nemzetek Szervezete égisze alatt működő nagyarányú kodifikációs kísérletek törekedtek általános fogalmaknak a lehető legszélesebb körben történő “legkisebb közös nevezőjének” a megtalálására. Így történt az emberi jogok kódexbe történő foglalása és a kisebbségi jogok nemzetközi érvényű jogszabályba történő foglalásának szándéka esetében. Kötelező érvényű definíció esetében pedig az

---

<sup>8</sup> K.P: im. 36.o.

államoknak nincs lehetőségük értelmezésre, mérlegelésre, az a jog erejénél fogva kötelező.

A kisebbség-többség viszony felveti a lojalitás kérdését. Egy önszántán kívül idegenben rekedt népcsoport miért köteles lojális állampolgár lenni? A válasz jogi, de pusztán pszichés szempontból sem könnyű. Más szóval a lojalitásból következő "kontraktuális" szemléletmód - többségi oldalról - feltételezi a kisebbségi jogok nagylelkű biztosításának ellentételezését. Vagy a lojalitásnak van ára? Hogyan és mivel bizonyítható a lojalitás?<sup>9</sup> A szerző a kötet kereteit meghaladó állásfoglalás helyett frappánsan idézi Francois Mitterand egykori francia elnököt: *"A jövőendő háború drámája mindig az előző békerendszer keretei között íródott."*<sup>10</sup>

#### **IV. A KOR SZAVA: NEMZETKÖZI KODIFIKÁCIÓ SÜRGETÉSE**

Szkepszissel lehet tekinteni azokra megoldási javaslatokra, amelyek egy dokumentumba kívánják "gyömöszölni" a kisebbségi jogvédelmet. A kötet megírásakor már nyilvánvalóvá vált, hogy megbukott az elképzelés, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EEJE) kívánt kiegészítő egyezményként kisebbségvédelmi klauzulákat csatolni. Az univerzális és páneurópai kodifikációs lehetőségek a tapasztalatok szerint behatároltak az államoknak a kérdéshez történő, finoman szólva is eltérő elképzelései miatt. Esetenként éppen azok az államok mutatnak csekély tárgyalási hajlandóságot, amelyben jelentős lélekszámú magyar kisebbség él, a kérdéssel foglalkozó magyar jogász legnagyobb dilemmája abban rejlik, hogy az esetleges jelentős idővesztés, vagy egy hatályba nem lévő szerződés ér-e annyit, mint más, gyakorlatban előrelépést jelentő megoldás keresése.

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját leszámítva a nemzetközi kodifikációs törekvések gyakorlati eredménye eléggé lehangoló. A jobbára jogi erő nélküli dokumentumok és politikai nyilatkozatok mögött a kérdésben "kevésbé" érdekelt államok diszkrét obstrukciója figyelhető meg.<sup>11</sup> A Charta mellett az alapszerződések megkötésénél kulcsszerepet játszó - ám alapvető értelmezési vitákat felszínre hozó - Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott 1201-es számú Ajánlás jelentik a "szégyenlős kisebbségvédelem"<sup>12</sup> alapjait, amelyekhez az elmúlt években oly sok reményt fűzött a közvélemény. A célként kitűzött az EJE-hez - tehát szerződés erejű

---

<sup>9</sup>K.P: im 44.o.

<sup>10</sup>K.P: im. 48.o.

<sup>11</sup>K.P: im.108.o.

<sup>12</sup>K.P: im. 114.o.



nemzetközi dokumentumhoz - csatolandó kiegészítő jegyzőkönyv végül a Keretegyezményben öltött testet, amely inkább politikai nyilatkozat, mintsem nemzetközi jogi imperatívusz. Eredeti formában történő elfogadása híján az államok fenntartásai sem érdemelnek túl sok figyelmet, azonban érdekes, hogy azok különösebb visszhang nélkül maradtak.

A Keretegyezmény tanulságaiból kiindulva nincs rá remény, hogy a közeljövőben hatékony és kompetens kisebbségvédelmi mechanizmust lehessen az Emberi Jogok Európai Bíróságához csatolni. A kötet egyik fő megállapítása tehát: kodifikálni mindig könnyebb, mint a kész kodifikációt az államokkal elfogadtatni.<sup>13</sup> Kovács Péter észrevétele inkább ironikus, mintsem pesszimista. A Balladur-terv, az Európai Stabilitási Értekezlet Dokumentuma a továbbiakban maradt a “szégyenlős kisebbségvédelem” útkeresése, vagy esetleg vakvágánya? A kilencvenes évek elejére jellemző optimizmus lelankadt és egyszersmind az is nyilvánvalóvá vált - ezáltal “valahol” akár megkönnyebbülhetünk - , hogy nemcsak önmagunk, marakodó kisállamok vagyunk gátjai az előrelépésnek. Jogvitáink felett patrónusi szerepet vállaló nyugat-európai szomszédaink nem érdekeltek kisebbségvédelmi mechanizmusok területi hatályát saját államaikra kiterjeszteni. Rá kellett döbbernünk, hogy nemcsak nekünk vannak etnikai problémáink (lásd. nyugatra tartó bevándorlók, menekültek) történelmi fejlődésünk megkésetttségét alapvetően magunknak kell orvosolnunk.

## V. AZ AUTONÓMIÁRÓL

Kovács Péter abban látja az egyéni és kollektív jogok alapvető eltérését, hogy míg egyéni jogok élvezéséhez sok esetben elegendő az állam puszta tartózkodása, addig csoportok csak az állam tevőleges közreműködése, a feltételek biztosítása mellett képesek ugyanerre.<sup>14</sup> Megkülönböztethetők “eredendően kollektív jogok”, mint például önrendelkezési jog, vagy sztrájkjog, “látszatra kollektív jogok” (vallásgyakorlás, kárpótlás), “túl drága, illetve csak részben megvalósítható jogok” (munkához való jog, esélyegyenlőség), illetve “az emberi jogok harmadik generációjához tartozó jogok” (egészséges környezethez való jog).

Fogalmilag a kollektív jogok “új” jogok, az eredeti liberális-kapitalista gondolatrendszerbe illeszthetősége nem egyértelmű. A diszkrimináció tilalma pusztán formailag értelmezve nem kompatibilis csoportos jogosítványokkal. Azonban bizonyos jogok gyakorlása csak kollektíven képzelhető el, tovább menve: a kulturális autonómia csoportok tagjai jogaik együttes gyakorlásával

---

<sup>13</sup> K.P:im. 118.o.

<sup>14</sup>K.P: im.169-170.o.

valósítható meg. Az államok eltérően viszonyulnak a kollektív jogokhoz: elfogadják, részben fogadják el, vagy elutasítják azokat. Európa e téren, valamint az elfogadás mértékében rendkívüli sokszínűséget mutat. Az autonómia a legfejlettebb kapitalista államokban (Egyesült Királyság, Franciaország) alkotmányos, közigazgatási megfontolásból nyert létjogosultságot, ezért viszonyuk az általunk megkívánt modellekhez a “végeredmény” ellenére is kedvezőtlen - nemzetközi jogi nézőpontból.

Bibó István a “Kelet-európai kis államok nyomorúsága” című könyvében népeink hisztérikus, polgárosodási, nemzetté válási nehézségeiben látja az autonómiához történő ambivalens hozzáállást. Kovács Péter hozzáteszi, hogy a többség frusztrációja a korábbi vert helyzet emlékéből, a többségi-kisebbségi kultúra értékeinek különbözőségeiből is táplálkozik.

A nemzeti önrendelkezés, mint a kollektív jogok maximuma a jelen jogértelmezésében nem illeti meg a nemzeti kisebbségeket. A határok sérthetetlenségének klauzulája, a béke fenntartásának minden körülmények között történő megalkuvást lehetővé nem tévő vélt vagy valós szempontjai alapján jelenleg a nemzeti önrendelkezés a gyarmati állapotok megszüntetésére van méretezve.

Neves szerzők sora emlékeztet rá, hogy a nemzeti önrendelkezés “*erga omnes*” jogosítvány - és elválasztható a gyarmati állapotok megszüntetésétől - tehát elvben nem tagadható meg és mindenkivel szemben fennálló jogelv<sup>15</sup>. Azonban a területi sérthetlenség a nemzeti önrendelkezést modern értelmezésben is csak egy államon belül teszi (elvben) elfogadhatóvá: ez pedig az autonómia felvetését elkerülhetetlenné teszi.

