

Monográfia a nemzetközi kisebbségvédelemről

Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Budapest, Osiris Kiadó 1996. 238 p. (Pro Minoritate Könyvek)

Az utóbbi mintegy tíz-tizenöt év során bekövetkezett változások sokakat teljesen váratlanul értek, különösen, ha az európai térségben egymás mellett élő népek életében végbement változásokra gondolunk. Miután a második világháborút követően a kisebbségi kérdést a többség megoldottnak, legalábbis regionális keretben megoldhatónak tekintette, ezért a hetvenes-nyolcvanas években valószínűtlennek látszott, hogy éppen a kisebbségi problémák megoldatlansága fogja Európa rendjét veszélyeztetni. Főként az első világháború következményének, illetve azon nemzetiségek problémájának tűnt a kisebbségi kérdés, melyek a határváltozások nyomán elszakadtak anyaországuktól.

Anélkül, hogy történelmi okokra és összefüggésekre hivatkoznánk, tényként megállapítható, hogy a kilencvenes évek kisebbségi kérdéseire egyenes út vezet az 1918-as és 1945-ös évek hasonló gondjaitól. Ugyanígy tény az is, hogy az eltelt fél évszázad sem volt képes a probléma konfliktusforrás voltán enyhíteni. Annak feltételezése, miszerint Európában a kisebbségi kérdés kizárólag a két világháború eseményeinek és következményeinek származéka, veszélyes tévedés. Az európai nemzetiségi konfliktusok valójában - és ezúttal az egyszerűsítés módszeréhez folyamodnék - két okra vezethetők vissza: az első világháború utáni határváltozásokra és régebbi, hagyományozódott problémákra.

Az egyes nemzeti jogrendek, valamint maga a nemzetközi jogrend hirtelen szembekerült a kisebbségek jogi helyzetét kielégítő módon rendező szabályok hiányával. Ezzel magyarázható egyes nemzetközi grémiumok fokozódó érdeklődése a témakör iránt; az ENSZ-ről, az Európa Tanácsról, a Helsink-folyamatról van itt szó, továbbá számos regionális vagy szubregionális szervezetről, illetve konferenciáról, amelyeknek egyike-másika írásos kötelezettségvállalásokat dolgozott ki - fogadott el. Ez utóbbiak nemzetközi jogi természete, úgy vélem, sok esetben kérdéses. Mindemellett egyre nagyobb számban jelentek meg kétoldalú megállapodások, amelyek egyéb kérdések szabályozása mellett kisebbségvédelmi rendelkezéseket is tartalmaztak.

Az alapvető baj az, hogy „általános” nemzetközi jogi kisebbségvédelem nem létezik, az egymástól esetenként igen nagy mértékben eltérő egyedi kisebbségvédelmi rendszerek mindaddig megakadályozták a kialakulását.

A nemzetközi jogásznak - főként így az évezred vége felé - nehezebbé esik bevallani, hogy a nemzetközi jog még nem rendelkezik hatásos és valóban alkalmazható eszközrendszerrel egy olyan nemzetközi, de belső állami szempontból is kényes kérdés megoldásához, mint amilyennek kétséget kizáróan a kisebbségi jogok minősíthetők. Biztató kivételek szerencsére már vannak: ilyen többek között a Strasbourgban 1992. november 5-én elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, melyet az Európa Tanács akkori 27 tagállama közül 11 írt alá és indított el a ratifikáció útján. A nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek jogainak tényleges védelme és biztosítása szempontjából kétségkívül kiemelt jelentőséggel bírnak - még ma is - a belső jog, az alkotmány és az alsóbbrendű jogszabályok vonatkozó rendelkezései.

A két világháború közti időszak kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi jogi szakirodalma könyvtárnyi nagyságrendű, főként, ha a nem magyar nyelvűről van szó. Lassan hasonló - bár még nem annyira monografikus természetű - nemzetközi jogi szakirodalom-mennyiséget kínál az utóbbi húsz év is ebben a tárgykörben. Más

tudományterületek és egyéb jogágak is részt kérnek e kérdéskör feldolgozásából és értékeléséből.

