

Szerkesztette

Fábián Gyula • Jakab Albert Zsolt



BÍRÓ GÁSPÁR  
EMLÉKKÖNYV  
Kisebbségi identitás  
és önrendelkezés  
a globalizmusban

Bíró Gáspár Emlékkönyv.  
Kisebbségi identitás és önrendelkezés a globalizmusban

DOCUMENTA ET STUDIA MINORITATUM

Sorozatszerkesztők

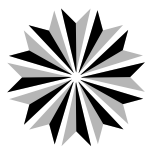
Horváth István  
Jakab Albert Zsolt

# Bíró Gáspár Emlékkönyv

## Kisebbségi identitás és önrendelkezés a globalizmusban

Szerkesztette:

Fábián Gyula – Jakab Albert Zsolt



mta**tk**ki

Nemzeti Kisebbségkutató Intézet – MTA TK Kisebbségkutató Intézet

Kolozsvár, 2015

Lektorálta:

dr. Veress Emőd, egyetemi docens, Sapientia EMTE, Kolozsvár

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**OMAGIU. BÍRÓ, GÁSPÁR**

**Bíró Gáspár Emlékkönyv : kisebbségi identitás és önrendelkezés a globalizmusban** / ed.: Fábíán Gyula, Jakab Albert Zsolt. - Cluj-Napoca :

Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale ;

Budapesta : MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató

Intézet, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-8377-36-0

ISBN 978-963-9218-89-5

I. Gyula, Fábíán (ed.)

II. Jakab, Albert Zsolt (ed.)

34(498) Bíró,G.

929 Bíró,G.

A rezümék fordítása: Rigán Lóránd

Korrektúra: Demeter Zsuzsa

Borítóterv és tipográfia: Könczey Elemér

Számítógépes tördelés: Fogarasi László

Nyomda: IDEA Design & Print Kolozsvár

© Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale

*A kötet tartalmáért a szerzők vállalnak felelősséget, a kifejtett vélemények nem feltétlenül tükrözik az NKI és Románia Kormánya álláspontját.*

# Tartalom

---

Dr. Bíró Gáspár életrajzi vázlata (1958–2014)	7
Bíró Gáspár bibliográfiája	9
<b>SALAT Levente</b> Bíró Gáspár gondolkodói öröksége	15
<b>BÁLINT-PATAKI József</b> Egy hét magyarságpolitikai írásaiból (február 19–25.)	21
<b>BAKK Miklós</b> Nyelvi jogok, nyelvi rezsim és a demokrácia modelljei	27
<b>BODEA Radu</b> Considerații teoretice privind victimologia	43
<b>BODÓ Barna</b> Kisebbségi civil társadalom	47
<b>FÁBIÁN Gyula</b> Kisebbségi nyelvű jogi felsőoktatás a nemzetközi gyakorlatban	59
<b>GRUBER Ines</b> Die Rechte der Minderheiten im Völkerrecht und Europarecht	85
<b>HORVÁTH Réka</b> La représentation de la minorité hongroise de Roumanie entre 1990–2004	111
<b>KIRÁLY Zoé Adrienn</b> Stabilitás vs. biztonsági kihívás. Afganisztán: a kisebbségek országa	129
<b>NÁNÁSI László</b> A kisebbségeket védő büntető jogalkotás Magyarországon (1878–2012)	141
<b>NÓTÁRI Tamás</b> Adalékok a bellum iustum ideológiájához és a hadüzenet szimbolikájához az ókori Rómában	157
<b>SALAT Levente</b> The Chances of Ethnic Autonomy in Romania – between Theory and Practice	167

**SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet**

Nemzetközi jog a kisebbségvédelem szolgálatában – hard law, soft law  
és egy kis gyakorlat

185

**TONK Márton – SZÉKELY Tünde**

Hungarian Minority and Minority Higher Education System in Romania

207

**UJVÁRI Anna**

A 2014-es izraeli–gázai konfliktusban felmerült háborús bűnökkel  
kapcsolatos vádakról és a konfliktus kommunikációjáról

223

**VARGA Attila**

A nemzetközi jog és alkotmányjog kölcsönhatásának folyamatai (avagy az  
alkotmányjog nemzetköziesítése és a nemzetközi jog alkotmányosodása)

239

A szerzők adatai

255

# Dr. Bíró Gáspár életrajzi vázlata (1958–2014)

---



Dr. Bíró Gáspár 1958-ban született az erdélyi Tenkén (a romániai Tinca). Középiskolai tanulmányait Temesváron folytatta, majd 1982-ben szerzett diplomát a kolozsvári Babeş–Bolyai Egyetem jogi karán. Ezt követően ügyvédként dolgozott Kézdivásárhelyen és Brassóban. A nyolcvanas évek végén a Bibó István Szakkollégium nevelőtanára volt, és emellett az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán kezdett tanítani.

1989-től folyamatosan oktatott. 1989–1992 között az ELTE ÁJK Állam- és Jogelmélet Tanszékén vezetett szemináriumokat a *Bevezetés a jogelméletbe* és az *Állam- és jogelmélet* címmel, továbbá speciális kollégiumot tartott a kisebbségi jogok tárgyköréből.

1992-től a Politológia Tanszéken tartotta *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*, és *Demokrácia és önrendelkezés* címmel tartott előadásokat, a *Külpolitikai elemzések módszertana* című kutatássemináriumára mindig túljelentkezés volt. A Politikatudományi Doktori Iskolában is oktatott.

1997-ben szerzett doktori fokozatot, majd 2004-ben nevezték ki egyetemi tanárnak. Az ELTE mellett számos külföldi egyetemen is tartott előadásokat a nemzetközi politikai viszonyokról és a kisebbségvédelemről Srí Lankától Szkopjéig. A kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetem és az University American College Skopje vendégtanáraként román és angol nyelven adott elő.

1989 és 1990 között a Minisztertanács Nemzeti és Etnikai Kisebbségekkel foglalkozó hivatalában dolgozott, 1990-től 1991-ig pedig a Miniszterelnöki Hivatal Kormányfőtanácsosa volt. 1991-ben szakértőként részt vett az ENSZ Emberi jogi Bizottságának ad hoc csoportjában, amely a kisebbségekhez tartozók jogainak

deklarációját dolgozta ki. A kilencvenes évektől szakértőként részt vett az Európa Tanács kisebbségvédelmi bizottságában is.

1992-től 1998-ig ő volt az ENSZ különleges jelentéstevője Szudánban, ahol munkáját széles körű nemzetközi figyelem kísérte. Emellett aktívan részt vett a magyarországi kisebbségi törvény kidolgozásában is, amelyért 1995-ben megkapta a Kisebbségekért kitüntetését a magyar kormánytól.

1998-tól 2004-ig, majd 2008-tól 2012-ig az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Keretegyezményének végrehajtását felügyelő tanácsadó bizottság szakértője volt (az első terminusban az elnökhelyettesi posztot is betöltötte).

2004 és 2006 között az ENSZ emberi jogokat védelmező és előmozdító albizottságának szakértője volt.

Országos és nemzetközi szakmai testületekben folytatott tevékenysége: Magyar Politikatudományi Társaság tagja (elnökségi tag 1997–1999), Magyar Külügyi Társaság tagja (elnökségi tag 1992–1993), *International Journal on Minority and Group Rights* (kiadja a Kluwer Law International) szerkesztőbizottsági tag.

Három könyve jelent meg: 1. *Az identitásválasztás szabadsága* (*The Free Choice of Identity*), Századvég, Budapest, 1995. 2. *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába* (*Introduction to the Study of International Political Relations*), Budapest, 1998. 3. *Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején* (*Democracy and Self-Determination at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century*) Rejtjel, Budapest, 2004., emellett számos tanulmány szerzője.

Dr. Bíró Gáspár 2014. február 16-án hunyt el Budapesten.

# Bíró Gáspár bibliográfiája

---

## 1991

- Kisebbségek és kollektív jogok. *Regio. Kisebbségtudományi Szemle* 2. (2) 148–155.