A kisebbségi népcsoport azonban rendre szembetalálja magát egy másik igen súlyos, dogmatikai kérdéssel: a jogalanyisággal. Klasszikus értelemben nemzetközi jogi jogalanyisággal kizárólag csak az állam, mint nemzetközi értelemben egyetlen szuverén rendelkezik. Más személyek (nemzetközi szervezetek, magánszemélyek) jogalanyisága kizárólag állami akaratból lehetséges. A klasszikus teórián töréspontok a II. világháborút követően - és különösen az Egyesült Nemzetek Szervezete megjelenésével - tűntek fel. A funkcionalitás elve, a világméretű folyamatok átrendeződése elkerülhetetlenné tette az állami szuverenitás monopóliumának az áttörését - bár a maximális szuverenitás fikciójával kizárólag államok képesek rendelkezni. Innentől kezdve nemzetközi szervezetet lehet nem elismerni, de létét tagadni nem lehet. A Hágai Nemzetközi Bíróság először a Bernadotte ügyben (1947) hozott precedens

---

<sup>15</sup> Lásd a Bíróság Kelet-Timorral kapcsolatos döntését (1995), vagy Naurura vonatkozó ítéletét (1992)

értékű döntést e tárgyban, vagy la közelmúltból említést érdemel 1996-os konzultatív véleménye az atomfegyverek telepítéséről.<sup>16</sup>

A szervezetek *ergo omnes*, államokkal szemben is fennálló jogalanyisága mellett a magánszemélyek nemcsak passzív, hanem aktív jogalanyiségének az elismertetése igazi áttörést tükröz az nemzetközi közjogi gondolkodásban. Az emberi jogi mozgalom "oldalvizén" az általuk alkotott csoportok, így nemzeti, etnikai kisebbségek közjogi státusa is az értelmezés tárgyává lett. Állam és egyén egyaránt "van", önmagától, objektíve, viszont viszonyukat meghatározza, hogy az állam elsősorban területi képződmény. Egyének csoportja szintén bizonyos területhez kötött, ezért jogalanyiságuk, nemzetközi értelemben vett entitásként való elismerése ütközik kizárólagos államok által birtokolt, az állam egyik lényegét adó tulajdonságával, a területiséggel. Jelenleg még csak speciális esetekben (Aland-szigetek, Dél-Tirol) fordult elő, hogy a vázolt dogmatikai akadályokat sikerült áthidalni.

Az autonómia mögött egyfajta belső önrendelkezés áll, amely nem más, mint végső soron kollektív jog. Ennek elfogadáshoz az államoknak fel kell számolniuk - Tabajdi Csaba sokat idézett szavaival élve - saját négyzetkilométerben mért nemzettudatukat.

Az elszakadási jog nélküli ún. belső önrendelkezés - tehát nagy vonalakban az autonómia - különböző formákban valósulhat meg. A kollektív alapon történő megközelítés szándékával készített, alig-alig és végül nem a tervezett formájában elfogadott 1201-es Ajánlás nyomán véget nem érő anomáliák bontakoztak ki, ki-vagy belemagyarázva tartalmi elemeket. Kovács Péter számbaveszi és osztályozza az államok viszonyulásainak lehetséges módozatait, a gyakorlati példákat és - többek között - a következő általános megállapításokra jut:<sup>17</sup>

- kollektív jogok alkotmányos elfogadása nem minden esetben vezet a kollektív kisebbségi jogok elfogadásához;
- autonómiát az emberi jogok kérdéskörétől elválasztva, közigazgatási megfontolásból is lehet létesíteni;
- kollektív jogok nem esnek mindig egybe az autonómiákkal és *vice versa*;
- területi és személyi autonómiák közötti különbségtétel csak relatív jellegű: a területi elem mindkettőben megjelenik;
- a jelenlegi európai alkotmányjogi tendenciák egyáltalán nem az autonómiák létesítésével ellentétes irányba mutatnak;

---

<sup>16</sup> A/51/218 1996. július 19.

<sup>17</sup> K.P: im.191.o.

- az alkotmányjogi megoldások rendszerint merészebbek, mint a “legkisebb közös nevező” filozófiájára épülő, természetükből következően habozó nemzetközi jogi kodifikációk.

Talán már a közeljövő kodifikációs útkeresését előlegezi meg a megállapítás, mely szerint a gyakorlat szempontjából a kollektív kisebbségi jogok alkotmányos elismerése nem elméleti *sine qua non*-ja az autonómia létesítésének. Az álláspont némileg pragmatista, de nem hagyja figyelmen kívül a realitásokat. Az autonómia szó, kollektív jogok pusztán említésétől ugyanis még azok is azonnal “rosszra” gondolnak, akik egyébként - saját érdekükben is - partnerek lennének haladó kisebbségvédelmi megoldások pártolására, vagy legalábbis nem lennének eleve ellenérdekeltek.

Kovács Péter eszmefuttatása végére hagyta a kisebbségi jogi mechanizmusok egyik legfontosabb kérdését, azok végrehajthatóságát. Ahogy zárszóként fogalmaz *“a garancia mindenekelőtt az adott államban és vállalt kötelezettségeinek jóhiszemű végrehajtásában rejlik. S ezzel a kör, ha úgy tetszik bezárul, hiszen ez a nemzetközi jog alapelve s ugyanakkor alapvető problémája is.”*<sup>18</sup> Ehhez hozzátéve: a nemzetközi jogi kodifikáció képtelen megkerülni *lex imperfecta* megalkotását.

Tény, hogy kisebbségi problémák elsősorban - de nem kizárólag - olyan államokban léteznek, amelyek saját jogállamiságuk önigazolása végett is rá vannak szorulva a nemzetközi jog tiszteletbe tartására. Így lehet elsősorban deklaratív, politikai erejű dokumentumoknak is súlya.<sup>19</sup>Ezen túlmenően a kétoldalú megállapodások (lásd. alapszerződések) reneszánszukat élik, amit a Balladur-terv is felvázolt, mint kiegészítő, hézgapótló eszközt.

A demokratikus elvek tiszteletben tartása, elismerése és az emberi jogok/kisebbségi jogok kölcsönösen feltételezik egymást. Az egységesülő Európa éppen úgy nem tûr széthúzást, mint gyûlölködést: saját önmeghatározását, identitását alkotóelemeinek összhangja, egyensúlya teremtheti meg, egyéneké és csoportoké. Kisebbség és többség egy demokratikus közösségben feltételezik egymást, nem egymás ellen, hanem egymásért vannak.

## VI. UTÓSZÓ HELYETT

---

<sup>18</sup>K.P. im. 236.o.

<sup>19</sup>K.P: im. felsorolás 229-230.o

1996-ban jelent meg az Osiris Kiadó gondozásában Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem című kötete. Szerzője, a Miskolci Egyetem Nemzetközi Jogi Tanszékének oktatója, nem kisebb feladatra vállalkozik, kísérletet tesz korunk egyik legnehezebb jogi problematikájáról - a nemzetközi kisebbségvédelem rendszeréről - vázlatot nyújtani. Nem titkoltan korrajzot és kórrajzot kíván a kezünkbe adni, tükrét vágyainknak és lehetőségeinknek, amelybe pillantva egy megoldást kereső nemzetközi jogász fókuszán keresztül tárul elénk magyar és európai múltunk és jelenünk egyik "örök" kísérője, a kisebbségi problematika széles horizontja.

Talán az irónia, a diplomácia nyelvezetének sokértelműségét nagyvonalúan bemutató nyelvezet, a napi politikán történő felülemelkedő tudás teszi a komoly gyűjtőmunkát olvasmányossá, már-már regényhez illően feszültté és izgalmassá. Szereplői mi vagyunk; rólunk szól, kisebbséghez vagy többséghez tartozókról, esetleg jogászokról és mindazokról az együttgondolkodásra vágyó emberekről, akik választ keresnek helyünkre, jövőnkre vonatkozóan.

E sorok írójának lehetősége nyílt rá, hogy Kovács Péter könyvének olvasása közben egy Spanyolországban rendezett jogi szemináriumon szimultán ismerkedjen meg a magyar szerző egyik mesterének, a párizsi Alain Pellet professzornak, a jogterület talán legavatottabb és leghaladóbb szellemű élő klasszikusának elgondolásaival. Pellet, az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Jogi Bizottságának a tagja, illetve az un. Badinter-bizottság szakértője, a századvég nemzetközi jogi kihívásainak elemzésekor különös figyelemmel közelítette meg a kisebbségi jogot. Szemléletmódja minden bizonnyal hatással van e sorokra, ám mester és tanítvány gondolatait összevetve túlzás nélkül állítható, hogy a téma magyar szakértője témaérzékenységében, gondolkodásmódjában, annak tisztaságában és következetességében követi mesterét. Nem véletlen a kettejük közötti barátság, illetve hogy a közeljövőben Kovács Péter fordításában és szerkesztésében lát napvilágot a kitűnő francia jogász tankönyve.

\* \* \*

**Az összehasonlító jog alapjai**

**- bevezetés az összehasonlító kisebbségi jogba -**

**Készült K. Zweigert és H. Kötz "*An Introduction to Comparative Law*"  
című műve felhasználásával**

**Készítette: Dr. Borók György  
ELTE ÁJTK Ph.D. I. évfolyam  
Budapest, 1997.**

## Az összehasonlító jog fogalma és története a Párizsi Nemzetközi Összehasonlító Jogi Kongresszus óta

A jogösszehasonlítás jelenti egyfelől az empirikus szellemi tevékenységet, másfelől pedig annak eredményét. Az összehasonlító jog általánosságban a világban, illetve jogcsaládoknál fellelhető különböző - összehasonlítható - jogintézmények valamely előremutató cél érdekében végzett párhuzamos elemzése, jogrendszerek szellemének és stílusának konkrét problematikára összpontosuló vizsgálata. Elvi célja az "egységes jog" megalkotása, élesen elhatárolhatóan jogágaktól: az összehasonlító jog nem jogág, hanem a jogtudomány önálló diszciplínája. Nagy vonalakban így vághatunk neki e rövid összefoglalásnak, amelynek elemeit Konrad Zweigert és Hein Kötz jogászprofesszorok 1977-ben megjelent, angolul "*An Introduction to Comparative Law*" címet viselő átfogó munkája tárgyal.

