

II. | Egy lehetséges megoldás

5. Stabilitás vagy igazságosság?

Nem nehéz észrevenni, hogy az etnikulturális konfliktusok kezelésének eddig tárgyalt megközelítéseit az teszi hasonlónvá, hogy a stabilitás követelményét az igazságosság fölé helyezik a megoldások normatív értékelésében.¹²⁵ Pontosabban: az igazságosság nem is merül fel követelményként a konfliktusok kezelésére – megelőzésére vagy kioltására – szánt módszerek kiválasztásakor és igénybevételekor. A cél legtöbbször a stabilitás – és ezzel együttjáróan a status quo – megőrzése, ami a hatalmon lévők vagy az elnyomó többségek pozícióit erősíti, függetlenül attól, hogy a fennálló rend az igazságosság szempontjai alapján miként minősíthető.¹²⁶ A vizsgált módszerek nincsenek következképpen tekintettel arra, hogy a többség uralként felfogott demokrácia a többkultúrjú társadalmakban a kisebbségek érdek- és akarat-érvényesítését akadályozhatja, oly módon, hogy a formálisan a legteljesebb mértékben legitimnek tekinthető döntéshozatal a sorozatosan leszavazott kisebbségekre nézvést igazságtalanságokat termel ki, amelyek elmérgesíthetik a többség és kisebbségek viszonyát, hosszabb távon pedig etnikulturális konfliktusok kirobbanásához vezethetnek. Ilyen esetekben a demokratikus játékszabályok maradéktalan érvényesülését biztosító válságkezelő módszerek, amelyek a *status quo* és a stabilitás kizárólagos szempontjaira összpontosítanak, aligha eredményezhetnek egyebet, mint a lappangó feszültségek halmozódását.

125 | Lásd erről Fred Halliday: Nationalism. In: J. Baylis–St. Smith (szerk.): *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, 1997, 359-374.

126 | Ennek a kérdésnek egy fontos, Balkánt és a közép-kelet-európai térséget érintő vonatkozására hívta fel a figyelmet Romsics Ignác egy 1996-ban közreadott munkájában: „Közép- és Kelet-Európa kisebbségeinek önállósodási törekvéseit megérteni és az elnyomás ellen küzdő vagy protektív, illetve elnyomó vagy területszerző nacionalizmusok között disztingválni az óceán túlpartján, a nemzeti szempontból magát sokáig a »népek olvasztótégelyeként« meghatározó Egyesült Államokban a legnehezebb. Az amerikaiak látják, hogy a közép- és kelet-európaiak ölik vagy ölni készülnek egymást, ám ellentéteik racionális és irracionális okait nem értik. Legtöbbször hajlamos az egész jelenséget az újabban olyannyira divatos »törzsi antagonizmusok« címző alá sorolni, és mint »fehér ember« számára *ab ovo* felfoghatatlan atavizmust lehetőleg gyorsan elfelejteni. Ezért nem meglepő, hogy a térség politikai határainak

Ebből a sokak által mellőzött körülményből indul ki Will Kymlicka a maga elméletében. Szerinte azoknak a nehézségeknek az okát, amelyekkel az etnikulturális konfliktusok elméleti magyarázatai és kezelési kísérletei találják szemben magukat, és amelyeket több-kevesebb részletességgel ismertettünk az eddigiekben, abban kell keresni, hogy az egyetemes emberi jogokra alapozott és a többségi döntéshozatal célszerűségében bízó *képviselési demokráciák* nem kínálnak kielégítő válaszokat az alábbi, egyre több helyütt és egyre sűrűbben fölbukkanó kérdésekre: Milyen nyelvet lehet használni a parlamentekben, az állami hivatalokban, a törvényszéki tárgyalásokon? Elvárható-e, megengedhető-e, hogy minden etnikulturális csoport a maga anyanyelvén tanulhasson az állam által fenntartott oktatási intézményekben? Indokoltnak tekinthető-e az az igény, hogy az egyes országok adminisztratív alegységeinek a határát úgy jelöljék ki, hogy az etnikulturális kisebbségek többséget alkossanak az alegységeken belül? Bölcs dolog-e megosztani a hatalmat a központ és az egyes adminisztratív alegységek között, oly módon, hogy ezáltal a kisebbségek jogosítványokhoz jussanak a számukra létfontosságú, kulturális érzékenységeket kiváltó területeken, mint amilyenek az oktatás, a nyelvhasználat, vagy az általuk lakott terület etnikai arculatának megőrzése? Az etnikai, kulturális közösségek lélekszámbeli arányának megfelelően kell-e biztosítani a kisebbségek képviselését az állami és politikai intézményekben? Szükséges-e fenntartani a bennszülött népek kizárólagos tulajdonjogát hagyományosan birtokolt területeik és közösségi javaik fölött, megakadályozván ezáltal a más kultúrájú-etnikumú telepések beszármazását és gazdasági pozíció-szerzését? Lehet-e kötelezettségként előírni a kisebbségek számára az integrációt? Melyek az integrációnak azok a mindkét fél számára elfogadható intézményes formái, amelyek sem asszimilációt, sem szecessziót nem készítenek elő hosszú távon?