Megítélésem szerint a jelenkori nemzetközi jogi szakirodalom és kisebbségvédelmi kérdésekben érdekelt olvasóközönsége szerencsétlen-szerencsés helyzetben van: az események és a róluk szóló információk, illetve azok elérhetősége gyakorlatilag korlátlan alapot szolgáltatnak, és sok esetben zavarba is ejtik a források hitelességét és szakszerűségét igénylő érdeklődőt, ha egyáltalán képes átfogóan megismerni a különböző nyelveken napvilágot látó munkákat. Ezek a nemzetközi jogi kisebbségvédelem területén - zömében idegen nyelven - megjelent közlések bizonyos eseményekről beszámoló puszta jelentések, tanulmányok. A legalábbis a szándékuk szerint monografikus feldolgozások ritkák. Viszont egyre gyakoribbak a több tudományterület határán elhelyezkedő, azok elveit és működési mechanizmusait nem mindig szerencsésen ötvözni képes munkák. A kisebbségvédelem magától értetődően interdiszciplináris terület: belső jogi és nemzetközi jogi vonatkozásai nem jelentősebbek nyelvtörténeti, történelmi, politikatudományi, szociológiai vagy éppenséggel gazdaságföldrajzi vonatkozásainál. Az aktuálpolitikában játszott szerepéről nem is szólva.

Kovács Péter szóban forgó könyve a nemzetközi jogász számára üdítő és az egyetlen monografikus kivétel ebben interdiszciplináris szakirodalom-kavalkádban. Nem szükséges a szerzőt személyesen ismerni ahhoz, hogy a téma iránt érdeklődő olvasó Kovács Péterben avatott és a kérdéskör gyakorlatában is jártas nemzetközi-jogászszakértőt lásson. Mert szerencsére az.

Kovács Péter egy igen bonyolult, szerteágazó, pusztán elméleti síkon kielégítően nem művelhető nemzetközi jogi kérdést foglal össze könyvében. Sikerül az aktuális külföldi és hazai szakvéleményeket a gyakorlatból vett példákkal, érvekkel és ellenérvekkel logikai rendbe építve bemutatnia úgy, hogy közben mindvégig világos marad elkötelezettsége a nemzetközi jog iránt. Ez utóbbit kiemelendő érdemének tartom.

A jelenlegi nemzetközi jogi kisebbségvédelem izgalmas-vitatott pontjait és várhatóan hatékony intézményeit a szerző szellemes stílusban, ugyanakkor sok helyen aprólékos műgonddal veszi szemügyre és illeszti bele a nemzetközi jog és az alkotmányjog általános, alapvető rendszerébe, mindvégig frissen tartva a tényt, mely szerint szó sincs egyenes vonalú fejlődésről, illetve kodifikációról, szó sincs univerzális, de még regionális szinten sem homogén problémakezelésről. A nemzetközi jogi kisebbségvédelem szükségességének majdnem(!) egyöntetű elfogadása még nem jelent konszenzust a nemzetközi kisebbségvédelem alapkérdéseiben. Az ENSZ-deklaráció (1992. december), mely jogi természeténél fogva, ha többre nem is, de arra talán alkalmas lesz, hogy „generálja” a nemzetközi szokásjogi szabályok kialakulását, az Európa Tanács nyelvi chartája (1992. november), amely már nemzetközi szerződés természetével bír - és a többi, Kovács Péter által sorra vett univerzális és regionális-szubregionális szintű próbálkozás azonban az irányt kétségtelenül megmutatja: az államok, legalábbis Európában, többkevesebb lendülettel és buzgalommal, de apránként - hol meggyőződésből, hol pedig politikai vagy gazdasági megfontolásból - szuverenitásuk ezen szeletét „nemzetközi kezelésbe” adják.

A könyv által sorra vett dokumentumok bemutatásába nem kívánok beleszólni, hiszen kétlem, hogy lenne a szerzőn kívül - diplomata minőségében szerzett közvetlen tapasztalatainak köszönhetően - más magyar nemzetközi jogász, aki alaposabb tájékozottsággal bír. Inkább néhány megjegyzést fűzök három, alapvetőnek nevezett kérdéshez, melyeket, kikerülhetetlenek lévén, Kovács Péter is fejteget.