A mai értelemben vett jogösszehasonlítás mérföldkövét jelentő 1900-as Párizsi Nemzetközi Összehasonlító Jogi Kongresszus megfogalmazta, hogy tárgya nem merülhet ki egyes jogrendszerek jogszabályainak és intézményeinek pusztá egybevetésén. Igényként merül fel szellemi és stílusbeli, illetve jogintézménybeli és jogi megoldásbeli összehasonlítás. A francia fővárosban egyidőben rendezett Világkiállításához hasonlóan a jogász konferencia szellemiségét is a haladásba, a tudományos fejlődésbe vetett hit határozta meg. Felvetődött a fejekben egyfajta "*droit commun de l'humanité*" gondolatiság is. Az univerzalitás igényét hangsúlyozzuk, ugyanis a XX. század második fordulójának az emberiség - illetve értve elsősorban Európát - a komplexitás igényével vágott neki.

A jogösszehasonlítás igényét kiváltotta mindenekelőtt a nemzetközi kereskedelem és áruforgalom ugrásszerű fejlődése, a közlekedésben és infrastruktúrában tapasztalt áttörés - a világ "összeszűkülése" - , illetve természetszerűleg a nagy nemzeti kodifikációs hullám. A nemzeti kódexek szövegezői igényelték a saját nemzeti jogtudományon túli külföldi segítséget. A szabályozandó áruviszonyok - ahol szükségszerűen felmerült az összehasonlítás igénye - a fejlettebb államokban, vagy ahogyan akkoriban fogalmaztak " *a civilizált világban*" lényegében hasonló jogi megoldásokat igényeltek. A nemzetközi jog un. alapelvei a legtöbb államban a pozitív jog és

a szokásjog mellett jogforrást képeztek és a gyakorlatban nem sértették a kor alapvető történelmi sajátosságát, a nacionalizmust.

Szellembeli és intézményi összehasonlítás - annak metodikai elemzését megelőzően - felveti annak a kérdését, hogy az összehasonlítás igényéhez milyen úton jutottunk el? Vajon csak akkor van értelme bármiféle egybevetésnek, ha a górcső alá vett intézmény természetében és funkciójában összehasonlítható? A megválaszolás érdekében szükséges meghatározni, mi nem összehasonlítható jog. Ugyan tárgybeli és módszerbeli összefüggés létezik, ám nem összehasonlítható jog a nemzetközi magánjog, a nemzetközi közjog, jogtörténet, jogi etnológia és jogszociológia.

A nemzetközi magánjog a pozitív nemzeti jog része, vizsgálódásának tárgya a nemzeti intézményes megoldások kollíziójának a feloldása. Tény, hogy a jogösszehasonlítás a legkézenfekvőbb és mindeközül a legjelentősebb eredményeket e jogágban érte el; a nemzetközi magánjogban valóban nélkülözhetetlen az összehasonlítás, például a különböző államokban használt fogalmak értelmezése. Azonban a nemzetközi magánjog a tétel nélküli nemzetközi jog része, míg az összehasonlítható jog nem jogág, hanem tudomány. Kapcsolatukat ugyanakkor meghatározza, hogy kollízió esetén a külföldi jogra való utalás jogintézmények kompatibilitásának szükségét veti fel. Összehasonlítható jogi eszköz és eredmény a hasonló jogrendszerű államok tétel nélküli nemzetközi magánjogában az imperatívuszok és közrendi klauzúla esetében található.

A nemzetközi közjoggal való viszony - amelynek problematikája a dolgozat második felének egyik sarokpontját jelenti - kiindulópontja az általános alapelvek, amelyek mentén közjogi intézmények összehasonlítása lehetséges. A jog alapelvei, mint *pacta sunt servanda*, *clausula rebus sic stantibus*, *abus de droit* lényegében jogcsaládokon belül érvényesülnek: ebből a szempontból a nemzetközi joggal való viszony behatárolható. A Hágai Nemzetközi Törvényszék, illetve az Európai Unió luxemburgi székhelyű Bírósága joggyakorlata meghatározó az európai államok jogösszehasonlításában. Az Unió irányelvei szintén a jogösszehasonlítást, illetve a jogközelítést, harmonizációt szolgálják, amelyek hatálya a csatlakozásra váró államok számára is irányadó. Az Európa nagy részére kiterjedő harmonizációs folyamat jogpolitikai akadályai a kétpólusú világrend végével elvileg megszűntek, de gyakorlati akadályok továbbra is fennállhatnak. Értelemszerűen a "*civilizált államok*" jogelveit - a jogösszehasonlítás céljaként meghatározott jogharmonizáció érdekében -



indokolt az elfogadható minimumra csökkenteni és abból építeni az elvi cél egységes jogot.

A jogtörténettel való kapcsolatról némileg leegyszerűsítve az mondható el, hogy míg az összehasonlító jog térben egymás mellett létező jogintézményeket vet össze, ellenben a jogtörténet az időben egymást követő jogrendszerekkel és intézményeivel foglalkozik. A jogtörténet használja az összehasonlító módszert, illetve az összehasonlító jog széles értelemben használja az összehasonlító jogtörténetet is.

A jogi etnológia törekszik az emberiség általános jogtörténetének a megalkotására. Különböző államok és különböző jogcsaládban élő népek eltérő fejlődési fokon állnak, ezért eltérő jogcsaládhoz tartozó államok hatályos jogintézményeinek összehasonlítása is relatív. "*Közös jog*", illetve recepció alkalmazása sem vezethet a jogösszehasonlítás céljához, hiszen a társadalomra képezett jogrend nem szakadhat el a közegtől.

A jogintézmények eltérő társadalmi háttérét és annak a tételes jogra gyakorolt háttérét kutatja a jogszociológia, tehát egyetemesebb jellegű, mint az összehasonlító jogtudomány. A "*miértre*" keresett válasz nem függetlenedhet a társadalmi közegtől, míg a jogösszehasonlítás értelemszerűen feltételezi az összehasonlítható elemeket és igyekszik azokat függetleníteni a szociológiai tényezőktől. Ennek ellenére a két diszciplína kölcsönösen feltételezi egymást, ami az összehasonlító jog oldaláról vizsgálva azt jelenti, hogy pl. jogcsaládok meghatározásánál nem nélkülözhető a szociológiai elemek vizsgálata.

### **A jogösszehasonlító jog szerepe és céljai**

A jogtudomány nem korlátozódik a nemzeti jog vizsgálatára. Egyedül az összehasonlító jog kínál kielégítő megoldást a jogtudomány számára egy valóban nemzetközi jog felé. Emellett tény, hogy valójában jogösszehasonlítás nélkül sok tárgykörben eredendően nem lehet megfelelő jogszabályt alkotni, kiváltképpen igaz ez egy jogcsaládon belül. Mint minden tudománynak, az összehasonlító jognak is elsődleges célja az ismeretszerzés, ami lényegesen szélesebb mozgástéren lehetséges és gazdagabb eredményre vezethet amennyiben az összehasonlítás módszerét alkalmazzuk. Szerep és cél tehát szoros összefüggésben állnak egymással.

Másfelől elmondható, hogy az összehasonlító jog alkalmas eszköz a nemzeti jogok közötti ellentétek tisztán tudományos alapon történő feloldására és segítséget nyújt eltérő társadalmi szerkezetű államok egymás közötti kölcsönös megértéséhez. Nem utolsó sorban jogi reformok véghezvitelénél rendkívül hasznos a jogösszehasonlítás. A nagy német jogtudós, Rudolph V. Jhering már a nacionalista látásmód hegemoniája idején felismerte, hogy *"külföldi jogintézmények átvétele nem nemzeti érzelmek kérdése, hanem hasznosság és szükség"*. Tehát gyakorlati szempontból is szorosan kapcsolódik eszköz és cél.

Természetesen az alkalmazott jogösszehasonlításnak is megvannak a maga korlátai. Célszerűsége egyfelől múlik azon, hogy a vizsgált jogintézmény saját környezetében kielégítő-e, másfelől nem mindegy, hogy esetleges felhasználása vezethet-e a kívánt célhoz. Gyakorlatiasan megfogalmazva a kérdés így vetődik fel: más állam szabálya tudja-e katalizálni az állam jogfejlődését? Nem kettőz-e meg intézményt, pontosan beleillik más állam jogrendszerébe? Mindaddig, amíg a hagyományos értelmezési módok segítségével megfelelő eredményre lehet jutni, addig a hazai jog értelmezésénél látszólag szükségtelen a jogösszehasonlítás. A joghézagokat azonban a nemzetek által elfogadott általános jogelvek értelmezésével lehet kitölteni. A svájci Polgári Törvénykönyv a bírácoknak példátlanul tág mérlegelési jogot biztosít, amely magában foglalja a jogösszehasonlítás által nyert eredmény felhasználását is.