A többségelvű képviselési demokráciák szellemében nem léteznek minden érintett felet egyenlő mértékben kielégítő válaszok a fenti kérdésekre. Az önkorlátozásra az elvárhatónál is nagyobb mértékben kész többségek sem képesek elég messzire elmenni a válaszok megadásában ahhoz, hogy a kisebbségek jogosnak vélt igényeit ki tudnák elégíteni, az önkorlátozó kisebbségeknek

változásait a nagyhatalmak közül mindenekelőtt Washington helytelenítette és helyteleníti ma is. A sok közül ennek egyik legutóbbi bizonyítéka az Egyesült Államok szárazföldi hadserege mellett működő kutatóintézet 1994 elején megjelentetett könyve Közép-Európa és a Balkán etnikai konfliktusairól és a velük kapcsolatos amerikai politikáról. A kötet minden tekintetben a helyzet és a problémák korrekt leírását nyújtja. *A teendők megfogalmazásakor azonban sohasem a feszültségek főtételének feltárására és megszüntetésére, hanem a feszültségeket fatalista módon mintegy adottnak véve, azok elfojtására, illetve a robbanás megakadályozására, s végső esetben, ha más megoldás már nincs, a kirobban konfliktus igazolására tesz javaslatokat. Ebben a megközelítésben nincsenek jogos és jogtalan nemzeti követelések; ebben a megközelítésben csak 'etnikai alapokon nyugvó államközi feszültségek' vannak, amelyek mintegy 'természetükből adódóan' vezetnek a határok megkérdőjelezéséhez és ezáltal kisebb-nagyobb regionális háborúkhöz."* Vö: Romsics Ignác: *He-lyünk és sorsunk a Duna-medencében*. Budapest, Osiris Kiadó, 1996, 356-357 (az én kiemelésem – S.L.). A kiadvány, amelyre Romsics hivatkozik, Thomas S. Szayna: *Ethnic Conflict in Central Europe and the Balkans. A Framework and U.S. Policy Options*. Arryo Center, 1994.

pedig mindegyre az önfeladás többé vagy kevésbé jogos vádjával és veszélyeivel kell szembenézniük, amelyeket jó érzékkel használnak ki rendszerint, mint láttuk, az etnikai aktivisták és a politikai vállalkozók.

Kymlicka szerint a tulajdonképpeni probléma nem az, hogy ezekre a kérdésekre az egyetemes emberi jogok hagyományos elmélete helytelen válaszokat kínálna, hanem az, hogy nem kínál semmiféle választ egyáltalán, és ennélfogva a nemzetközi államközösségben nincs egyetértés arra vonatkozóan, hogy mi volna a kérdések méltányos kezelésének a mindenki számára elfogadható módozata. A szólásszabadság jogának a garantálásából például nem következik semmiféle előírás azt illetően, hogy *milyen nyelven* lehet élni ezzel a joggal, miként az egyenlő és arányos választói jog sem képes önmagában megoldani a belső határok és a hatalommegosztás vitás kérdéseit, amelyek megmérgezik rendszerint a *másik* pusztá léte által a kölcsönös veszélyeztettség állapotában tartott közösségek mindennapjait.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a fenti kérdésekre a többségi nemzetek a maguk érdekeiknek megfelelően fogalmazzák meg a válaszokat a többségi döntéshozatal intézményes keretei között, amit a kisebbségek a demokrácia szellemével ellentétes társadalmi igazságtalanságként fognak fel. Az ennek nyomán fölfakadó kiszolgáltatottság-érzés az első indítéka rendszerint az etnopolitikai mobilizációnak, amelyről a Gurr–Harff-modell beszél, és erre vezethetők vissza a mobilizált közösségekre jellemző stratégiai interakcióknak azok a gyakori alakzatai is, amelyeket Lake és Rothchild írtak le elméletükben.