## 1992

- Bibó a nemzeti önrendelkezésről. Ism.: Bibó István: A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. *Buksz. Budapesti Könyvszemle* 4. (3) 288–295.
- A nemzeti és etnikai megegyezés esélyei Kelet- és Közép-Európában, összeegyeztethetetlen társadalom- és államszervezési elvek keveredése közepete. *Jogtudományi Közöny* 47. (10) 459–463.
- A nemzeti pluralizmusról. In: Apró I. (szerk.): *Magyarság és Európa. Nemzetpolitikai szemle*. Euro-Hungária Alapítvány, Budapest, 172–178. (Más nyelvű, rövidített változata: Ungartum und Europa, ISSN 1217-3258)
- A nemzetközi kisebbségvédelem alapfogalmairól és intézményeiről. *Regio. Kisebbségtudományi Szemle* 3. (4) 3–26.
- Kisebbségek és kollektív jogok. *Korunk* 3. (3) 74–78.

## 1993

- Autodétermination, liberté individuelle, liberté nationale. In: Liebich, André – Reszler, André (dir.): *L'Europe Centrale et ses minorités: vers une solution européenne?* PUF, Genf, 169–174.
- A nemzetközi kisebbségvédelem legújabb fejleményei. *Regio. Kisebbségtudományi Szemle* 4. (1) 32–53.
- A nemzeti kisebbségek jogainak kodifikációs munkálatai az Európai Tanácsban, 1992–1993. *Társadalmi Szemle* 48. (11) 24–34. (Taubner Zoltánnal)
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan. The Secretary-General has the honour to transmit to the members of the General Assembly the interim report on the situation of human rights in the Sudan prepared by Mr. Gáspár Bíró, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with Commission resolution 1993/60 of 10 March 1993 and Economic and Social Council decision 1993/272 of 28 July 1993.*

## 1994

- Minority Rights in Eastern and Central Europe and the Role of International Institutions in Searching for Moorings. In: Laurenti, Jeffrey (ed.): *Searching for moorings: East Central Europe in the International System*. United Nations, New York, 97–127.
- The International Protection of Minorities in the 1990s. *Regio. Kisebbségtudományi Szemle* 5. 53–75.
- A nemzetközi kisebbségvédelem alapfogalmaiból és intézményeiről. *Kisebbségkutatás* 3. (1) 87–90.

- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan. Report of the Special Rapporteur, Mr. Gáspár Bíró, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1993/60.*
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan. The Secretary-General has the honour to transmit to the members of the General Assembly the interim report on the situation of human rights in the Sudan prepared by Mr. Gáspár Bíró, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with Commission resolution 1994/79 of 9 March 1994 and Economic and Social Council decision 1994/265 of 25 July 1994.*

#### 1995

- Az identitásválasztás szabadsága. (Pro Minoritate könyvek.) Osiris–Századvég, Budapest. 289 p.
- I. Etnopolitika, biopolitika – régi és új perspektívák. Etnikai pártok, állampolgárság, lojalitás, etnopolitika. Reflexiók Gombár Csaba „Társadalomszemléletünk etnicizálódása” című tanulmányára. *Politikatudományi Szemle* 4. (1) 95–105.
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan. Report of the Special Rapporteur, Mr. Gáspár Bíró, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1994/79.*
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan. The Secretary-General has the honour to transmit to the members of the General Assembly the interim report on the situation of human rights in the Sudan prepared by Mr. Gáspár Bíró, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with Commission resolution 1995/77 of 8 March 1995.*

#### 1996

- Dreptul la alteritate ca drept de grup. [A mássághoz való jog mint csoport-jog.] *Altera* 2. (3) 30–52.
- Kollektív jogok? *Vigilia* 61. (7) 495–500.
- Az identitásválasztás szabadsága. *Kisebbségkutatás* 5. (2) 203–204.
- Az emberi jogok helyzete Szudánban a kilencvenes években. *Regio. Kisebbségtudományi Szemle* 7. (3) 24–52.
- Egyetemesség – emberi jogok – kisebbség. *Pro Minoritate* 5. (1) 58–62.
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan: Report of the Special Rapporteur, Mr. Gáspár Bíró, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/77.*
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan. The Secretary-General has the honour to transmit to the members of the General Assembly the interim report on the situation of human rights in the Sudan prepared by Mr. Gáspár Bíró, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with commission resolution 1995/77 of 8 March 1995.*

#### 1997

- Managing ethnic conflict in Central and Eastern Europe. *Ethnic Studies Report* 15. (1) 61–63.
- A nemzetállam válsága. In: Glatz Ferenc – Balogh Margit (szerk.): *Globalizáció és nemzeti érdek. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika.* (Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián, 1.) Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 101–109.

- Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának különleges megbízottai. *Társadalmi Szemle* 52. (8–9) 82–89.
- Kollektív jogok és contractus. *Regio. Kisebbségtudományi Szemle* 8. (1) 3–34.
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan. Report of the Special Rapporteur, Mr. Gáspár Bíró, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1996/73.*
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan. The Secretary-General has the honour to transmit to the members of the General Assembly the interim report on the situation of human rights in the Sudan prepared by Mr. Gáspár Bíró, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, in accordance with General Assembly resolution 51/112 of 12 December 1996 and Economic and Social Council decision 1997/268 of 22 July 1997.*

#### 1998

- *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába.* Teleki László Alapítvány, Budapest. 321 p.
- Mi az Európai Unió – '98 elején? *Liget* 11. (6) 69–78.
- Az emberi jogok 1948-as egyetemes nyilatkozata és a hidegháború. *Liget* 11. (12) 79–84.
- Kutatási jelentés: *Situation of human rights in the Sudan: Report of the Special Rapporteur, Mr. Gáspár Bíró, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/59.*

#### 1999

- Bilateral Treaties between Hungary and its Neighbors after 1989. In: Romics Ignác – K. Király Béla (eds.): *Geopolitics in the Danube Region. Hungarian Reconciliation Efforts, 1848–1998.* (Atlantic studies on society in change, 97.) Central European University Press, Budapest, 347–387.
- Demokrácia és önrendelkezés. In: Bihari Mihály – Cieger András (szerk.): *„Képzeltetek embert.” Politikaelméleti tanulmányok Schlett István 60. születésnapjára barátaitól, pályatársaitól, tanítványaitól.* Korona Kiadó – ELTE ÁJK Politológia Tanszék, Budapest, 250–256.
- Le „moment” de la Déclaration et la Guerre froide in la Déclaration universelle des droits de l'Homme 1948–98. In: La Documentation Française (dir.): *La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948–98. Colloque international d'ouverture; actes du colloque des 14, 15 et 16 septembre 1998 à la Sorbonne, Paris.* La Documentation Française, Paris, 117–123.

#### 2000

- Minorities in International relations. In: Segbers, Klaus – Imbusch, Kerstin (eds.): *The Globalization in Eastern Europe: Teaching International Relations whitout Borders.* LIT Verlag, Münster, 297–332.
- Mi a kérdés? Természetesen a háború. *Liget* 13. (6) 17–22.
- Vallási diszkrimináció Szudánban 1933–1998 között. *Liget* 13. (9) 64–72.
- Kutatási jelentés: *Government Sanctioned Religious Discrimination in the Sudan between 1993 and 1998: Hearings on Religious Persecution in Sudan. Professor Gaspar Biro Prepared Testimony. February 15, 2000.*

#### 2001

- Világkormány, világállam, globális kormányzás 1. rész. *Liget* 14. (12) 53–62.

**2002**

- Világkormány, világállam, globális kormányzás 2. rész. *Liget* 15. (1) 54–70.
- A spontán globalizmus vége. In: Szabó Máté (szerk.): *Demokrácia és politikatudomány a 21. században. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Politológia Tanszékének 2001. október 12–13. között megrendezett konferenciája*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 79–108.
- A „hullámmélet”. *Liget* 15. (4) 88–93.
- Az imázs szerepe a nemzetközi politikai viszonyokban. *Liget* 15. (6) 85–96.