A jogösszehasonlítás alapfeltétele a saját nemzeti jog pontos ismerete, ezért a jogi oktatás szerepe meghatározó. Ugyanakkor az összehasonlító jog lehetőséget teremt jogunk a fejlődés szempontjából elengedhetetlen kritikai szemléletére: mások jogát ismerve sajátunkat is jobban megértjük. Az új jogász nemzedék ismerete a globális nemzetközi közeledés időszakában nem korlátozódhat csupán a nemzeti jogra. Az összehasonlító jog haszna közvetlenül jelentkezik a nemzetközi közjog és magánjog, de mindenekelőtt az integrációs jogtárgyakban.

A nemzeti jogok közötti eltérések csökkentése végső célként önmagában hordozza a jogegységesítést, illetve ezzel összefüggésben közös jogelvek megfogalmazását. Leszögezendő, hogy megfelelő politikai és gazdasági háttér szükséges nemzeti jogok közelítéséhez, illetve egységesítéséhez. Közös elemek egybevetése után ki lehet választani az elfogadható legjobb megoldást, vagy az összehasonlítás módszere elvezethet

egy legkisebb közös nevező által meghatározható jobb és könnyebben alkalmazható tételhez.

A szűk értelemben vett jogegységesítés területfüggő. Példa erre az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés. Multilaterális szerződéseknél a jogegységesítés - a politikai elem jelentős közrejátszása miatt - tapasztalat szerint általában nem vezetett kielégítő eredményre. Föderációk esetében (Brit Nemzetközösség, Egyesült Államok) az összehasonlító jog szerepe - csakúgy mint a nemzetközi magánjog esetében - némileg módosult. Minták kidolgozása az egységen belül meghatározza az összehasonlítás keretét. Az "*egységes jog*" irányába a legalkalmazhatóbbnak az utóbbi megoldás tűnik.

A gyakorlatban átvett, vagy sablon alapján megalkotott norma alkalmazása előtt nem csupán jogtechnikai akadályok magasodnak; ami segít megválaszolni a kérdést, hogy miért egy kor általános trendjeihez kötődik a jogegységesítés igénye. Ha nem pusztán gazdasági célszerűség indokolja az egységes szabályozást, akkor a politikai elem meghatározóvá lép elő. Nemzeti keretek között az "*egységes jog*" alkalmazása az állam szuverén intézményein belül eltérő értelmezéseket kaphat (például bíró alkotta jog).

### **Az összehasonlító jog módszere**

Az összehasonlító jog a jogtudomány olyan kritikai diszciplínája, amely túlmutat a *de lege lata* elemzésén és céljaként törekszik egyfajta *de lege ferenda* körülhatárolására: vizsgálódási tárgyát tartalommal kívánja megtölteni. Elsődleges kutatási módszerét tehát a funkcionalitás határozza meg.

Módszere kiválasztását alapvetően befolyásolja a hiányérzet; a nem kielégítő szabályozás, vagyis kiindulópontja ott található, ahol a különböző külföldi jogok pusztán egybevetésen alapuló kutatása véget ér. A funkcionalitás elve alapján vélelmezhető, hogy nem összehasonlítható jogoknak a funkciója is eltérő. Ugyanakkor minden társadalomban - különösen jogcsaládokon belül - lényegükben azonos problémákra hasonló megoldások születtek. Az összehasonlító jog magára a problémára összpontosít, de nem szabad szem elől téveszteni, hogy eltérő szociális háttér mellett miért alakult ki esetleg eltérő szabályozás: a norma mögött egy szabályozandó jogtárgy áll. A szociális,

gazdasági és jogi tényező folytonos kölcsönhatásban állnak egymással: a háttér felkutatása nem elhanyagolandó az összehasonlító számára. A kulturális, politikai és morális kötöttségek a jogösszehasonlítás számos területén nem teszik célszerűvé annak megállapítását, hogy melyik állam normája jobb.

A szokásjog, íratlan szabályok és a gyakorlat az *“ex lex”* tényezőkkel együtt torzítják a képet és sok esetben nem teszik lehetővé, hogy tisztán jogintézményeket hasonlíthassunk össze: ez módszertanilag különösen figyelembe veendő. Lehetséges, hogy a probléma megoldását a társadalmi gyakorlatban kell keresni, vagy maga a társadalom szerkezete teszi szükségtelemmé a jog szabályozást. Ezenkívül léteznek történelmi véletlenek, amellyel a jogfejlődésnek is számolnia kell. Mint ahogy azonban gyakorlati modellezéssel megállapítható, hasonló problémára általában hasonló megoldás születik. Eltérő stílusú - más jogcsaládhoz tartozó - jogintézménnyel való találkozás elvileg behatárolná az összehasonlító látószögét. A fentebb említett elv szerint mégsem kötelező a vizsgálódást csupán egy meghatározott csoportra korlátozni.

Ha a kutatás túlságosan széleskörű, akkor bizonyos jogi megoldások szükségtelenül ismétlődnek. Kevésbé fejlett jogrendszerek átvettek fejlettebb megoldásokat. Általános érvennyel nehéz lenne behatárolni a kutatási terület határait, de önkorlátozás végett elsősorban az anyagi jogra célszerű koncentrálni.

Magát az összehasonlítást akkor lehet elkezdeni, ha a különböző jogintézmények fel lettek tárva; kritikai észrevétel és minősítés nélkül, csak a kutatott probléma aspektusát tartva szem előtt. Nem problémamentes az objektivitás. Példának okáért egyes jogintézmények államonként más funkciót tölthetnek be (pl. az angol eredetű *“trust”*). Azonban az összehasonlítás kezdetekor a kiemelt tárgyak el kell, hogy vesszítsék kötődésüket eredeti környezetükhöz, a hipotézis mentes legyen a nemzeti jogrendszer sajátosságaira való utalástól. Ismét jelentkezik a funkcionalitás, csak olyan jogok alkotják az összehasonlítás tárgyát, amelyek ugyanannak a problémának a megoldására jöttek létre.

Következő lépésként megkezdődik a rendszer felépítése. Elég rugalmasnak kell ahhoz lennie, hogy magában tudja foglalni a funkcionálisan összehasonlítható, ám különböző jogintézményeket. A jog társadalomalkotó tényező, a jogtudomány társadalomtudomány. A kérdés így szól: különböző

államokban mi a funkciója az összehasonlítás tárgyának, milyen doktrínába illeszkedik? Ha pedig a jog társadalmi tényezők mozgatója, akkor a jogi problémák minden államban hasonlóak. Meg kell találni a vizsgált jogintézmények közös funkcióját annak érdekében, hogy azok egy rendszerbe foglalhatók legyenek.

Az összehasonlító jog tehát maga is a jogtudomány módszere a pozitív jog megalkotásában. Eredményes összehasonlítás alapján megtalálható a jobb megoldás, illetve képesek leszünk egy új, minden addiginál célravezetőbb megoldás megalkotására. A legfontosabb pedig a gyakorlatba való átültethetőség.

### **Az összehasonlító jogtudomány kialakulásának vázlata**

Az általános jogtörténet szorosan összekapcsolódik a jogintézmények fejlődésével. Az összehasonlító jog fejlődése elsősorban az emberi gondolkodás történetének különböző fejezeteivel párhuzamosan érthető meg.

A nyugati kultúrkör jogtudományának alapjai az ókori Hellász városállamaiban lelhetők fel. Platon államelmélete keretében a poliszok jogát átfogóan vizsgálta és végzett összehasonlítást egy közös alkotmány modellezése érdekében. Munkáját folytatva Arisztotelész nem kevesebb, mint 153 polisz jogát tanulmányozta. Theophrastus - aki a nemzetközi magánjogi tudomány egyik úttörője - a különböző jogok közös alapelveit igyekezett meghatározni.

A Római Birodalom fejlett jogtudománya elsősorban a magánjog terén bontakozott ki, kodifikációs tevékenységének alapját jellemzően nem képezte jogösszehasonlítás. A poszt-klasszikus érában, a III. vagy a IV. században született a figyelemre méltó "*Collatio legum Mosaicarum et Romanarum*" című munka, amely klasszikus római jogot a héber joggal hasonlítja össze.

A középkor hajnala nem a jog uralma jegyében telt. Az 1485-ben elhunyt angol Fortescue a "*De laudibus legum Angliae*" valamint "*The Governance of England*" című műveiben az angol és a francia jog objektívnek nem nevezhető összehasonlítását olvashatjuk: természetesen az angol rendszer fölényét demonstrálandó.