A helyzet súlyosságát az is fokozza, hogy a politikai filozófia nagy klaszszikusai és a hagyományos elméletek szinte kivétel nélkül az *etnokulturális szempontból homogén társadalom* fogalmával operáltak, a politikai közösség prototípusaként az ókori görög városállamokat, a *polist* jelölve meg. A politikai elméletírók szemei előtt az eredetében, nyelvében és kultúrájában egységes politikai nemzet eszménye lebegett a kezdetektől a legutóbbi időkig, ha ők maguk többkultúrájú államok vagy birodalmak polgárai voltak is. Az emberiség történetének azok a drámai eseményei pedig, amelyeket az eddigiekben ismertetett taxonómiák és kazuisztikák próbálnak rendszerbe foglalni és magyarázni, mintha ezt az elméleti előfeltevést próbálták volna igazolni illetve alkalmazni a gyakorlatban: az etnokulturális konfliktusokat a kulturális különbségek fölszámolásával megoldani próbáló módszerek alkalmazására – népirtásokra, erőszakos kitelepítésekre, az asszimiláció vagy a szecessziók eseteire – a történelem során mindahányszor az etnokulturális szempontból egynemű politikai közösség egyedül üdvözítő voltára vonatkozó, többé vagy kevésbé hallgatólagos előfeltevésnek a jegyében és igézetében került sor.

De a kulturális különbségek fennmaradását és védelmét célzó próbálkozások sem jártak lényegesen több eredménnyel eleddig. Az első világháborút követően a Népszövetség felügyelete alatt létrejött kisebbségvédelmi rendszer, amely kollektív jogok biztosításával próbálta meg elérni a kitűzött célt, csúfos véget ért. A kisebbségi szerződéseket, amelyeket a Szövetséges és Társult Főhatalmak (Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország és Japán) mint garanciavállalók, valamint a területileg meg-növekedett és az újonnan létrejött államok mint kötelezettséget vállalók írtak alá, jogi tökéletlenségek, a szabotosság hiánya, belső- és a békeszerződések-

kel szemben kimutatható inkonzisztenciák jellemezték¹²⁷, ami kimagyarázhatóságot és az alkalmazás útjába gördíthető procedurális akadályokat eredményezett. Fogyatékoságain és viszonylagos eredménytelenségén túlmenően különösen rossz emléktűvé teszi a rendszert az a körülmény, hogy a kisebbségi szerződések állítólagos be nem tartása a második világháború előestéjén ürügyül szolgált a hitleri Németország Csehszlovákiával és Lengyelországgal szembeni fellépéséhez.

A második világháború lezárultával ezek az elbátortalanító tapasztalatok radikális szemléletváltást eredményeztek a kisebbségvédelem terén. A kiszolgáltatott és nemzetközi védelemre szoruló közösségek kollektív jogairól a hangsúly az egyéni jogok biztosítására helyeződött át, annak a feltételezésnek az alapján, hogy amennyiben az alapvető emberi jogok minden egyén számára, etnikumra és kulturális kötődésekre való tekintet nélkül biztosítottak, nincs szükség a közösségek kollektív védelmére. A kisebbségi jogok helyét az egyetemes emberi jogok doktrínája vette át tehát, azzal a súlyos következménnyel, hogy az etnokulturális közösségek, amelyeknek tagjai számára az emberi jogok viszonylag széles köre biztosította az egyenlő bánásmódot, nem tarthattak igényt a továbbiakban a kulturális sajátosságaik megőrzését biztosító, csoport-specifikus jogokra. Ezeknek a megfontolásoknak az alapján az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából, amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése hagyott jóvá 1948-ban, minden olyan utalás kimaradt, amely az etnikai és nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozóan lett volna értelmezhető.¹²⁸

A szemléletváltás elméleti megalapozásából mind a jobb-, mind a baloldali liberálisok derekasan kivették a részüket, abból a meggyőződésből indulván ki, hogy az etnokulturális feszültségek és konfliktusok kezelésében a vallási tolerancia példáját kell követni. A XVI. századi vallásháborúkból – hangzotak az érvek – nem a vallási közösségek kollektív jogainak a biztosításával, hanem az állam és az egyház szétválasztásával és a lelkiismereti szabadsághoz való jog biztosításával találta meg végül is Európa a kiutat. A vallási közösségek közvetett védelemben részesültek ezáltal, a szabad vallásgyakorláshoz és a társuláshoz való egyéni jogokra vonatkozó garanciák révén.

