

MAJTÉNYI BALÁZS

## A kisebbségvédelem elmélete és dokumentumai

Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák.*  
Budapest, Gondolat Kiadó, 2007.

**K**isebbségek: konfliktusok és garanciák – e sokat ígérő címen adta közre 2007-ben a Gondolat Kiadó Kardos Gábor új könyvét. A kötet a szerzőnek az emberi jogok nemzetközi védelmével foglalkozó munkái sorát gazdagítja, melyek közül elsőként e védelmi rendszer általános kereteit vizsgáló, az *Emberi jogok egy új korszak határán* című könyv jelent meg. (Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán.* Budapest, T-Twins, 1995.) Ezt követte egy a szociális jogok nemzetközi védelmével, annak minden hasznával és haszontalanságával foglalkozó mű közreadása. (Kardos Gábor: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései.* Budapest, Gondolat, 2003.) Új könyvével pedig a szerző egy a magyar szakirodalom által előszeretettel dédelgetett, ennek ellenére eddig kélőképpen körül nem járt kérdés, a kisebbségek nemzetközi védelmének elemzésére vállalkozik.



Az igényes kivitelű, keményfedeles kötet borítóján Gedő Ilka képével találkozunk, mely akár egy gyermekregény címlapjáról is ránk köszönhetne. Mégis, e kép címe, *Rózsakert csukott szemmel*, utalhat akár a könyv témájára, a nemzetközi kisebbségvédelemre is, hiszen az ide tartozó normák többnyire csupán szép elvek, deklarációk foglatát képezik. A megvalósítás korántsem mutat ilyen rózsás képet, hiszen a dokumentumokba foglalt elveknek a gyakorlatba történő átültetéséhez mind a mai napig csupán erőtlen kísérletek, vagy még azok sem társultak. A kötet címe, *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*, a világszerte jelentkező etnikai konfliktusokra emlékezteti olvasóit. A garanciák kifejezés utalhat egyrészt arra, hogy a kisebbségek nemzetközi védelmét részben egy a nemzetközi biztonságot is veszélyeztető kérdéssel szembeni védekezésnek szánták. (Lévén egy emberi jogi témáról szó, a biztonságpolitikai megközelítés igazolhatósága kétségbe vonható, de az attól még tény marad.) Azaz a kisebbségi jogok megadása a nemzetközi szintéren nem kis részben a biztonsági fenyegetésekkel szembeni garanciaként jelenik meg. Másrészt természetesen e jogok megadása abban az értelemben is garanciát jelent a kisebbséghez tartozók számára, hogy azzal az állam őket védi a többség túlhatalmával szemben.

Bár a szerző a kötetet feltehetően a kérdéskör nemzetközi szabályozását bemutató, annak eredményeit összefoglaló műnek szánta, az az elméleti kérdések iránti fogékonysága miatt ennél mégis többet nyújt az olvasónak. Hiszen az egyszersmind a kisebbségvédelem által felvetett dogmatikai kérdéseket boncolgató elmélyült értekezés és a nemzetközi kisebbségvédelmet nem csupán összefoglaló, hanem azt kontextusaiban is láttató mű. A könyv értékét növeli, hogy abban fellelhető a nemzetközi és a hazai szakirodalom lényeges megállapításainak foglalata, illetve azok értékelése és továbbgondolása.

A könyv tematikusan – bár ez a szerkezeti tagolásban nem jelenik meg – két nagyobb egységre osztható: az első a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos elméleti kérdéseket járja körül, a második pedig szervezetek szerint tárgyalva a kisebbségvédelem fontosabb nemzetközi dokumentumaival foglalkozik. Az első blokk a következő fejezeteket tartalmazza: *Kisebbségek konfliktusok: közép- és kelet-európai nézőpont*, *A nemzeti kisebbségek és a biztonság*, *Identitás és regisztráció*. Ezt követi a kisebbségvédelem nemzetközi szervezeti kereteinek és főbb dokumentumainak a feltérképezése, az itt található fejezetek előbb a kisebbségvédelem univerzális, majd a regionális keretek között elfogadott dokumentumait

elemzik. E szerkezeti egység a következő fejezetekből áll: *A kezdet nehézségeitől a normatív garanciáig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek, Az EBESZ kisebbségi normái és az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről, Az Európa Tanács regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája egy európai kihívás, A strasbourgi bíróság jogvédelme és a Beneš-dekrétumok, A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban.* A könyv második felétől tematikailag talán elkülönül *Az anyaállam és a nemzeti kisebbségek védelme* című utolsó fejezet, melyet Kardos Gábor a kisebbségvédelem egy a nemzetközi jogközösséget újabban élénken foglalkozó kérdéskörének, a határon túli kisebbségek védelmével kapcsolatos elméleti problémák vizsgálatának és kifejtésének szentel. (Bár e témakör kétségkívül a közelmúltban került újból napirendre, e fejezetet lehetett volna az első blokk végén is szerepeltetni.)