A Reneszánsz korában a tudományok világiasabbak lettek, nőtt a keletje összehasonlító és analitikus kutatásoknak. Struve és Stryck a XVII. században a római (latin) és a germán magánjog egybevetésére vállalkoztak. A felvilágosodás és a természetjog tovább szélesítette a jogtudósok látókörét. 1623-ban Bacon *"De dignitate et augmentis scientiarum"* címen megjelent könyvében annak a véleményének ad hangot, hogy a jogásznak meg kell szabadulnia nemzeti joga béklyóitól. Leibnitz már az összehasonlító jog és az általános jogtörténet eltéréseit hangsúlyozta és szintén a nevéhez fűződik a *"Theatrum legale"* elméletének a megalkotása. A természetjogi iskola klasszikusai, Grotius és Pufendorf a természetjogi érvelés kialakításánál az összehasonlító jog metodikáját használták. A Felvilágosodás legkiemelkedőbb összehasonlító jogászaként emlegetett Montesquieu *"Törvények szelleméről"* című főműve öt fejezetnyi jogösszehasonlítást tartalmaz, ezen kívül a *"Perzsa levelek"* európai jogintézményeket vizsgál. A nagy Savigny göttingeni előde, Hugo empirikus természetjogi vizsgálódások szükségességét hangsúlyozta, amelynek keretében fel kell dolgozni a létező összes pozitív joganyagot.

A Savigny nevével fémjelzett jogtörténeti iskola megjelenése némileg visszavetette az összehasonlító jog fejlődését, mert követői a jog kialakulását és fejlődését a *"népszellemre"* vezették vissza: kutatásaik kizárólag a német és a római jogra összpontosultak.

Manapság az összehasonlító jog két ágát különböztetjük meg: a jogalkotói összehasonlító jogot és a tudományos vagy elméleti összehasonlító jogot. Előbbi a jogalkotást segíti, utóbbi pedig különböző jogrendszerek összehasonlításával a tudomány bázisát törekszik gyarapítani.

A jogalkotói összehasonlító jog hosszabb és folytonosabb fejlődést mutat a XIX. század óta - kezdve az 1794-es Porosz Földtörvénytől és az 1811-es OPTK-tól - habár nem teljesen töretlenül. Egyik remeke kétségkívül az 1804-es francia Code Civil. Fejlődése Németországban összekapcsolódott nacionalista törekvésekkel, mégis a legkiemelkedőbb eredményt a kereskedelmi jog terén érte el. Úgy a német Büntető Törvénykönyv, mint a Polgári Törvénykönyv megalkotásában nagy szerepet játszott az összehasonlító metodika, amely kiterjedt az osztrák és a svájci jogra is. A pozitivisták szemlélet ugyanakkor a módszer ellenére nem ösztönözte az összehasonlító jogot, mint tudományágat.

Eltérő fejlődést tudhat magáénak az összehasonlító jog másik ága. Feuerbach a skolasztikus jogösszehasonlításban látta a jogtudomány

univerzalitásának zálogát, bár kritikusai szerint a tudós e téren kevés gyakorlati tapasztalattal rendelkezett. Jhering volt, aki elsőként felismerte és fellépett a politika kedvezőtlen közrehatása ellen. A századfordulón a történeti jogi iskola, a pandektisztika és a jogi pozitivizmus gátolta ennek az irányzatnak a térnyerését.

A német Zacharia 1829-ben alapította a világ első összehasonlító jogi folyóiratát "*Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung*" címmel, Mittermaier pedig 28 kötetes munkájában foglalta össze három évtized külföldi jogfejlődését. Ugyanebben az időben merült fel először kontinentális jogászokban komoly érdeklődés a *common law* iránt. Mittermaier művében nemcsak leírt külföldi jogintézményeket, hanem feltárta azok ténybeli, politikai és szociális hátterét is.

Angliában elsősorban a kereskedelmi fejlődés ösztönözte a jogösszehasonlítást. A *Privy Council*nek nemegyszer kellett idegen jogot alkalmaznia; a gyakorlat számára Burge 1838-ban kommentárt készített, Levi "*Commercial Law of the World*" című, nagy igényű munkája pedig 1854-ben látott napvilágot.

Az Egyesült Államokban az összehasonlító jog virágkora a XIX. század első felére esett. A nemzetközi magánjog amerikai klasszikusa, Joseph Story, valamint James Kent ahhoz a reformszárnyhoz tartoztak, akik lépést tartottak az öreg kontinens jogfejlődésével. A gyakorlatias, egyetemi katedrára és törvényszékre egyaránt kiterjedő munkásságuk részeként - az összehasonlító jog módszerével - megalkották az Egyesült Államok modern nemzetközi magánjogának az alapjait. A Polgárháborút követően más államok trendjéhez hasonlóan a jogtudományban a gyakorlatiasabb, jogpozitivisták szemlélet kerekedett felül.

A XIX. század második felében a történeti összehasonlító jog és a jogi etnológia felé tolódik el a jogösszehasonlítás súlypontja, amelyet Maine műve, "*Az ősi jog*" fémjelez. Franciaországban 1869-ben megalakult a "*Société de législation comparée*", amely útjára indította a nagy karriert befutó "*Revue internationale de droit comparé*" folyóiratot. Az összehasonlító jog első "hivatalos" professzora Henry Maine volt, aki 1869-ben, Oxfordban lett a "történeti és összehasonlító jogtudomány" professzora, bár Párizsban már 1846 óta oktattak összehasonlító büntetőjogot.

Nem kétséges, hogy az összehasonlító jog XX. századi karrierjét elsősorban a kereskedelmi, gazdasági kapcsolatok terén bekövetkezett áttörés ösztönözte. Természetes igényként jelentkezett valamiféle egységesítésre való törekvés, amelynek megvitatására 1900-ban ült össze a Párizsi Összehasonlító Jogi Kongresszus. Az I. világháborút követő Versailles-i környéki békék a győztesek törekvéseit öntötték jogi keretbe és az összehasonlító jog autonómiáját szűkítették - elsősorban Németország rovására. A kor jellemzője az intézményesítés folytatása. 1920-ban alapították Franciaországban az "*Institut de Droit Comparé*"-t, 1926-ban római székhellyel az "*Institut International pour l'Unification du Droit Privé*"-t (UNIDROIT).

Az "*összehasonlítás csak az összehasonlíthatók között*" elv axiómája Európában a *common law* és a kontinentális rendszerek közötti kölcsönös közeledéssel fellazult. Az elvi ellentmondás feloldása a kétkedők számára is megmutatta, hogy alapjaiban eltérő jogrendszerek intézményeinek összehasonlítása is lehetséges, sőt célszerű. Az áttörés alapját képezte az összehasonlító jog további fejlődése számára, mert megvilágította a funkcionalitás és a szociális elem alapvetőségét.

## **A Világ jogcsaládjai**

A jogösszehasonlító számára szükséges meghatározni kutatása közegét. A nemzeti jogok nagyobb egységekbe, jogcsaládokba tömörülnek, amelyek lényeges elemeikben közös rendezőelveket követnek. A modern összehasonlító jog az Arminjon/Nolde/Wolff által készített csoportosítás alapján a következő nyolc jogcsaládba foglalta össze a Világ jogait: romanizált, germán, északi, *common law*, szocialista, távol-keleti, iszlám, és hindu jogcsalád.

Egy jogcsaládot összetart mindenekelőtt egy közös ideológia, ami lehet vallási, filozófiai, politika, gazdasági, vagy szociális. Másodlagosan meghatározó a jogtechnikai kapocs, ami alapján azonban az un. "*szocialista jog*" csoportba sorolása problémás. Mi a jog lényege? - lehet és kell feltenni a kérdést egy nemzet jogának objektivitásra történő osztályozásakor. Tekintettel a korábban említett módszertani tényezőkre, magánjogi intézmények adhatnak támpontokat. Minden társadalmat alapvetően az áruviszonyok rendje határoz meg, ami - elsősorban harmadik világbeli államok esetében - a nyugattól átvett közjogi rendszertől eltérő lehet.



Az időbeliség is meghatározó osztályozó tényező, amelyet a "szocialista" jogok jól példáznak. Történelmi tények - amelyek közvetlenül hatnak áruviszonyokra - a jogrendet sem hagyják érintetlenül: misem relatívabb, mint egy csoportosítás.

## **Bevezetés az európai összehasonlító kisebbségi jogba**

### **Az összehasonlító jog funkcionális hatálya**

Az összehasonlító joggal foglalkozó tudósok az 1900-as Párizsi Összehasonlító Jogi Kongresszus óta munkálkodnak elvi célként esetleg közös (keret)jogszabályok felvázolásán: napjaink a nemzetközi jogi kodifikációjának egyik legizgalmasabb területe. Az összehasonlító jog a jogtudomány viszonylag újonnan kimunkált diszciplínája, amely a századforduló óta nem tapasztalt reneszánszát éli.

Az összehasonlító jog kapcsolatát különböző jogágakkal általában tárgybeli, módszerbeli kölcsönhatás határozta meg. Mint nem a nemzeti jogrendszer része, körülhatárolható elválasztás különbözteti meg a nemzetközi magánjogtól is. Kutatási tárgya mégis alapvetően kedvezőbb a magánjog terén, hiszen a kereskedelem és áruforgalom adott kapcsolódási terület szuverén államok hasonló funkciójú jogintézményei között. Szintén, a politikai elem konstans és modellezhető jelenléte miatt, az összehasonlító módszer az államok rugalmas befogadó készségével párosulhat.