**2003**

- *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*. II. kiadás. (Osiris tankönyvek.) Osiris Kiadó, Budapest. 391 p.
- Jutalom és büntetés: az új amerikai doktrína és a kis államok külpolitikája. In: Pesti Sándor – Szabó Máté (szerk.): *„Jöjj el szabadság.” Bihari Mihály 60. születésnapjára készült ünneplő kötet*. (Rejtjel politológia könyvek, 14 – Bibliotheca iuridica. Libri amicorum, 8.) Rejtjel Kiadó, Budapest, 598–610.
- *Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején*. (Rejtjel politológia könyvek, 19.) Rejtjel Kiadó, Budapest. 128 p.
- Az új technológiai civilizáció és a világrend. *Liget* 16. (12) 78–90.

**2004**

- A Generally Valid, Universally Acceptable and Legally Binding Definition of a Minority Is Not Possible: Interview with Gáspár Biró, Council of Europe, Vice-President of the Advisory. In: Predan, Milan (ed.): *Minorities and the Central European Initiative: On the occasion of the 10<sup>th</sup> Anniversary of the CEI Instrument for the Protection of Minority Rights 1994–2004*. CEI Executive Secretariat – Slovenian CEI Presidency, Maribor, 31–35.
- Az Európa Tanács keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről – az európai béke és biztonság fontos tényezője. In: *Emberi jogok a multietnikus társadalomban*. Ukrán Parlament Jogtudományi Intézete, Kijev, 78–94.
- A birodalom rendje. 1. rész. *Liget* 17. (2) 78–86.
- A birodalom rendje. 2. rész. *Liget* 17. (3) 84–91.

**2005**

- *Specific Human Rights Issues*. Working paper on human rights and non-State actors submitted by Gáspár Biró and Antoanella-Iulia Motoc. UN Economic and Social Council, 2005. 15 p.

**2006**

- *The role of the State in the guarantee of human rights with reference to the activities of transnational corporations and other business entities*. Working Paper. UN Human Rights Council, Geneva, A/HRC/Sub.1/58/CRP.12.9 August.

**2007**

- Külpolitika – a külügy ezoterikus, zárt világa. In: Stumpf István – Gázsó Tibor – G. Fodor Gábor (szerk.): *Őszöd árnyékában: A 2. Gyurcsány-kormány első éve*. Századvég Kiadó, Budapest, 239–259.

**2008**

- Demokratikus imperializmus – liberális intervenció. *Liget* 21. (6) 85–95.
- Őshonos kisebbségek, menekültek, menedéket kérők, migránsok. *Liget* 21. (12) 82–90.

**2009**

- Traditional national minorities, refugees, asylum seekers and immigrants. In: Tabajdi Csaba (ed.): *Minorities of Europe Unite! Study book for the 25<sup>th</sup> anniversary of the Intergroup for Traditional National Minorities, Constitutional Regions and Regional Languages*. (Pro minoritate Europae.) EU-Ground Ltd., Pilisszentkereszt, 130–146.
- Az egyenlő méltóság elvéről. In: Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.): *Emberi méltóság korlátok nélkül. A gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 66–73.

**2010**

- Teaching International Relations Here and Now. *Délkelet-Európa – South East Europe International Relations Quarterly* 1. (4) 1–9.

**2011**

- Friendship in International Politics. *Délkelet-Európa – South East Europe International Relations Quarterly* 2. (4) 1–13.

**2012**

- A State is a Nation, is a People, a Body, a Community, a Society. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica* 53. 267–338.

**2013**

- Advancing the Mandate in Post-Communist Countries. In: Malloy, Tove H. – Caruso, Ugo (eds.): *Minorities, Their Rights, and the Monitoring the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 63–78.
- We, the States of the Union... In: Dodovski, Ivan – Pendarovski, Stevo – Petrovska, Ilijana – Hudson, Robert (eds.): *Out of the Crisis: EU Economic and Social Policies Reconsidered*. University American College, Skopje. 19–40.
- „Mi, az Unió államai...” In: Fedinec Csilla – Ilyés Zoltán – Simon Attila – Vizi Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete*. Kalligram Könyvkiadó – A Magyar Köztársaság Kulturális Intézete, Pozsony, 59–74. (Fordította Vizi Balázs.)
- Ethics and International Relations. *Délkelet-Európa – South East Europe International Relations Quarterly* 4. (1) 1–9.

*Bíró Gáspár jegyzéke alapján összeállította és szerkesztette Jakab Albert Zsolt*



# Bíró Gáspár gondolkodói öröksége\*

---

## *Salat Levente*

1985. november 3-án ismertem meg Bíró Gáspárt a Limes nevű, romániai magyar disszidenseket tömörítő találkozóorozat második rendezvényén. A találkozóorozatot Molnár Gusztáv, a Kriterion Kiadó akkor Bukarestben élő szerkesztője kezdeményezte 1985 őszén, a „lelki erőgyűjtés” célját szolgáló „autonóm és együttműködő közösségként” (Molnár 2004: 5). A kommunista diktatúra Románia történetének legnehezebb éveiben, a teljes értékű lét lényeges dimenzióitól való megfosztottság és általánossá vált értelmiségi frusztráltság körülményei között Molnár Gusztáv – a fennmaradt dokumentumok tanúsága szerint – nem a szerzetesrendek vagy a kommunista pártsejtek példájára elgondolt szerveződést törekedett létrehozni, hanem a „tényleges társadalmat” kísérelte meg modellálni: a közösségi létnek olyan formája lebegett a szeme előtt, amely szerződésalapú és szuverén, vagyis törvényességének a forrása belső, és nem fogad el semmilyen további külső autoritást. Az önálló politikai közösségnek ez a korai – és mai szemmel visszaolvasva: sok ellentmondást magába építő – elgondolása elsősorban önvédelmi célokat szolgált,<sup>1</sup> de olyan markáns távlati célokat is megfogalmazott, mint a „teljes világhelyzet régiókra lebontott értelmezése”; „az önáltató kisebbség-ideológiák kritikája”; „a teljes magyarság vállalása és fenntartása”, leszámolva mind a revízió, mind a többséggel való kiegyezés illúziójával; vagy a „teljes társadalmi és kulturális autonómia” (Molnár 2004: 8).

Magam a Kriterion Kiadó fele kapcsolatokat kereső fiatal szerzőként csöppenem bele a Limes-kör történetébe, és viszonyulásomat az ott elhangzottakhoz alapvetően az határozta meg alapvetően, hogy egyike voltam azoknak a generációtársaimnak, akik az 1970-es évek második felének kisebbségi kilátástalansága elől a műszaki pálya viszonylagos biztonságába menekülve oldották meg a pályaválasztás dilemmáját, ezzel együtt azonban intenzíven érdeklődtek az erdélyi magyarság sorskérdései iránt. A kisebbségtörténeti, társadalomtudományi jártasság és megalapozottság tekintetében tehát nagy hátrányt kellett megpróbálnom ledolgoznom, ami a kör utóbb publikált dokumentumainak a tanúsága szerint igen szerény korlátok között sikerült. Számomra a Limes-kör elsősorban egy sajátos szabadságélmény forrása marad, amely mindenekelőtt azzal a félelemmel függött össze, mindenekelőtt, amelyet le kellett győzni ahhoz, hogy erőnk legyen elutazni a kör soron következő rendezvényére, számolva minden egyes alkalommal a lehetséges következményekkel. Másfelől a személyiségélményeknek egy rendkívül

\* Megjelent a *Pro Minoritate* című folyóiratban (2014. Nyár, 3–7).

1 „Nem akarjuk megmenteni sem a magyarságot, sem Európát, még kevésbé az emberiséget. Önmagunkat próbáljuk megmenteni.” (Molnár 2004:5.)

inspiráló gyűjteményét őrzöm a Limes-hez fűződő emlékeim között, amelyből gazdagon meríthettem utóbb, amikor az 1989 decemberében váratlanul nyakunkba szakadt szabadság viszonyai között próbáltam eligazodni.