Vegyünk sorra néhányat a kötet elméleti része által felvetett dilemmák és megállapítások közül. A szerző szerint Közép-Kelet-Európának a demokratikus átmenet után ismét történeti esélye nyílt arra, hogy meghaladja új és régi kisebbségi konfliktusait, ennek egyik feltétele, hogy a kisebbségi önkormányzati igényeket demokratikus eszközökkel folyamatosan napirenden tartsák. Véleménye szerint azonban ma a régióban még az is kérdéses, hogy a kisebbségi konfliktusok meghaladása az autonómia kivívása útján valósul-e meg, vagy sokhelyütt az annak elérésére irányuló törekvések parttalanok maradnak, és az asszimilációs folyamatok gyorsulnak fel, esetenként lezárulnak. Meglátása szerint a kisebbségi kérdés megnyugtató rendezéséhez a régióban a politikai tudat átformálása is szükséges lenne, annak eléréséhez, hogy a politikai kultúra többé ne azonosulhasson kizárólag a többség kultúrájával. Kardos Gábor ennek kapcsán ír arról, hogy míg Nyugaton megjelent az etnikai nacionalizmus mellett az állampolgári vagy államnacionalizmus, addig utóbbi Közép-Kelet-Európában, ki tudja meddig még, várat magára. A könyv rámutat arra, hogy az autonómiák elérése a régió országaiban nem valamiféle általános (nem létező), az államokra háruló nemzetközi jogi kötelezettségtől várható, hanem az belső politikai alkufolyamatok eredményeként valósulhat meg. A szerző értekezik a már említett, a kisebbségvédelem terén jelentkező biztonságpolitikai megközelítésről, és Kymlickát idézi arról, miként kerülhet át a kisebbségi kérdés a „biztonsági dobozból” az „igazságosság dobozába”. Itt talán egy kicsit részletesebben is lehetett volna foglalkozni a biztonságpolitikai megközelítés által felvetett igazolhatósági problémákkal. *A Konfliktusok és garanci-*

*ák* című fejezetben a kötet utal az egyéni versus kollektív jogok vitára és ennek kapcsán a nemzetközi szabályozásban is jelentkező ellentmondásokra. Így tárgyalja például az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének sokat idézett 1201-es ajánlását, melynek 11. cikke beiktat egy kollektív jogot – igaz, azt egyéni jogként megfogalmazva (sic!) – a kisebbséghez tartozók egyéni jogait védő nemzetközi intézményrendszerbe. A könyvnek az identitás és regisztráció kérdéskörét elemző fejezete foglalkozik a kisebbségi hovatarozás meghatározása által felvetett problémákkal, és azzal, hogy minden jogos ellenézés dacára, annak hiánya legitimációs problémákat vethet fel a kisebbségek képviselőire hivatott közjogi intézményrendszer működésében. A szerző e fejezetben elemzi a magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszerben a kisebbségi választói nyilvántartások létrehozása előtt meglevő, illetve annak nem megfelelő bevezetése után jelentkező problémákat. Utal a legnagyobb magyarországi kisebbség, a romák helyzetére, s felhívja a figyelmet arra, hogy egyes szociológiai felmérések szerint a környezetük által romáknak tartott személyek kétharmada önmagát nem tartja romának. Megjegyzem, a magukat nem a kisebbséghez sorolók számára feltehetően nem is kisebbségi különjogokra van szükség, hanem inkább az asszimilációt segítő pozitív intézkedésekre.