A nemzetközi közjoggal való viszonyt alapvetően meghatározza az összehasonlító jog végső célja, nemzetközi *"egységes"* jog megalkotása. A nemzetközi jogászok a legritkább esetben dolgozhatnak *"tisztá"* nemzetközi joggal, mert a politikai elem jelenléte olykor átcsap dominanciába. Hatványozottan elmondható ugyanez olyan szabályozási tárgy esetében, mint az ember, illetve emberi közösségek kapcsolata. Ha a nemzetközi jogon belül az emberi jogok mibenlétének megítélése relatív, a viszonylagosság még inkább a politika, - mint történelemformáló - tényező játékszerévé teszi az emberi jogok sanyarú sorsú mostohagyermekét, a kisebbségi jogot. Az összehasonlító jogtudomány szemszögéből nézve, a szakirányú tanulmányok és munkák igen jelentős mennyisége ellenére e tárgykörben nem indokolható a mértéktartó optimizmus küszöbén való átlépés.

## A kisebbségi jog hatálya

Az összehasonlító jog élő történelme inkább kapcsolódik az emberi gondolkodás fejlődéséhez, mint az általános jogtörténethez. A kisebbségi joggal való párhuzamos fejlődés jellemző vonása, hogy az utóbbi szabályozására való igények sem voltak teljesen elválaszthatók a mindenkori áruviszonyoktól. Már a protestáns vallásszabadság követelése sem nélkülözte a gazdasági elem jelenlétét, amit szemléletes példázott az Augsburgi Vallásbékekor (1555) megfogalmazott "*cuius regio, eius religio*" elv. Az összehasonlító jog rendezőelvei, mondhatni fogódzói voltak mindenkor a nemzetközi jog alapelvei, mint "*pacta sunt servanda*", vagy "*clausula rebus sic stantibus*". E két évszázados alapelv az összehasonlító jog számára alapot képzett céljának érvényesítésére, de jogágban betöltött szerepe a kisebbségi jog terén is meghatározó fontossággal bírt.

A nemzetközi közjoggal való viszony igen összetett. A kisebbségi jogok jelenlétének és érvényesülésének összehasonlító jellegű elemzésénél a vizsgált jogok körét szűken, Európára célszerű értelmezni. A jogtárgyra ható politikai, szociális, vallási dömping szélesen hagyott értelmezési határa nem tenné lehetővé a vizsgálódás - kudarccal való fenyegetés nélküli - elvégzését. A gyakorlat nem volt mentes látványos dogmatikai tévedésektől, mert az értelmezhető közegből kilépve, más jogcsaládok esetében is törekedett "kisebbségi" jogokat érvényesíteni - téves funkcionalitási értelmezés eredményeként - , ott ahol a probléma lényegében más aspektusból merült fel. Példaként említhető az oktrojált palesztin autonómia, Timor, Csecsenföld, stb. A politikai tényezők sokszor tudatosan követett téves gyakorlat hátráltatta a valóban megfelelő térben és időben történő alkalmazást és végigkövette a kisebbségi jog napjainkig nem túl hosszú történetét.

A különböző államok kisebbségi joggyakorlatát illető összehasonlító elemzés alfája és omegája a kisebbség meghatározása. Habár lényegében nem lenne bonyolult feladat nemzetközi dokumentumban rögzíteni valamilyen definíciót, az államok érthetően saját többségi nemzeti ideológiájukat féltik. Illúziórikus lenne a "létező legjobb meghatározást" kiválasztani annál is inkább, mivel a korábban említett körülmények tudatában a kisebbség minden államban komoly társadalmi, politikai, szociális, néplélektani vagy vallási

elem. Laboratóriumi körülmények közötti boncolgatás nem végezhető embercsoportok évszázados hányattatásainak rendezésére, átfogó rendezés nem végezhető a külön-külön és összességükben is ható tényezők élő történelembe ágyazott ismerete nélkül.

Általánosan elfogadható definíció megalkotásán 29 évig fáradozott Francesco Capotorti olasz jogász, miután az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1948-ban felkérte a cseppet sem egyszerű feladatára. Az 1977-ben elkészült, az egész világot átfogó összehasonlító vizsgálat eredménye így szólt: *"a minority is a group which is numerically inferior to the rest of the population of a State and in a non-dominant position, whose members possess ethnic, religious, or linguistic characteristics which differ from those of the rest of the population, and who, in only implicit, maintain a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language"*.

Jelenleg nincs nemzetközileg elfogadott definíció. Elemeit részben tartalmazza a Polgári és Politikai Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 27. cikke és az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának hozzá fűzött 1994-es Általános Kommentárjának 5.1. pontja. Sok állam, mint Albánia, Belgium, Finnország, Magyarország, Svájc használják nemzeti alaptörvényeikben a *"kisebbség"* szót, meghatározás nélkül. Nemzetközi szerződés több esetben alkotmányos erővel említi szintén *"kisebbséget"*, mint az 1955-ös Osztrák Államszerződés. Nem alkotmányban, de jogszabályi szinten bevett a *"kisebbség"* elnevezés létezik többek között Romániában, Olaszországban és Görögországban.

A *"kisebbség"* szó értelmezése tovább osztja az államokat; pedig csak etnikai (vagy nemzeti), nyelvi és vallási kisebbségekre szűkül a kör. *"Nemzeti"* kisebbségek élnek Albániában, Szászországban (Németország), Magyarországon, Kirgíziában és Lengyelországban. Romániában *"nemzeti kisebbséghez tartozók"* élnek. Ausztriában *"etnikai csoportok"*, Horvátországban és Szlovéniában *"közösségek"*, Szlovákiában *"nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok"*, Oroszországban *"etnikai csoportok"*, *"kis etnikai közösségek"*, *"kis északi populációk"* léteznek -a jogi fogalomtárban.

### **A kisebbségvédelmi intézményesedés gondolata**

A államok alkotmányos kisebbségvédelmi összehasonlítását alapvetően befolyásolja a körülmény, amely a kisebbségek rendkívül sok, kimerítően

szinte felsorolhatatlan változataiból és eltérő megközelítéséből fakad. A kisebbségi helyzet általában hátrányt jelent a többség helyzetéhez képest. Tehát van egy adottság, amely a többséggel egybeesik, illetve a másik attól eltér. Emellett a kisebbség számaránya sem elhanyagolandó tényező. A kisebbségi helyzet is eltérő okok miatt jöhet létre. Vannak népcsoportok, amelyek területcsatolással, mások bevándorlással kerültek kisebbségi státusba.

Az összehasonlítás objektív elemei: nyelv, kultúra, hagyományok, származás közössége, anyanemzethez való viszony. Szubjektív elemek: összetartozás tudata, identitástudat megőrzésének szándéka és az arra való törekvés. Az akarati elem különféle reakciókra indítja a kisebbséget: területi, kulturális, vallási autonómia, önrendelkezés, föderáció, stb. Egy kisebbségen belül különböző törekvések létezhetnek egymás mellett, illetve ellen.

Az összehasonlításnak az alapvető meghatározások tisztázását követően a hasonló és összehasonlítható adottságú államok alkotmányi és törvényi rendelkezéseit kell egybevetnie. Ha erre megvan a társadalmi és politikai akarat, akkor veheti kezdetét a tulajdonképpeni összehasonlítás.

A XX. század második fele a nemzetközi integrációk jegyében telik. Az Európai Gazdasági Térség létrehozta az Európai Közösséget, amely maga köré építi az iparosodott Nyugat-Európa társadalmát; a gazdasági növekedés biztosítása érdekében, amelynek záloga a társadalom kiegyensúlyozott állapota. 1949-ben egyezményesen megalakult az Európa Tanács (ET), mint az emberi jogok védelmének mechanizmusa. Bizottsága és Bírósága hivatott a tagállamok az emberi - majd később felvállalva a "gazdátlan" területet - kisebbségi jogok intézményes érvényesítésére.

Az 1945-ben létrehozott Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) számára a kisebbségi kérdés egészen más aspektusból merült fel, hiszen joghatóságát nem egy gazdasági, társadalmi alapú integráció képezte, hanem a Föld államai. Ugyanakkor joganyaga, különös tekintettel a 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára és Emberi Jogi Bizottságának dokumentumaira, természetes háttérét képezi a nemzetközi kisebbségi jogi kodifikációnak. Az ENSZ Közgyűlés 47/135. sz. Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól mindenképpen mérföldkő az univerzális kodifikáció történetében, azonban az Európára szorító összehasonlításnak legfeljebb elvi háttérét, de tárgyát nem alkotja.