Bíró Gáspár *A jog helyzete a totalitarizmusban* című előadása a találkozó-sorozat második rendezvényén, a szerző brassói lakásán hangzott el. Az egész jelenés – Gazsi személyisége, az általa használt beszédmód és nyelvezet, amely alapos elméleti felkészültségre vallott és számomra rendkívül imponáló volt, a bátorság, amellyel megfogalmazta a fennálló renddel kapcsolatos, alig több mint két évnyi ügyvédi tapasztalatára alapozott és ennek ellenére markáns ítéleteit – igen mély nyomokat hagyott bennem. A konszolidált egzisztenciára valló családi házban nézelődve arra gondoltam: nincs talán még minden veszve, ha Brassóban ilyen egzisztenciális háttérrel élnek még olyanok, akik azt tudják, és úgy gondolkodnak, mint Gazsi. A helyzet valami folytán úgy alakult, hogy nem sikerült kapcsolatban maradnunk. A Limes soron következő, 1986. május 3–4-én megtartott rendezvényére, amelyen Gazsi még részt vett, nekem nem sikerült eljutnom, augusztusban pedig már arról értesültem, hogy egészségügyi problémák miatt családotul Budapestre távozott, ahol súlyos műtéten esett át.

Az 1989-es fordulat után hosszú ideig csak futó – egy-egy konferencia vagy valamilyen rendezvény alkalmaihoz kötődő – találkozások alapján és egymás dolgait távolról követve tudtunk egymásról. Valamikor 2003 elején kezdett szorosabbra fonódni kapcsolatunk: ő az ELTE Politikatudományi Intézetének elismert és akkor már nagy tekintélyű tanáráként, én mint a BBTE Politikatudományi Tanszéke magyar tagozatának a kevés tapasztalattal rendelkező oktatójaként léptünk kapcsolatba, és kezdtük el keresni a szakmai együttműködés intézményközi lehetőségeit. Noha a dolog nem volt egyszerű, egy-két alkalommal sikerült mindkettőnknek vendégoktatóként megfordulni a másik intézményben, Gazsi pedig egy kisebbségpolitikai magiszteri program akkreditálásához nyújtott fontos segítséget tanszékünk munkaközösségének, majd a program egyik alaptantárgyát, a nemzetközi politika elemzésének módszertanát tanította nagy sikerrel három éven keresztül, amíg az egyéves magiszteri programot föl nem kellett számolnunk a bolognai rendszerre való áttérés következtében.

Az én szempontomból a nagy találkozásra 2003 októberében került sor, amikor együtt utaztunk Budapestről Strasbourgba a kisebbségi keretszerződés monitorizálásának öt éves évfordulója alkalmából szervezett konferenciára. Autóval utaztunk, Gazsi vezetett, ennek ellenére végigmesélte az utat oda-vissza. Ő akkor már pályájának csúcánál tartott: túl volt a szudáni kalandos ENSZ-megbízaton és az Európa Tanács keretében a Nemzeti Kisebbségek Keretegyezményének végrehajtását felügyelő tanácsadó testület – Advisory Committee – tagjaként, elnökhelyettesi minőségben, első mandátumának a végéhez közeledett. Lenyűgöző stílusban, izgalmas összefüggésekre rávilágítva mesélt a magyarországi rendszerváltásban játszott szerepéről, a magyar miniszterelnöki hivatalban eltöltött időszakáról, az Európa Tanácsról, az ENSZ-ről, a Szudánban szerzett megrázó tapasztalatairól, a keretegyezmény monitorizálásának keretében végzett munkájáról, a felügyeleti terepszemlék során szerzett benyomásairól, és – mindezek alapján –, a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének a kilátásairól. Egyfelől imponáló volt azzal szembesülni, hogy néhány kiemelt fontosságú nemzetközi intézményekben szerzett közvetlen tapasztalat alapján miként kap értelmet – és egyben miként értékelődik

át – mindaz, amit a nemzetközi politikáról, illetve a nemzetközi kapcsolatok elméletéről olvasmányok alapján tudni lehet, másrészt lesújtóan hatott rám azzal kapcsolatos véleménye, hogy mennyire nem lehet reményeket fűzni a kisebbségi kérdés megnyugtató rendezéséhez a nemzetközi jog keretei között.

A következő években Gazsi további fontos nemzetközi megbízásokat kapott: újabb mandátum a keretegyezmény végrehajtását felügyelő tanácsadó testületben, illetve szakértői feladatkör az ENSZ emberi jogokat ellenőrző albizottságában. Egyrészt ezekből a tisztségekből fakadó kötelezettségeinek eleget téve, másrészt vendégoktatóként fordult meg a világ több fontos térségében, újabb tapasztalatokat halmozva a kisebbségi kérdés kezelésének különböző regionális változatairól. Néhány konferencián, kutatóhelyen, ahol magam is megfordultam azokban az években, csodálattal szembesültem azzal, hogy mekkora tekintélynek számított Gazsi az emberjogi, illetve kisebbségi kérdéssel foglalkozó nemzetközi szakértői körökben. Nem igen férhet kétség ahhoz, hogy a politika világában, azon belül a nemzetközi kapcsolatok terén Bíró Gáspár vitte a legtöbbre azok közül, akik az elmúlt 40-50 esztendőben elhagyták Erdélyt: teljesítménye a Marosvásárhelyről eltávozott Módi Istvánéhoz fogható, akit ma a világ agykutatóinak az élvonalában tartanak számon, vagy a csíkszeredai Barabási Albert Lászlóéhoz, aki fizikusként a komplex hálózatok elméletének a kidolgozásával tett szert világhírnévre. Egyértelmű ugyanakkor, hogy ahhoz, hogy a teljesítményről egyáltalán szó lehessen, valóban el kellett mennie Erdélyből, hiszen romániai magyarként sem az Európa Tanács, sem az ENSZ keretei között betöltött funkció nem jöhettek volna szóba, lévén, hogy ezek a tisztségek az államszintű képviselőnek olyan formái, amelyek hivatalos megbízást feltételeznek.

Az én Erdélybe szorult perspektívám várakozáshorizontjához viszonyítva ennek a teljesítménynek természetesen voltak nehezen elfogadható konzekvenciái. Soká tartott például, amíg napirendre tudtam térni Gazsi azzal kapcsolatos szentenciája fölött, hogy a kisebbségpolitikával tudományos megközelítésben már nem is érdemes foglalkozni, annyira rossz a kérdés nemzetközi konjunktúrája. Hasonló megütközéssel hallgattam – valamikor 2011-ben – azzal kapcsolatos fejtegetését, hogy a bennünket foglalkoztató területeken kizárólag angolul érdemes publikálni: aki magyarul írja meg és adja közre munkáit, az nemzetközi megítélésben egyszerűen nem létezik. Természetesen értettem, hogy miről beszél, és elmém egyik felével azonosulni tudtam álláspontjával, énem másik fele azonban tiltakozott. Úgy éreztem, ahhoz valóban el kell menni Erdélyből, hogy az ember megengedhesse magának az ehhez hasonló konklúziókat. Aki itt marad, és a rohamos fogyás ellenére még mindig nemzeti kisebbség közösségi jövőjének a sorsa iránt érdeklődik, nem érheti be azzal, hogy átrendezi prioritásait, és a hátrányos nemzetközi konjunktúrára való tekintettel mással kezd el foglalkozni. Ha itt marad, és célként lebeg a szeme előtt az uralkodó viszonyok befolyásolása, elsősorban magyarul és románul kell közzé tennie munkája eredményeit, még akkor is, ha tudva tudja, hogy ezzel minden esélyét eljuttassa annak, hogy publikációit nemzetközi megmérettetésben is számon tartsák.