A könyv második felében, a nemzetközi szabályozás különböző szervezeti kereteiben elfogadott dokumentumok kapcsán a szerző ír arról, milyen nehézkesen indult meg az ENSZ keretében a kisebbségeket védő jogalkotás. Elemzi a szervezet keretében elfogadott két a kisebbségvédelem szempontjából alapvető fontosságú okmányt, a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát (27. cikk) és az ENSZ 1992-es kisebbségi nyilatkozatát. A 27. cikk jelentősége, hogy annak révén a kisebbségi jogok védelme megjelent az egyetemes nemzetközi jog szintjén, s mivel más egyetemes szintű, jogi kötelező erővel is rendelkező dokumentumok nem követték, ez az egy – igaz bővített – mondat napjainkig a kisebbségvédelem alap- és keretszabálya. A szerző szerencsésnek tartja a 27. cikk megfogalmazását a kisebbségi jogalanyiságot illetően. Hiszen az egyrésztől egyértelművé teszi, hogy a nemzetközi szabályozás a jogosultakhoz az egyéni jogok nyelvén beszél, másrésztől a „csoportjuk más tagjaival közösségben” szóhasználat nyilvánvalóvá teszi, hogy e jogok tényleges gyakorlása a kisebbségi közösség létezését is feltételezi. Az 1992-ben elfogadott a *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* című dokumentum kapcsán a szerző megállapítja:

annak révén „az ENSZ és a tagállamai egy *viszonylag* használható mércét jelentő iránymutatáshoz jutottak”. A jogi kötő erővel nem rendelkező nyilatkozat szabadon értelmezhetőségét mutatja az a szerző által feltett – a kisebbségben élőket gyakorta foglalkoztató – kérdés, vajon a vallási életben való hatékony részvétel odáig terjed-e, hogy az egyházi vezetők kiválasztásánál, illetve a szertartások nyelve kapcsán is figyelembe kell-e azt venni? S ahogy Kardos Gábor megállapítja, a jogi kötő erővel rendelkező nemzetközi kisebbségvédelmi egyezmény elfogadása az ENSZ keretében továbbra is várat magára. A jövő e tekintetben nem túl biztató, hiszen egy ilyen egyezmény lehetséges támogatói, a kisebbségbarát politikát folytató államok az Európa Tanács (ET) szervezeti keretei felé fordultak. A regionális keretek előtérbe kerülését tükrözi a szerző meglátása szerint az ET két kisebbségek védelmét támogató egyezményének, a Nyelvi Chartának és a Kisebbségvédelmi keretegyezménynek az elfogadása. (A jogi kötelezettségvállalást nem jelentő EBESZ normákat a szerző az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezményével együtt kezeli, mondván, azok egy része a keretegyezmény révén vált kötelező nemzetközi joggá.) Az ET két egyezményének normáit összehasonlítva Kardos Gábor találóan fogalmazza meg, hogy közülük a charta közvetett formában és hatékonyabban, a keretegyezmény pedig közvetlenül, de kevésbé hatékonyan védi a kisebbségi jogokat. Így a keretegyezmény cikkei teljes egészében elvek és alapelvek gyűjteményét jelentik. A charta második, a célokról és az elvekről rendelkező része is ezekhez a cikkekhez hasonlítható, a harmadik része viszont részleges normatív kötelezettségeket tartalmaz, amelyek közül a részes felek bizonyos keretek között, akár egy étlapról, szabadon válogathatnak.

A keretegyezmény kapcsán a szerző felhívja a figyelmünket az 1. és 20. cikk között meglévő ellentmondásra: míg az első kijelenti, hogy a kisebbségi jogok védelme az emberi jogok védelmének integráns részét képezi, és mint ilyen a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik addig a huszadikba egyfajta hűségklauzulaként bekerült az értelmezés és alkalmazás elveként a nemzeti törvényhozás, illetve mások jogai tisztelben tartásának a kötelezettsége. A 20. cikk így egy kissé valóban elbizonytalanítja az olvasót a tekintetben, hogy a kisebbségi jogok védelme ténylegesen a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik-e.

A nyelvi chartáról szóló, tartalmilag igen gazdag fejezet megírásakor a szerző saját, a dokumentum végrehajtását felügyelő bizottság tagjaként szerzett tapasztalatait is hasznosíthatta. A Kardos Gábor által „jezsui-