Az egyik megjegyzéssor a kisebbségek definíciójával függ össze. A nemzetközi jog nem rendelkezik általánosan elfogadott definícióval a nemzeti, etnikai és vallási kisebbségekre vonatkozóan. Lassan kezd az a felfogás - legalábbis Európában - elterjedni, mely szerint kisebbségnek minden körülmények között csupán azok a személyek minősülnek, akik az adott ország állampolgárai, ergo külföldi munkavállalók vagy külföldi állampolgárok nem. A vallási kisebbség fogalma nem okoz különösebb gondot, annál problematikusabb a nemzeti és etnikai kisebbségek definiálása. Úgy tűnik, hogy Európa egyre több államában mind gyakrabban hivatkoznak arra a nálunk használatos felfogásra, miszerint nemzeti kisebbség az, amely egy másik államban államalkotónak minősül, etnikai pedig minden olyan kisebbség, amely ilyen háttérrel nem rendelkezik. Ezen definíció használhatóságának korlátozott volta azonban igen gyorsan kiderül, különösen, ha a volt Szovjetunió, illetve Jugoszlávia népeit vesszük szemügyre. Éppen ezért legcélszerűbb az lenne, ha a fenti fogalmak tisztázását a jogalkalmazásnak engednék át. Amit természetesen rögzíteni kell és lehet, hogy nemzetközi jogi és talán jog-összehasonlító szempontból is ma már biztosra vehető, hogy egy adott személy kisebbséghez való tartozása saját ilyen irányú akaratától (mint szubjektív tényezőtől) függ, amellyel az objektív tényezők - extrém esetekben - mint korrigáló körülmények állhatnak szemben.

A fenti megállapítások kétségtelenül vitára, dilemmára adnak okot. Fölöttébb vitatott a kisebbségvédelmi jogok kollektív természete. Én magam a kisebbségvédelmi jogok katalógusát individuális és kollektív jogok halmazának tartom, és hajlok arra a - talán kissé egyszerű és formalista, éppen ezért makacsul védhető - álláspontra, hogy a kisebbségi jogok gyakorolhatóságának a kollektivitás az egyik előfeltétele. Teljes mértékben tisztában vagyok azonban azzal, hogy az individualista felfogás, a személyiségi jogok komponense napjainkban még elsőbbséget élvez.

Harmadik megjegyzésem annak elismerése, hogy a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi megoldások csak és kizárólag belső jogi konstrukciókkal karöltve, egymással kölcsönhatásban működhetnek hatékonyan. Különösen helytállónak tűnik ez a megállapítás, ha a kisebbségi kérdés politikummal terhes voltára gondolunk. Európa államaiban, az európai államok belső jogrendszerében különböző modellek léteznek, amint azt Kovács Péter munkájából is láthatjuk. Hiszen alig van Európában olyan ország, melynek állampolgárai körében ne élnének kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek. Bár szinte minden állam alkotmánya tartalmazza a diszkrimináció általános tilalmát, amelynek a kisebbségek védelme szempontjából lehet némi jelentősége, viszont a kisebbségvédelmet valóban szolgáló előírások igen ritkán találhatók meg az egyes alkotmányszövegekben. Azon államokban, amelyekben a kisebbségek zárt vagy legalábbis elkülönült településeken, területeken élnek, esetenként a területi autonómia valamelyik fokát biztosítja az állam, amelynek országonként változóan, hol több, hol kevesebb hatáskört enged át. Másik, gyakoribbnak nevezhető modell szerint bizonyos kérdésekben - főként a kultúra és az oktatásügy területén - személyi alapú igazgatási egységek működnek.

Kovács Péter monográfiája aktuális, nemzetközi jogon alapuló, de más jogágakra is kitekintő módszerrel elemzi a nemzetközi jogi kisebbségvédelem jelenlegi állását. Hasznos és szükséges segédeszköze minden olyan elméleti és gyakorlati szakembernek, politikusnak, aki a kérdéskörrel önszántából vagy kényszerűségből foglalkozik. Idegen nyelvre történő lefordításával a magyar nemzetközi jogi szakirodalom külföldi elismertségét kétségtelenül növelni lehetne.