## Az európai kisebbségvédelmi kódex igénye

A Párizsi Összehasonlító Jogi Kongresszus idején nem létezett összehasonlítható kisebbségi jogi gyakorlat, értve ezalatt elsősorban az anyagi kisebbségi joghoz kapcsolódó eljárási szabályozást. A nacionalizmus virágkorában ilyen jellegű összehasonlításnak sem oka, sem célja nem volt. Egyfajta mechanizmus és gyakorlat ugyan elvben létezett a háborús tűzfészek Balkánon, de jellegében vallási autonómia jelleggel. Az a tény, hogy az 1878-as Berlini Kongresszus regionális kisebbségvédelmi rendszert igyekezett kimunkálni, nem jelentette, hogy módszere összehasonlító lett volna. Addig, hogy a kisebbségi jog olyan jogtárgy legyen, amelynek intézményeit és ezen keresztül szellemiségét és stílusát jogilag össze lehessen hasonlítani, nem jutott el a kor tudománya.

A kiindulópont mégis helyes volt. A kisebbség, mint csoport önálló entitásként való kezelése és nyílt, vagy éppen burkolt önálló jogalanyiséga alapvetően megteremtette a kisebbségi jog intézményesedésének a *sine qua non*-ját. A közjogi helyzet a későbbiekben is lételemévé vált a kisebbségi jognak, hogy - a politikai akarat ellenére - ne oldódjon fel az emberi jogok nehezen értelmezhető sűrűjében.

Az I. világháborút követő, magyar szerzők által "*trianoninak*" nevezett békerendszer kisantanttal, "*weimari*" Németországgal és Szovjet-Oroszországgal a háttérben olyan helyzet elé állította az elemi erővel felszínre törő kisebbségi problémák megoldására (is) hivatott Népszövetséget, amelyben valami gyökeresen újat kellett létrehoznia. Kötődve a szellemi alaphoz, amely létrehozta és képtelen ellensúlyozni az eluralkodó nacionalizmust, a Népszövetség kisebbségvédelmi rendszere 1933-ra gyakorlatilag megbukott - vészjóslóan előre vetítve saját bukását is.

A Népszövetség megalkotta és útjára indította a II. világháború után ismét elővett kisebbségvédelmi mechanizmusát: anyagi és eljárásjog formájában. A Tittoni olasz külügyminiszter nevével fémjelzett "*Hármas Bizottságok*" formailag és érdemben vizsgálták a beérkezett - elsősorban állampolgársági és diszkriminációs ügyeket - és azokat a Hágai Állandó Bíróság elé utalhatták (kevés érdemi ítélet született). A Bizottság és a Bíróság jelentős mennyiségű és dogmatikailag értékes joganyagot hagyott az utókorra, amelynek felhasználását mégis gátolta a II. világháborút követő

paradigmaváltás, amely az első évtizedekben a liberalizmus jegyében egyértelműen a kollektív jogok ellen foglalt állást, ami a gyakorlatban kitelepítésekben és erőszakos, majd burkolt asszimilációban, az elmélet terén pedig merev elzárkózásban öltött testet.

### **A Helsinki folyamat kihívásai**

A kétpólusú világrend vezető, soknemzetiségű és erősen központosított nagyhatalmai a kisebbségi probléma félreértelmezésével a nacionalista kisállamok malmára hajtották a vizet. Ami a szétvert, pozitívumaiban sem kímélt Népszövetség után hátramaradt: a kisebbség jogállásának, az átfogó, végrehajtásra is kiterjedő szabályozásnak a hiánya. Nemzeti kisebbségek pedig továbbra is léteztek és a nemzeti törvényekben - Csehszlovákiától Spanyolországig - *de iure* is rögzítették létüket. Amikor Románia és Ukrajna a Molotov-Ribbentrop paktum elvei által területi vitában áll egymással ( a háttérben Moldova), Csehország és Németország a szudétánémetek szégyenletes kitelepítése kapcsán a Benesi Dekrétumon vitatkozik, feltehető, hogy a háttérben mégis inkább a területi elv, a politika általában a mozgató, mintsem embercsoportok létének és kollektív lelkének a sorsa.

A funkcionalitás szerint összehasonlíthatatlanok között nem lehetséges eredményes összehasonlítást végezni. A kisebbségi jog tárgya tekintetében az ember konstans szereplő. A jogi szabályozásnak is megvannak a maga határai, amelynek következtében a kisebbségek *status quo*-ját legalább annyira szabályozzák "jogontúli" tényezők, amelyeket befolyásolására elsősorban nem a jog hivatott. Ennek szemléletes illusztrálására a történelem a szocialista államok kisebbségeinek jogi helyzetét mutatta be. Az alapprobléma szinte ugyanaz volt, mint Nyugat-Európában, de az összeurópai szabályozást lehetetlenné tette az ideológiai elkülönülés, amelyen alapjaiban a Helsinki Záróokmány (1975) sem tudott lazítani.

Helsinkiben 1975-ben történt valami, amit talán akkor senki nem akart. A politikai kirakat szerepre hivatott Csúcs több fontos, mindkét nagyhatalom által elismert elvet is megfogalmazott. A Szovjetunió a jaltai rendszer konzerválásában bízott, az Egyesült Államok és nyugat-európai szövetségesei ellenben az emberi jogok erőltetésében a kelet-európai diktatórikus rendszerek meggyengítésének a lehetőségét ismerték fel. A határok sérthetlenségének, valamint az államok területi épségének kölcsönös elismerésének elveivel

szemben egyezményes szinten megjelent az emberi jogok - beleértve a kisebbségi jogok - tiszteletben tartásának az elve. 1975. augusztus 1-én az aláíró 35 államfő talán nem gondolta, hogy a "*helsinki elveknek*" meghatározó szerepe lesz a kisebbségi jogok fejlődésében.

A folyamat kezdete - tetőzve a kommunizmus bukásával - nem jelentett a politikai keretek közül való látványos kitörést. Nyugat-Európa gazdasági sikerei az életszínvonal ugrásszerű növekedésére és a politikai rendszerek szocializációjával jártak együtt, ahol a polgár önszerveződése értelemszerűen tolódt a magánszféra, az autonómia irányába. A korábban nacionalizmus által "*leszabályozott*" bretonok, baszkok, korzikaiak, stb. látványosan követeltek helyet a civil társadalomban, amit a szociális állam nem tudott nem tûrni. A jog csak közvetítette a társadalom mozgását.

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés J cikke az ENSZ Alapokmánya és a Helsinki Záródokumentum mellett a Párizsi Karta elveinek tiszteletben tartását emeli alaptörvényi szintre. A 130 U cikk az ENSZ mellett magáénak vallja hasonló célú nemzetközi szervezetek elveit. Az Európai Unió jellegénél, célkitûzéseinél fogva mindenekelőtt a gazdasági integrálódás szervezete, ennél fogva a kisebbségi jogok és normák gyakorlati érvényesítésének részletes szabályai, előírásai egyelőre csak elvi szinten alakultak ki.

Az Európai Unió "*elismerési doktrínája*"-ként számon tartott, a külügyminiszterek által 1991. december 16-án elfogadott állásfoglalás az "*etnikai és nemzeti csoportok, illetőleg kisebbségek*" jogainak elismerését írja elő és teljesítését az erre a célra felállított ad-hoc bizottság (Badinter-bizottság) hivatott ellenőrizni.

Helsinki után a Párizsi Karta által is deklarált alapvető szemléletváltást a kelet- és közép-európai államok szuverenitása okozta. A "*megnövekedett*" Európába meglévő intézményrendszer társadalmi szinten is csak igen nehezen bírt eltartani ennyi szabad népet; a szabadság márpedig csak ellenpárja, az elnyomás ismeretében értelmezhető. A minden szempontból - de elsősorban morálisan - mély válságot átélő Közép-Európa korábban elnyomott népcsoportjai olyan, a nyugat-európai jogi gondolkodásban meglévő jogokat követeltek, amelyeket e többségi társadalom sem élvezett. Az etnikai feszültségek általános krízishez nem vezettek, ami viszont egyáltalán nem a Nyugat érdeme.



Keleten az évtizedeken keresztül palackban tartott nacionalizmus szelleme kiszabadult. Hirtelen mégis olyan helyzetek igényeltek hosszú távú, sürgős és mindenekelőtt demokratikus megoldást, amelyeket nemzeti keretben, adminisztratív eszközökkel képtelenség lett volna kezelni. Összeurópai megoldást a kisebbségi kérdésre azóta sem sikerült találni, azonban a jogtudomány a napi politikával dacolva - jogösszehasonlítás keretében - folyamatosan dolgozza ki a modelleket, amelyek egyfajta keretét alkotják a modern kisebbségi jognak.

### **Cél: összeurópai kisebbségvédelmi rendszer?**

Nyugat-Európa magatartását a kisebbségi kérdés megítélését illetően inkább bizonytalan, mintsem határozott. Harcos, szeparatista etnikumok szintűgy jellemzik, mint békés, kulturális jogaikért küzdők. Az *"emberi jogok"* mézesmadzaga elhúzásával - a megoldás-kereséskor messziről legfeljebb csak tanácsokat osztogató Egyesült Államokkal együtt - a nyugati demokráciák nem kívánt felelősséget is vállaltak Közép- és Kelet-Európával szemben. Gazdasági téren jól jövedelmezett a Vasfüggöny lehullása, azonban nehezen kezelhető társadalmi problémák is házon belülrre kerültek.