Bíró Gáspár mindenesetre komolyan gondolta, és következetes is maradt elhatározásához. 2012 őszén átküldött nekem egy terjedelmes kéziratot, amely az állam természetének a kérdését feszegette, majd 2014 januárjában újabb hármat, amelyek a korábban kidolgozott államfelfogásból következő további kérdéseket

járnak körül: a barátság eszméjének a lehetőségét az államközi viszonyokban, az állam és az Európai Unió viszonyát, illetve az államtól elvárható engedmények kérdését abban a relációrendszerben, amelyet polgárainak etnikai vagy nemzeti jegyek alapján megkülönböztethető kisebbségi csoportjait megcélozva hoz létre és tart fenn. Mind a négy szöveg angol nyelven íródott és angolul jelent meg különböző kiadványokban (Bíró 2012, 2011, 2013a, 2013b).

Megrázó élmény volt most, Gazsi halála után újraolvasni ezeket a szövegeket. Az a felismerés uralkodott el bennem egy idő után, hogy Bíró Gáspárt élete utolsó szakaszában ugyanazok a kérdések foglalkoztatták, mint amelyekkel bő harminc évvel korábban a Limes-kör viaskodott, és hogy az egykori résztvevők közül ő jutott a legmesszebbre a kérdések tulajdonképpeni lényegének a megragadásában: a szuverenitás természetét, az állam, a nép, a nemzet, a társadalom vagy a kisebbségek viszonyát tekintve a tulajdonképpeni kérdés valóban az, hogy miként lehet a saját hivatását betöltő, lényege szerint eljáró államból egyfelől brutális szörnyeteg, másfelől önmagát elsorvasztó fikció.

Arra a kérdésre, hogy ki a szuverén, Bíró Gáspár szerint a Rousseau-t figyelmen kívül hagyó francia forradalmárok adták meg a választ 1789–1793 között, amely ma is kísért: noha elvben minden nép számára adott az önrendelkezés joga, a gyakorlatban csak azok a közösségek tudnak élni vele, amelyek nem csupán arra képesek, politikai értelemben, hogy kezükbe vegyék tulajdon sorsukat, hanem képesek fegyvert is ragadni, ha a szükség úgy kívánja. Noha ez a válasz a forradalmi Franciaország helyzetét tükröző megállapítás volt mindenekelőtt, azóta visszatérően kerül a nemzetközi politika napirendjére, egy olyan világban, amelyben nem világos, hogy milyen alanyra vonatkozik a világrend normatív alapját képező tézis, miszerint a népeknek joguk van az önrendelkezéshez. Az állameszme legbensőbb természetéhez tartozik továbbá az a meggyőződés, ugyancsak Rousseau-i felismerésre visszavezethetően, hogy az embereket – vagy akár magukat a népeket is – kényszeríteni lehet a szabadságra: ha a ráció ehhez nem elég hatékony eszköz, akkor erőszakkal is lehet folyamodni.

Bíró Gáspár egyfelől bámulatos eszmetörténeti tájékozottságát, másfelől nemzetközi jogászai tapasztalatait kamatoztatva mutatja ki, hogy az 1945 után uralkodónak számító szemlélet szerint a *nemzet* az a nép, amely az önrendelkezés eszközeivel *államot* hoz létre és működtet, a kurrens nemzetközi jogi gyakorlat pedig a létező államok polgárainak az összességét tekinti *népeknek*. Ezzel tehát a kör bezárulni látszik: a létező államok polgárainak azon csoportjai, amelyek etnikai, nyelvi vagy más identitásjegyek alapján különböztetik meg magukat, és másságuk elismertetésére és intézményes fenntartására törekuszenek, értelmezhetetlenek a politikai eszmetörténet főárama szempontjából.

Nehéz feladvány ez, amelyet Bíró Gáspár tanítványainak, követőinek örökül hagyott. A kevéssel halálát követően kibontakozott ukrán válság egyszerre bizonyítja, hogy mennyire helytállóak a meglátásai egyfelől, és hogy mennyire fenn tarthatatlan másfelől az a világ, amely az általa leírt logika szerint működik.

## Szakirodalom

MOLNÁR Gusztáv (szerk.)

2004 *A transzcendens remény. A Limes-kör dokumentumai 1985–1989*. Pallas Akadémia, Csíkszereda.

BÍRÓ Gáspár

2012 A State is a Nation, is a People, a Body, a Community, a Society. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominata – Sectio Iuridica* 53. 267–338.

2011 Friendship in International Politics. *South East Europe International Relations Quarterly* 2. (4) 1–13.

2013a We, the States of the Union... In: Dodovski, Ivan – Pendarovski, Stevo – Petrovska, Ilijana – Hudson, Robert (eds.): *Out of the Crisis: EU Economic and Social Policies Reconsidered*. University American College, Skopje, 19–40.

2013b Advancing the Mandate in Post-Communist Countries. In: Malloy, Tove H. – Caruso, Ugo (eds.): *Minorities, Their Rights, and the Monitoring the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 63–78.

## Moștenirea ideatică a lui Gáspár Bíró

Lucrarea evocă principalele momente ale prieteniei care s-a adâncit treptat între Gáspár Bíró și autor, începând cu prima lor întâlnire în 3 noiembrie 1985 la Brașov, la cerc de disidenți în cadrul căruia Gáspár Bíró a susținut o prelegere despre situația dreptului în totalitarism, trecând prin memorabila călătorie de la Budapesta la Strasbourg în 2003, până la ultimele dezbateri științifice din ianuarie 2014. Lucrarea oferă argumente în susținerea afirmației că traiectoria profesională parcursă de Gáspár Bíró este singulară pentru un membru al minorității maghiare care a părăsit România datorită pozițiilor importante pe care le-a ocupat în organizații interguvernamentale precum ONU sau Consiliul Europei, precum și din cauza realizărilor pe care le-a avut ca specialist apreciat al dreptului internațional și al drepturilor minoritare. Experiența câștigată în organizațiile internaționale a facilitat o rară înțelegere a naturii intrinsece a statului și a suveranității, precum și a multiplelor contradicții care rezultă în practica internațională din definiția larg acceptată a termenului „popor”, împovărând relațiile dintre majorități și minorități în numeroase regiuni ale lumii.

## **The Intellectual Heritage of Gáspár Bíró**

The paper evokes the most important moments of a gradually deepening friendship between Gáspár Bíró and the author, starting with their first meeting in Braşov on 3 November 1985, in a dissident circle where Gáspár Bíró delivered a lecture on the status of law in totalitarianism, through a memorable drive from Budapest to Strasbourg in 2003, until their last academic exchanges in January 2014. The paper argues that Gáspár Bíró's career path is unique for a member of the Hungarian minority, who left Romania due to the positions he has held in important intergovernmental organisations like the UNO or the Council of Europe, and to his outstanding achievements as a widely appreciated scholar of international law and minority rights. The experience he has gained in the various international institutions have facilitated a rare understanding of the intrinsic nature of sovereignty and the state, and of the multiple contradictions which follow from the prevailing definition of the term "folk", encumbering majority–minority relations in several regions of the world.

# Egy hét magyarságpolitikai írásaiból (február 19–25.) 2014. február 26. szerda\*

---

**Bálint-Pataki József**

Meghalt Bíró Gáspár: távozásával „megint vacakabb lett a világ és szegényebb az emberiség”. Megszólalt a héten a *Magyar Naranacs* online kiadásában Unger Anna, aki *Felmutatta a gonoszt–Búcsú Bíró Gáspártól* címmel közreadott emlékezésében attól a legendás tanárától köszön el, aki „elképesztő mennyiségű információ és tapasztalat birtokában képes volt arra, hogy sajátos, első hallásra sokszor cinikusnak tűnő stílusában tegye tartalmassá, élettelivé a sokszor száraznak tűnő tananyagot”, és akiről „el lehetett hinni, hogy egy al-Kaida-kiképzőtáborban találkozott Osama bin Ladennel, hogy Szudánban fogságban tartották, vagy hogy különleges védelem és titkos ügynökök sora kísérte lépteit – még akkor is, ha ezeket nyilvánosan sosem erősítette meg.”