ita megközelítésűnek” nevezett nyelvi charta a kisebbségek hatékony védelme érdekében tudatosan törekszik mind az egyéni, mind a közösségi jogalanyiség eltüntetésére. E szemléletmódot jellemzi, hogy a charta a kisebbségek helyett a kisebbségi vagy regionális nyelveket részesíti védelemben, a kisebbséghez tartozó személyek szóhasználatot elkerülve esetenként pedig a kisebbségi vagy regionális nyelvek „használóiról” szól. (Így az államok érzékenységre tekintettel igyekszik megkerülni a kedvezményezettek megjelölését.) A charta más európai dokumentumokhoz hasonlóan nem védi az új, gyakran Európán kívüli kisebbségi nyelveket, amelyek nem tekinthetők olyanoknak, amelyeket az állam polgárai hagyományosan használnak. Ezt az Európa-szerte jelentkező politikát – egy kissé szabadon interpretálva a szerző véleményét – akár struccpolitikának is nevezhetnénk. A charta továbbá ugyan a regionális vagy kisebbségi nyelveket támogatja, de a védelem nem terjed ki például a dialektusokra. A szerző példákkal is illusztrálja, annak megítélése, hogy adott esetben dialektusról, vagy regionális, illetve kisebbségi nyelvről van szó, nem minden esetben egyszerű, s az állami politikától nem független feladat. Továbbá a charta hangsúlyozza, hogy a normatív védelem előfeltétele a területi jelleg. Kardos Gábor megemlíti, hogy a dokumentum magyarázó jelentése által a nem területi nyelvekre felhozott egyik példa a roma nyelveké. A jelentés e megállapítása a roma kérdés alapvető félreértésére utal, hiszen a roma kisebbség túlnyomó többsége már nem folytat vándorló életmódot. A kötet némi iróniával rója fel a magyar jogalkotónak, hogy a magyar ratifikáció az ország egész területét kijelöli a végrehajtás számára. Ez ismerve a magyarországi kisebbségek területi elhelyezkedését, mintha arra utalna, hogy a magyar jogalkotó nem veszi kellően komolyan a charta harmadik, valóban normatív elemeket is tartalmazó része által rárótt nemzetközi kötelezettséget. A szerző állást foglal a Charta self-executing jellegéről lefolytatott szakmai vitában, azaz arról a kérdéstről, hogy a dokumentum tekinthető-e belső jogalkotás nélkül alkalmazható nemzetközi szerződésnek. Bár a chartának valóban vannak olyan rendelkezései, melyek közvetlenül alkalmazhatók lehetnek, ahogy azt Kardos Gábor is leszögezi, egésze nyilvánvalóan szükségessé teszi a belső jogalkotást.

A szerző az Európai Emberi Jogi Bíróság által a kisebbséghez tartozók számára kínált jogvédelem lehetőségeit elemzi, A II. János Ádám Liechtenstein herceg-ügy kapcsán foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a bíróság rendelkezik-e joghatósággal a kisebbségi tulajdonok elkobzását

elrendelő Beneš-dekrétumok vizsgálatára. Úgy véli, az egykori tulajdonosok örökösei aligha fordulhatnának vérmes reményekkel a testülethez és megállapítja, nehéz a múlt hosszú árnyaitól szabadulni.

Kardos Gábor ír az európai uniós csatlakozásnak egyik máig velünk élő illúziójáról, ami szerint az Unió hatékonyan garantálhatja a nemzeti kisebbségek jogait, sőt a keleti bővítés területi autonómiákhöz is el fog vezetni a régió államaiban. Ezzel szemben az uniós jogvédelem jelenleg a következőkre korlátozódik: a diszkrimináció elleni fellépés, valamint a regionális vagy kisebbségi nyelvek, illetve az azon alapuló kultúrák támogatása. Igaz, ahogy Kardos Gábor megállapítja, az Európai Uniónak már ma is rendelkezésére állnak olyan eszközök (diszkrimináció tilalma és az általános emberi jogi monitorozás), melyek biztosíthatnak egyfajta korlátozott kisebbségvédelmet.

A szerző *Az anyaállam és a nemzeti kisebbségek védelme* című fejezetben arra vállalkozik, hogy meghatározza, milyen eszközei vannak az anyaállamnak a határon túliak védelmére, s egyáltalán milyen esetekben tekinthető jogszerűnek az anyaállam fellépése. A legitim fellépés eszközei lehetnek például a kétoldalú megállapodások, vagy az, ha a belső jogalkotás, annak érdekében, hogy a területen kívüli joghatóságot elkerülje, kulturális kedvezményeket biztosít a határon túliak számára. A kedvezményes honosítás feltételeként jelöli meg, hogy az állampolgárságot csak egyéni kérelemre lehessen megszerezni. E fejezet érdeme, hogy az a határon túliak jogállása körüli vitát nemzetközi környezetbe helyezve, összefüggéseiben mutatja be.

Összességében Kardos Gábor új kötete olyan munka, mely méltán ajánlható a kisebbségi politika és jogok iránt érdeklődők figyelmébe, abban a reményben, hogy a könyv a nemzetközi kisebbségvédelem által felvetett kérdések újra- és továbbgondolására hívja olvasóit.