Az EU Badinter-bizottsága a kisebbségvédelmet mint imperatív normát általános jogelvekből vezette le és kimondta: *"ha egy államban egy vagy több olyan csoport él, mely egy vagy több etnikai, vallási, nyelvi közösséget alkot, e csoportoknak joguk van arra, hogy identitásukat elismerjék."*

Az államok gyakorlati kisebbségpolitikája nyugaton sokkal megosztottabb, mint keleten. A mechanizmusokban több a korábban bevált igazgatási elem, mint a politikai. Azonban ha az integrálódni kívánó államok társadalmi zavaraik rendezését a létérdeknek tekintett csatlakozáshoz kötik, akkor valós politikai érdekké válik a kisebbségi jogok iránti elkötelezés. Az Európa Unió államainak és a térség többi fejlett országainak többsége ellenben nem rendelkezik állami szinten, az *"európai"* elveknek megfelelő kisebbségi stratégiával. Jelenleg gazdasági és társadalmi téren még fennáll olyan szintű különbség Közép-Európa és Nyugat-Európa vonatkozásában, hogy átfogó kisebbségvédelmi mechanizmust elvi szinten is csak nagyon óvatosan lehet építgetni.

Megelőlegezve a közeljövőt, a tanulmány elkészítése idején (1997. január vége) folyik a dán parlamentben az Európa Tanács Kisebbségi Keretegyezményének ratifikációs vitája. A kisebbségi jogi kodifikáció egyik utolsó állomása jól szemlélteti a jelenlegi politikai mozgásteret, amelyben az összehasonlító jogászok dolgozhatnak egy nemzetközileg irányadó dokumentum elfogadása érdekében. A dán szociáldemokraták szerint a dokumentum erőtlen megfogalmazású, hiányzik belőle a kisebbség meghatározására irányuló kísérlet, illetve a szankciók lehetősége, az egyezmény továbbá nem foglalkozik a cigánysággal. (A vita lezárását követően várhatóan februárban kerül sor a ratifikációra.)

A jelenlegi európai kisebbségvédelemi joganyagot a következő elemekre lehet osztani:

- alapszerződések;
- az Európa Tanács által előkészített egyezmények;
- az EBESZ dokumentumai;
- az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének önálló életre kelt 1201-es ajánlása.

A joganyag laza egységet alkot. Egymással összefüggésben láttak napvilágot; szóhasználatuk, gondolatiságuk hasonló keretek között mozog. Ha a jogösszehasonlítás oldaláról nézzük, akkor lényegében a funkcionalitás elvének megfelelnek. Nem államok intézményeinek összehasonlításáról van szó, hanem egy olyan minimális követelményrendszer megalkotására irányuló, folyamatosan ismétlődő kísérletről, amelyben az államok toleranciája a zsinórmérték.

A kiszámítható hatásra való törekedésre jó példa a hosszú előkészítő munka után csalódást okozó ET 1201-es Ajánlása, amely szándék szerint összekapcsolódott volna egy, az Emberi jogok Európai Egyezményéhez csatolandó, kisebbségvédelmi tárgyú Jegyzőkönyvvel. Utóbbi csak terv maradt (lett helyette Keretegyezmény), az Ajánlás parlamenti közgyűlés előtti elfogadása pedig mindössze három szavazaton múlt - román "*igen*" szavazat mellett is.

Az 1201-es Ajánláshoz készített szakértői anyagot a DH-MIN bizottság a létező ENSZ, EBEÉ; ET dokumentumok összehasonlító elemzése alapján készítette. A bizottság mandátuma nem tette lehetővé az előkészítésen túli kodifikációt, ezért az 1993-ban még plénum által is támogatott kiegészítő

jegyzőkönyv-tervezet elbukott. Hasonlóan a Demokráciával a Jogért Bizottság (Velencei Bizottság) egyezmény-tervezete sem nyerte el a Miniszteri Bizottság tetszését, bár meghatározásait azóta mérvadónak tekintik.

Az összehasonlító jog módszerével a lehetséges megoldások szélesebb skáláját lehet kimunkálni; így modell-megoldást, amely egy bizonyos sávban engedélyezett mértékben kerülhet nemzeti jogrendszerbe való beépítésre. A nemzeti jogrendszerbe való belépés csak akkor lehetséges, ha az állam jogrendszerének megfelelő szintű kapcsolata van a nemzetközi joggal és recepció után intézményesen alkalmazható megoldást alkalmaz. Erre tekintettel a politikailag különösen kényes kisebbségi jogok esetében napjainkig csak nagyon óvatos kodifikációs próbálkozások történtek.

## Összefoglalás

A tanulmánynak nem volt célja a kisebbségi jogok mibenlétének részletes elemzése. Az egyéni és kollektív kisebbségi jogok problematikájának feltárása túlmutat az összehasonlító jog keretein, pontosan az *"ex lex"* tényezők nagy száma miatt. Tény azonban, hogy kollektív szemlélet nélkül sem a kisebbség, mint olyan meghatározása sem lehet teljes, emellett a kollektív jogalanyiség kérdését sem lehet megkerülni. Utóbbi az összes dokumentum-szövegező számára talán a legnagyobb problémát az jelenti; hogyan lehet alapvetően identitásközös csoportból ugyanolyanok, de individuumok csoportját leképezni, amikor a közös bennük épp a közösség, az összetartozás?

A Keretegyezményt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994. november 10-én fogadta el és az ET tagállamai számára 1995. február 1-én nyílt meg aláírásra. Szövegezését számos kritika érte, a hozzá fűzött Magyarázó Jelentés pedig alapvetően szűkítőleg értelmez egyes jogokat, amelyek az alapszerződések tárgyalásakor döntő súllyal estek latba. A párhuzamos, szintén nagy várakozással beharangozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartája a nyelvi jogokat foglalta össze és várható, hogy a hiányzó egy ratifikáció bekövetkeztével hatályba lép.

Az összehasonlítás eredményének első jelei láthatóak. A politikai háttér mozgását leginkább a preambulumokban előszeretettel emlegetett EBESZ karták jelzik. A Helsink-i Csúcs utótálatkozóiból kinőtt Európai Biztonsági és

Együttműködési Értekezlet (EBEÉ), majd Szervezet (EBESZ) dokumentumai világosan nyomon követik azon törekvést, hogy nemzetközi szinten külön is deklarálni kell bizonyos kisebbségekkel kapcsolatos elveket. Hatékonyságát hátráltatja kompetenciájának behatárolása, kapcsolatának tisztázatlansága más szervezetekkel és elsősorban széles, egyre kevésbé konstruktív tagsága.

Az összehasonlító jogász számára olyan közegből kell építkeznie, amely igen képlékeny, bár alapvetően hasonló kultúrkörben a problematika közös történelmi hagyatékként merül fel és funkcionálisan összehasonlítható. Az Alapszerződések formális jogi jellege mögött felfedezhetőek a közös jogi alapok: a Helsinki folyamat dokumentumaira, a Keretegyezményre, az 1201-es Ajánlásra, valamint az egymásra való, szövegszerűen kimutatható utalások. A Románia és Ukrajna között "*esedékes*" alapszerződés előkészítése kapcsán egyértelműen megkülönböztetett figyelem kísérte a Magyarországgal való megegyezést.

Az alapszerződések elsősorban a keleti térség biztonságpolitikai alapját hivatottak képezni. A "*mindenki-mindenkivel*" elv kétségtelenül segít alapvető megítélésbeli különbségeket enyhíteni, azonban tény, hogy jellegénél fogva nem törekedhet átfogó európai szabályozásra. Az összehasonlító jog célja tekintetében még csak az előkészítő szakaszban vagyunk, ha egységes kisebbségi kodifikációt tűzünk ki célul. A jogösszehasonlítás azonban jelentős eredményeket tudott felmutatni. Az "*ex lex*" tényezők letisztulása esetén, meghatározott körben a kisebbségi problematika is függetlenebb lehet nem kívánatos befolyásoktól és a politikai akarat megléte esetén a szakirányú összehasonlító jogtudomány magasabb normatív erejű szabályozást tűzhet ki célul.

### **Felhasznált irodalom:**

K. Zweigert és H. Kötz : An Introduction to Comparative Law. Amsterdam 1977.

Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Budapest, 1996.

Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről /és a vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumok/. Dunaszerdahely, 1995.

The Protection of Minorities /Collected texts of the European Commission for Democracy through Law/, Council of Europe Press, 1994.

Tratado del a Union Europea /Textos Consolidados de los Tratados Comunitarios/. Madrid, 1992.

Az Európa Tanács emberi jogi dokumentumai. Budapest, 1996.

Ádám Antal: A nemzetiségek helyzetének alkotmányjogi szabályozásáról. Jogász Szövetségi Értekezések 1989. XII. évf. 2. szám.

Bruhács János: A kisebbségek nemzetközi jogi védelme és a helsinki folyamat. Jogász Szövetségi Értekezések 1989. XII. évf. 2. szám.

\*\*\*