A háború utáni liberálisok nagy része úgy gondolta, hogy az etnokulturális identitás kérdését a vallási hovatartozás analógiájának megfelelően kell kezelni. Az identitáshoz való jogot senkitől sem lehet megtagadni ugyan, de annak gyakorlásával kapcsolatos minden igény és elvárás kizárólag a magánszférában lehet jogosult, az állami intézmények igénybevétele vagy beavatkozása nélkül. Az etnikailag semlegesnek nyilvánított állam feladata ilyenként az egyéni jogok érvényesülésének biztosítására és a diszkrimináció vagy az etnokulturális előítélet terjedésének a meggátolására korlátozódik. Az etnikai vagy kulturális kisebbségek tagjai szorgoskodhatnak sajátos identitásuk és ha-

127 | Balogh Artúr: *A kisebbségek nemzetközi védelme, a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Csíkszereda, Kájoni, 1997; 47-49. Lásd még ehhez: Ioan Scurtu-Liviu Boar (szerk.): *Minoritățile naționale din România 1918-1925. Documente*. București, Arhivele Statului din România, 1995, 8.

128 | Vö.: Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris Kiadó, 1996, valamint Gál Kinga: *Kisebbségvédelem a nemzetközi jogban*. In: *Magyar Kisebbség*. II. évf., 1-2. sz., 1996, 259-278.

gyományaik megőrzése érdekében, de csak azzal a feltétellel, hogy erre irányuló erőfeszítéseik nem korlátozzák mások jogait, és összhangban maradnak az egyetemes emberi jogokkal. Az állam és etnicitás ilyen értelmű szétválasztása elméletileg – egyebek között – azzal a következménnyel is jár, hogy lehetetlenné teszi, mintegy megtiltja a kormányzatok számára az etnikai csoportok hivatalos elismerését, illetve az etnicitás szempontjainak a figyelembe vételét a javak, jogok és kötelezettségek elosztásában.

Rövidre fogva, ezek azok a megfontolások, amelyek alapján a háború utáni liberális elméletírók nagyobbik része konszenzusra jutott azt illetően, hogy az etnokulturális különbségek összebékítéséhez vezető utat nem a csoport-specifikus jogok segítségével, és nem is a politikai identitással vagy más, különleges alkotmányos státussal felruházott közösségek elgondolásának a környékén kell keresni.

A világ színpadán zajló események azonban viszonylag hamar rámutattak ennek a módszernek a korlátaira is. Az etnopolitikai konfliktusok Gurr által tanulmányozott dinamikája, a szecessziós mozgalmak viszonylag nagy száma, az autonómia-követelések, a devolúciós példák vagy a nyelvharc esetei szerte a világban azt bizonyítják, hogy az etnikai és kulturális kisebbségek nem érzik magukat – és kultúrájukat – biztonságban az egyetemes emberi jogok garanciális rendszerében. És nem alaptalanul, hiszen – amint azt részletesen látni fogjuk a soron következőkben – a liberális demokráciák által megjelenített „etnikailag semleges” állam az etnokulturális hegemonia eszközévé válik az esetek nagy többségében, az állami intézményeket a saját érdekeinek megfelelően ki- és felhasználó nemzeti többségek akarata szerint.

A régi-új fogalmakban jelentkező probléma kihívásaival a nemzetközi államközösség a hidegháború végét követően megpróbált újból szembenézni. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 1991-ben nyilatkozatot fogadott el a nemzeti kisebbségek jogairól¹²⁹, majd 1993-ban létrehozta a Kisebbségügyi Főbiztos tisztségét és hivatalát.¹³⁰ 1992-ben az ENSZ fogadott el nyilatkozatot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, az Európa Tanács pedig elfogadta és csatlakozás végett a tagállamok elé terjesztette a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját.¹³¹ Az Európa Tanács Miniszteri Tanácsa 1994-ben fogadta el, és 1995-ben terjesztette a tagállamok elé a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezményét. Az ENSZ-nek a diszkrimináció megelőzésében és a kisebbségvédelemben illetékes albizottsága 1981-ben munkacsoportot hozott létre, amely kidolgozta és 1992-ben elfogadta a bennszülött népek jogairól szóló nyilatkozat-tervezetét.¹³²

Kymlicka szerint ezek a normatív próbálkozások, számos érdemük ellenére, meglehetősen ellentmondásosak, és számolni kell azzal, hogy képtelenek

129 | Hurst Hannum: *I. m.*, 66-83.