A február 16-án, 56 éves korában elhunyt erdélyi származású nemzetközi jogászbán, akit csütörtökön kísérnek végső nyughelyére Budapesten, a Farkasréti Temetőben, nemcsak a személyes hangon emlékező kolléga és tanítvány vesztette el szeretve tisztelt tudós-tanárát. Bíró Gáspár korai eltávozásával nemcsak a magyar tudományosságot és az oktatásügyet érte fájó, pótolhatatlan veszteség. Az ő halálával önzetlen barátot, mindig biztos támogatót vesztek el a határon túli magyar közösségek tagjai. Azok is, akik ismerték őt és azok is, akik talán soha nem is hallottak róla, mind-mind szegényebbek lettek.

Szakértelmére és jártasságára a diplomácia és a nemzetközi jog világában, az emberi jogok védelmére és a kisebbségvédelem területén mindig lehetett számítani. Ezt igénybe is vették a Kárpát-medencei érdekvédelmi szervezetek éppúgy, mint bármely oldali magyarországi vagy határon túli politikus, aki számára a kisebbségvédelem és a magyarságpolitika nem csak lózung volt, hanem felelősségteljes tenni akarás.

A Bíró Gáspár halála alkalmából közzétett, Kelemen Hunor jegyezte, az RMDSZ országos vezetősége nevében kiadott részvétnyilvánítás őszinte hálával és köszönettel emlékezett meg a szűkebb pátriájának és annak a közösségnek ahonnan ő vétetett, mindig elkötelezett neves kisebbségi jogi szakértőről. Ő volt az, aki – fogalmazott e közlemény – „a kilencvenes évek kisebbségi politikájának a kiala-

\* Elérhetőség: <http://www.maszol.ro/index.php/hatter/szemle/25508-egy-het-magyarsagpolitikai-irasaibol-februar-19-25#sthash.uGNGZcZY.dpuf>

kításában jelentős segítséget nyújtott a Romániai Magyar Demokrata Szövetségnek, elévülhetetlen érdemei vannak abban, hogy az erdélyi magyarok törekvéseit nemzetközi kisebbségvédelmi szempontból elfogadható, koherens módon segített megfogalmazni és eljuttatni azt a nemzetközi intézményekhez, a diplomáciai és nemzetközi jog irányzataival összhangban.”

Olvasható ebben a búcsúztatóban az is, hogy az érdekvédelmi szövetség számára a kezdetekben főleg ihlető forrás és fogódzó volt Bíró Gáspár munkássága: „1993-ban, az RMDSZ által megfogalmazott és beterjesztett kisebbségi törvény egyik alappillére a Bíró Gáspár által megfogalmazott identitásválasztás szabadsága jelentette.”

Kelemen Hunor megszólalásában az identitásválasztás szabadságának jelentőségét emelte ki. Ez a most elhunyt, Biharból származó jogtudós nevéhez köthető kisebbségjogi olvasat nemcsak egy életmű legnagyobb hatású tudományos felismerése volt, hanem olyan korszakos felfedezés is, melyet meg nem kerülhet senki, kinek szakterülete vagy csak egyszerűen szívügye a kisebbségvédelem.

Ő maga külön könyvet is szentelt a szabad identitásválasztás kérdésének, az identitáshoz és az önrendelkezéshez való folyamatos szabadságjogok kérdéskörének, melynek mottója, a bibói idézet volt a közössége iránt felelősséget érző és cselekedni akaró Bíró Gáspár credója: „...abban a pillanatban, amint a szabadságeszmének a nemzet alapjául szolgáló elvét, az önrendelkezési elvet komolyan alkalmazzák velük szemben, a nacionalizmusok összes állítólagos »eszméi« tökéletesen elolvadnak, semmivé válnak...”

Szintén megszólalva a héten, Bíró Gáspár paradigmaváltást hozó újszerű megközelítésének tömör definícióját egy másik tisztelgő emlékező, Magyarország nemzetiségi jogi biztos helyettese, Szalayné Sándor Erzsébet e találó szavakkal mondta ki: „Az ember oda tartozik, ahova, mert az, aki.”

Méltatva az egykori kollegát, akivel együtt dolgozhatott a magyar kisebbségi törvény megalkotásában, bővebben is kifejtette, hogy miért is volt úttörő jellegű Bíró Gáspár felismerése, amely mára a kisebbségi jog szerves része lett. Rámutatott arra, hogy Bíró Gáspár elévülhetetlen érdeme, hogy az elsők között mondta ki alapelvként, hogy

- a kollektív identitáshoz való jog olyan alapvető emberi jog, amely egyéneket – mint ezen identitás részeseit – és közösségeket egyaránt megillet;
- valamely etnikai csoporthoz való tartozás választása, vagy a közösség elhagyása, s e döntések kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga;
- a csoportoknak, közösségeknek joguk van arra, hogy etnikai önazonosságukat közösségként meghatározzák, s mint ilyenek, elismerést nyerjenek az állam részéről.

Az a fiatalon felhalmozott tudás és tapasztalat, amit a tenkei születésű, a kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetemen jogi diplomát szerző, egykori kézdivásárhelyi és brassói ügyvéd, majd ’89-től a Németh-kormány kisebbségekért felelős miniszterhelyettesének egyik legközelebbi munkatársa, illetve az Antall-kabinet kormányfőtanácsosa felhalmozott, a hozzá fordulókkal pedig mindig megosztott, értékes szellemi muníciót jelentett a rendszerváltást megelőző és az azt követő „*nemzetpolitikai boldog időkben*.” Általános megközelítésben a kisebbségpolitika és hangsúlyozottan a magyarságpolitika iránt fogékonyak és elkötelezettek számára.

Ma már hihetetlennek tűnik, de '89 és '93 között Magyarországon az akkor is civakodó politikai pártok között egy kérdésben konszenzus uralkodott: összpárti egyetértés övezte a magyar nemzetpolitikát. Hogy ez így alakulhatott akkoriban, ahhoz nem csekély mértékben járult hozzá az ügyeknek és soha sem a kurzusoknak elkötelezett Bíró Gáspár is.

Ő azon kevesek közé tartozott, aki 1993 márciusában, mint a Magyar Demokrata Fórum kisebbségi szakértője, ugyanúgy szakmai érvekkel alátámasztott hozzászólásban tudott nagyra értékelni egy MSZP kisebbségi kezdeményezést, ahogyan 2008 februárjában is megtette ezt, hitet téve amellet, hogy a magyar nemzetpolitikai rendszerváltás kezdete pontosan meghatározható és abban úttörő szerepet nem elsősorban azok tölthettek be, akik utólag maguknak vindikálták/vindikálják ezt. Ennek dátuma, vallotta Bíró Gáspár, 1988. február 13. volt, amikor az akkori *Magyar Nemzetben* megjelent Szokai Imre és Tabajdi Csaba történelmi fordulatot előidéző cikke, a *Mai politikánk és a nemzetiségi kérdés*. Ez az első látásra tanulmány, de valójában programhirdető kiáltvány vetett véget végérvényesen Magyarországon a pártállami internacionalizmus hazug illúziókergetésének.

Bíró Gáspár soha sem bizonyult szelektív memóriájúnak, mint sokan a régi elvbarátok közül. Akkor sem, amikor többen közülük, már javában, mint ma is, csak a nemzetükre rárontókként aposztrofálták egy elhíresült szabadegyetemi előadás után a baloldal nemzetben gondolkodó politikusait is. Bíró Gáspár ekkor is nyílt színen kiállt az igazmondás mellett, ha sokak számára az effajta megközeletés divatjamúlttá vált: „Azt mindenki tudja, akinek valamilyen köze volt ehhez a folyamathoz, hogy a mai napig nem lenne kisebbségi törvény Magyarországon, ha Tabajdi Csaba 1989 októbere és 1990 márciusa között, majd később, mint a parlament tagja 1993-ig (egészen addig, amíg ezt a törvényt elfogadták) nem úgy vállalta fel ezt az ügyet, mint ahogyan azt tette. Fontos szerepe volt az ő kitarásának, konokságának, vitakedvének.”