130 | Alexandra Rothenberger (szerk.): *Bibliography on the OSCE High Commissioner on Minorities. Documents, Speeches and Related Publications*. Hága, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1997. A hivatal munkájáról és megvalósításairól lásd: Max van der Stoep: *Peace and Stability through Human and Minority Rights*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

131 | Hurst Hannum: *I. m.*, 86-102.

132 | *I. m.*, 102-115.

lesznek beváltani a hozzájuk fűzött reményeket. Noha a tagállamok eltérő – és gyakran ellentétes – érdekei fölöttébb körülményessé teszik egy-egy ilyen megállapodásnak az elfogadását, azok rendszerint elsietettek mégis: ha nagy sokára sikerül őket tető alá hozni, a helyzet körütekintő, normatív rendezése helyett a feszültségek pillanatnyi enyhítését, valamely akutizálódó feszültség-góc föllazítását, a konfliktusok eszkalálódásának a megakadályozását célozzák legtöbbször. Az ellentétes érdekek és a sietség, nem utolsó sorban pedig a közösen vallott elvek hiánya azt eredményezik az esetek döntő többségében, hogy a megállapodások a legkényesebb részletek tekintetében nem elég világosak, egészében pedig elmulasztják a jogoknak és jogosítványoknak az *igazságosság szempontjaira* való alapozását.¹³³ A kisebbségek helyzetének enyhítésére hivatott jogorvoslási kísérletek következképpen sem a jogok kellő elméleti meg-alapozását nem tudják nyújtani, sem azok határait, érvényességi körét nem képesek precízen megjelölni – ez pedig rendszerint az érintett felek között vége-érhetetlen interpretációs huzavonát szokott eredményezni.¹³⁴

Kymlicka mindezek alapján sarkalatos következtetésre jut. Megítélése szerint ahhoz, hogy a világ kulturális megosztottságának a kihívásaival eredményesebben tudjunk szembenézni, a nemzetközi államközösség szemléletében újabb fordulatra van szükség: annak elismerésére, hogy az egyetemes emberi jogok maradéktalan és egyenlő érvényesüléséhez elengedhetetlen a kollektív jogok körütekintő, szelektív és helyzet-specifikus igénybevétele. „Meggyőződésem szerint legitím és végsősoron elkerülhetetlen, hogy a hagyományos emberi jogokat kisebbségi jogokkal egészítsük ki. Egy többkultúrájú állam esetében az igazságosság átfogó elméletének egyaránt kell tartalmaznia az egyetemes emberi jogokat, amelyeket a csoporttagságtól függetlenül kell az egyének számára biztosítani, és a csoport-specifikus jogokat vagy kisebbségi kultúrák számára fenntartott »különleges státus« valamilyen formáját” – írja.¹³⁵

Will Kymlicka természetesen tudatában van azoknak a veszélyeknek, amelyek a kisebbségi jogok elismerésében rejlenek: a kisebbségi jogok nyelvezetével sokszor éltek vissza a történelem során, nemcsak a fasizmus hívei és az apartheid szószólói, de intoleráns, fanatikus nacionalisták is, akiket a más etnikumúak és a csoporton belüli másként gondolkodók elnyomásának vagy megsemmisítésének a vágya egyaránt hajtott. Ahhoz, hogy az ilyen jellegű visszaéléseknek több eséllyel vehessük elejét, a *kisebbségi jogok olyan liberális elméletére* van szükség – állítja Kymlicka –, amely minden kétséget eloszlatóan bebizonyítja, hogy a kisebbségi jogok rendszere összeegyeztethető az egyetemes emberi jogokkal, és amely egyúttal arra is rávilágít, hogy a kisebbségi jogok érvényesülésének milyen értelemben szabnak határt az egyéni szabadság, a demokrácia és a társadalmi igazságosság fölülbíráhatatlan alapelvei.

133 | Noha a jelentőségét hiba volna alábecsülni, tekintettel arra, hogy az első ilyen jellegű, kötelező erővel bíró nemzetközi jogi dokumentum, ezeket a kifogásokat a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezményével kapcsolatosan is meg szokták fogalmazni.

134 | Az Európa Tanács elhíresült 1201-es ajánlásának eltérő magyar, szlovák és román értelmezését lehet erre példaként említeni. Vö.: Gabriel Andreescu: *Recomandarea 1201 și o rețea de stabilitate / securitate în Europa Centrală și de Est*. In: *Studii Internaționale*. Nr. 3, 1997, 49-63.

135 | Will Kymlicka: *Multicultural Citizenship*, 6.