Talán az se véletlen, hogy Bíró Gáspár az 1995-ben megkapott Kisebbségi-díjon kívül más elismerésben soha nem részesült. Meg az sem lehet a véletlen műve, talán ebben a rá mindenkor jellemző túlzott szerénysége is közrejátszott, hogy a *Wikipédia* a Ceaușescu elleni diktatúrával szembeforduló erdélyi magyar értelmiségi csoportosulás, a *Limes-kör* minden egyes tagjáról a kezdeményező Molnár Gusztávtól Cs. Gyimesi Éváig, Ágoston Vilmostól Szilágyi N. Sándorig és Balázs Sándortól Vekov Károlyig önálló szócikkben emlékezik meg. Viszont itt hiába keresnénk az ő nevét, az ebben a szellemi műhelyben nem kevésbé jelentős szerepet játszó egykori brassói ügyvédről, Bíró Gáspárról nem lett mindmáig önálló lexikoncímű szó. Pedig a *Limes-kör* dokumentumait közreadó *Transzcendens Remény* kötetből tudjuk: a Brassóban, e körben, 1985. november 3-án megtartott előadása, a *Jog helyzete a totalitarizmusban*, majd ennek vitája (a vita résztvevői a szerző mellett Bíró Béla, Fábián Ernő, Molnár Gusztáv és Salat Levente voltak) e másként gondolkodó erdélyi, a diktatúrával szembehelyezkedő értelmiségi csoportosulás történetében az egyik legemlékezetesebb mozzanat volt.

Hogy miért is lett belőle később a Kárpát-medencében és világon, bárhol más-  
hol a megaláztatottak és kiszolgáltatottak támasza és miért is lett az ő jogaikért kö-  
vetkezetesen és makacsul küzdő, nem egyszer veszélyeket is vállaló „kijáró em-  
bere”, az már-már szinte abból is megjósolható, ha e kötetben közreadott egykori  
feljegyzéseibe beleolvasunk.

Amikor naplójegyzeteiben, 1985 karácsonyának táján reflexióit veti papírra Cs. Gyimesi Évának a cenzúra által a kiadástól eltiltott *Gyöngy és homok* tanulmánya kapcsán, már-már felsejlik annak a jogvédőnek az alakja. Azé, aki élete hivatásának tekintette a Gonosz felmutatását és a Gonosz elleni harcot, testesüljön meg az majd, akár a marosvásárhelyi Radu Ciontea vatrás vezérben vagy éppen a szudáni Popular Defence Forces paramilitáris alakulat valamelyik védtelen férfiakat gyilkoló, védtelen asszonyokat megerőszakoló tagjában, a Nuba hegyek vidékén.

Bíró Gáspár hivatalos életrajzából megtudható, hogy Magyarországra történt áttelepülése után mindig oktatott. Előbb a nyolcvanas évek végén nevelőtanárként a Bibó István Szakkollégiumban és emellett az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán kezdett tanítani. Az ELTE mellett számos külföldi egyetemen is tartott előadásokat a nemzetközi politikai viszonyokról és a kisebbségvédelemről Sri Lankától Macedóniáig. Legutóbb a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem és a szkopjei University American College Skopje vendégtanáraként is volt.

A szakmai curriculum vitae-ben olvasható az is: Bíró Gáspár előbb kormányszakértőként Tabajdi Csaba miniszterhelyettes munkatársaként, majd Antall József kormányfőtanácsosaként dolgozott, 1989 és 1993 között részt vett a magyarországi kisebbségi törvény elkészítésében és több, a kisebbségek jogairól szóló nemzetközi dokumentum kodifikációs munkájában, az ENSZ-ben és az Európa Tanácsban. 1991-ben szakértőként részt vett az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának azon eseti csoportjában, amely a kisebbségek jogainak deklarációját dolgozta ki.

Volt a Dunatáj, majd a Teleki Intézet munkatársa is, majd 1992 és 1998 között különleges megbízottként az ENSZ Közgyűlésének, valamint az Emberi Jogok Bizottságának készített évente egy-egy összefoglaló jelentést az emberi jogok helyzetéről Szudánban. Ottani tevékenysége miatt a szudáni kormány persona non gratának nyilvánította, de ő a környező államokból továbbra is követte az eseményeket – számolt be annak idején a *Middle East Forum*, arról is cikkezve, hogy 1992 áprilisában fatvát mondtak ki mindazokra, akik bírálni merészték a kartúmi adminisztrációt. Köztük lehetett ő is, bár erről ellentmondó hírek voltak. Az bizonyos viszont, hogy Bíró Gáspár a fő-fő ellenségek közé tartozott, mivel az első ENSZ-jelentését, az 1994 áprilisit, a szudáni hatalom az iszlám elleni elvetemült támadásnak tekintette. Ekkor egy szudáni kormánypárti lap, a *New Horizon The Satanic Report: From Salman Rushdie to the Bíró Case (Sátáni riport: Salman Rushdie-től a Bíró-ügyig)* címmel intézett támadást a magyar ENSZ-raportör ellen. Ezután következett, hogy maga a szudáni államfő *mondta ki őt nyilvánosan az iszlám ellenségének*, majd következett a szudáni és Szudán-barát arab sajtó rá irányuló ösztüze efféle minősítésekkel: Bíró rosszabb, mint Salman Rushdie, Bíró az iszlám ellensége, ő fő keresztes lovag, a keresztes hadjárat vezetője.

Feltűnteti ez a szakmai életrajz azt is, hogy Bíró Gáspárt 1998 márciusában az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a magyar kormány javaslatára megválasztotta a Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményét felügyelő tanácsadó testületébe, amelyben az egyik alelnöki funkciót is ellátta 2004-ig. 2004 áprilisában az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága őt a magyar kormány jelöltjeként pedig megválasztotta az Emberi Jogok Előmozdítása és Védelme Albizottság tagjának, négyéves mandátummal. Megtudható innen, hogy az *International Journal on Minority and Group Rights* folyóirat szerkesztőbizottságának meg az ELTE ÁJK Habilitációs Bizottságának is tagja volt. 2011 júniusában a Tom Lantos Intézet kutatási igazgatója lett,

mely tiszttségéről később lemondott, mert a megtisztelő titulus megvolt ugyan, de az érdemi munka egyre csak váratott magára, pedig romló egészsége ellenére dolgozni akart.

„Büszkén ünnepeljük sportolóinkat, művészeinket és tudósainkat, akik sikerekkel, teljesítményükkel hírnevet, dicsőséget szereznek ennek az országnak, és érdemeiket sorolva gyászoljuk őket, amikor meghalnak. S még ha tetteit, munkáját, személyét nem is ismerik annyian ebben az országban, mint az a kockázatvállalásáért, tevékenységéért és tudományos munkásságáért kijárna neki, de talán születnek majd alaposabb emlékezők is Bíró Gáspárról – egykor volt diákja itt csak elköszön tőle.” – írta róla a *Magyar Narancs*ban a tőle most búcsúzós Unger Anna, reménykedve abban, hogy bekövetkezik majd a remélt, e kivételes életművet feldolgozó méltatás. Hiszi, hogy ennek el kell jönnie, hisz ezt joggal megérdemli az a Bíró Gáspár, akiről – mint írja állítólag „kimondták a fatwát, mint Salman Rushdie-ra, sokan keresztes lovagnak, ördögi felforgatónak tartották az 1993–98 közötti szudáni emberi jogi küldetése miatt.”

Messzemenően igaz van a Bíró Gáspártól búcsúzós megszólaló tanítványnak, hogy ebben az elköszönésében mindannyiunkat figyelmeztetett: az ő halálával nemcsak a magyar akadémiai életet, az egyetemi polgárokat és a magyar külpolitika-csinálókat érte, ma még fel sem mérhető veszteség.

Hogy még ki mindenkit? Íme, hogyan szembesít ezzel a veszteséggel Unger Anna: „Mindenkinek köztük mi magyarok, polgárháborúk és terror áldozatai, rab-szolgáskorban élők, prostituálnak elrabolt nők és gyerekek milliói veszítettek el valakit, aki szót emelt értük. Nem pulpitusokról, nem elegáns irodák kényelmes bőrfoteljeiből, hanem akár az életveszélyt is vállalva, személyes tapasztalataiból írta jelentéseit, ajánlásait. A legborzalmasabb élményeit csak keveseknek mesélte el, akadnak talán olyanok is, melyeket megtartott magának. A kevés, vele készült interjúban is csak érzékeltette ezeket a borzalmakat. De aki elolvassa az 1993–98 közötti szudáni jelentéseit, szembesülhet mindazzal az ember teremtette szörnyűséggel, amit ő tapasztalt, amikor megjárta a poklokot: népi táncok helyszínei, börtönök, gyerektáborok, menekülttáborok jelentették az úti céljait. Mert, ahogy egy interjúban elmondta: valakiknek ezt is kell csinálni; dokumentálni, leírni, elmondani a világnak, hogy mit művel, milyen aljasságokra képes is az ember.

Honnan szedte ehhez az erőt és kitartást, máig érthetetlen. Elképzelnem sem lehet, mit érezhetett, amikor rögtön első szudáni útján azt tapasztalta, hogy a vele beszélő, neki panaszkodó asszonyokat a szeme láttára pakolja be a helyi biztonsági szolgálat egy autóba, és további sorsukról soha többé érdemi információt nem kapott – a női börtönöket megjárva csak borzalmas sejtései lehettek róluk. Mi hajtotta, amikor eltűnt emberekről, tömeggyilkosságokról, állítólagos bírósági tárgyalásokról, titkos börtönökről írta tájékoztatást kérő levelek tömkelegét a szudáni kormánynak, és soha egyikre sem jött érdemi válasz. Született néhány aggodalmaknak és rosszállásnak hangot adó ENSZ-dokumentum, hivatalos ejnye-bejnye, és nem sok minden változott.

Bár minden emellett szólt, mégsem lett híres, nem lett sztár, nem lett felkapott közéleti szereplő, aki, ha bárhol bármilyen bomba robban vagy tüntetések indulnak, máris feltűnik tévében-rádióban, és magyarázza a mértéket. A találkozás kiváltsága csak egyetemi hallgatóinak adatott meg – nem véletlen, hogy külpolitikai elemző szemináriumaira bejutni nagyjából a lottóötös esélyével lehetett. Legendás

tanár volt, elképesztő mennyiségű információ és tapasztalat birtokában képes volt arra, hogy sajátos, első hallásra sokszor cinikusnak tűnő stílusában tegye tartalmassá, élettelivé a sokszor száraznak tűnő tananyagot: „Ültünk hajnalban az afrikai savannán, néztük a napfelkeltét, és az állam bukásáról beszélgettünk.”

Legendáját azonban nemcsak az ordító orosz diplomatákról, korrupt ENSZ-tisztviselőkről szóló sztorijai, vagy a sokszor valósággá vált előrejelzései („Várják önök a hétvégi moldovai választásokat? Mondom az eredményt, 70 százalékkal a kommunisták nyernek”) teremtették. Róla tényleg el lehetett hinni, hogy egy al-Kaida-kiképzőtáborban találkozott Osama bin Ladennel, hogy Szudánban fogóságban tartották, vagy hogy különleges védelem és titkos ügynökök sora kísérte lépteit – még akkor is, ha ezeket nyilvánosan sosem erősítette meg.”

Bíró Gáspár publikációs listája imponáló, könyvei, tanulmányai megkerülhetetlenek a mindenkori kisebbség- és magyarságtudomány, a nemzetpolitika számára. Élete utolsó pillanatáig tette a dolgát, azért ami mellett elkötelezte magát és azokért, ahonnan vétetett. Talán túl sokat dolgozott másokért és közben nem mindig kellően figyelt magára, arra, hogy a szervezet egyre sokasodó figyelmeztéseire jobban oda kell figyelni és többet, sokkal többet kellene magát kímélnie.

De ő sohasem pihent eleget, mert mindig tenni akart, mert gyűlölte a tétlenséget.

# Nyelvi jogok, nyelvi rezsím és a demokrácia modelljei

---

**Bakk Miklós**

Az anyanyelv használatához való jognak mint pozitív jognak a vizsgálatára viszonylag gazdag szakirodalom áll a rendelkezésünkre. Ehhez képest szegényesebb az a jogfilozófiai irodalom, amely e jogot az emberi jogok doktrínája és filozófiája felől tekinti. Ezen a téren a magyar nyelvű szakirodalomban Andrassy György munkássága (1998, 2006, 2011) jelentős. Andrassy szerint amiként az embernek morális, erkölcsi jussa van a saját gondolatához, vallásához, lelkiismeretéhez, meggyőződéséhez, véleményéhez, valamint mindezek megváltoztatásához és kifejezéséhez – vagyis természetes vagy emberi joga van a gondolat, a vallás, a lelkiismeret, a vélemény és a kifejezés szabadságához – azonképpen lehetne természetes joga saját nyelve – az anyanyelve – használatához is (2006: 15). Azonban ez nincs így, következésképpen a modern demokratikus államok esetében is hiányzik az anyanyelvek többfélesége iránti magatartásból az a feltétlen elfogadás, amely az emberi jogok esetében ezen államokat az illető jogok elismerésében és a számukra nyújtott védelem tekintetében jellemzi. E feltétlenség és univerzalizmus hiányában a kisebbségi nyelv helyzetében levő anyanyelv használati jogának általában egy felemás – megengedő – módja alakult ki.

## **Az anyanyelvhasználat joga – a partikularizmus béklyójában**

Mi lehet az oka annak, hogy az anyanyelv használatához való jog nem vált egyetemes emberi joggá? Miért van az, hogy az alapvető emberjogi dokumentumok tulajdonképpen hallgatnak erről a jogról, holott saját logikájuk szerint is – az anyanyelv természetes, „veleszületettnek” gondolt mivoltából adódóan – lehetne mondanivalójuk erről.

Erre a kérdésre két, egymástól nem teljesen független válasz adható.

Az egyiket Andrassy a következőképpen fogalmazta meg: a probléma gyökere az, hogy az emberjogi dokumentumok megfogalmazói nem tették fel az alapvető kérdést, milyen nyelven van joga az embernek a gondolat, a vallás, a lelkiismeret és a kifejezés szabadságára, holott e jogok nem igazán gyakorolhatóak az anya-

nyelv használata nélkül. Elvileg az emberi jogok olyan doktrína alapján születtek, amely „nem tudta befejezni” e jogok katalógust (Andrássy 2011: 9). A katalógus lezáratlanságának az oka Kelemen János szerint az, hogy az emberi jogok történeti megalapozottságúak, de nem valamilyen historicista logika mentén, hanem azon az alapon, hogy egyszerűen „bekövetkeztek” egy történelmi pillanatban. „Az emberi jogokat nem felfedezték, mint Amerikát vagy mint az oxigént, hanem kinyilatkoztatták” (Kelemen 1999: 149).<sup>1</sup> A kinyilatkoztatás pillanatai viszont olyan sajátos kontextust jelentettek, amelyben az anyanyelv kérdései háttérben maradtak. Ez érvényes mind a francia forradalom (1789) nemzetgyűlése által elfogadott Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozatára,<sup>2</sup> mind pedig az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára (1948), amelynek meghatározó motivációs közege az emberek féltremlő és szükségétől mentes élete iránti igény és a gyarmati sorból felszabaduló társadalmak emancipációjának univerzalista támogatása volt (vö. Kovács 2009).

A másik válasz a demokrácia működéséből adódik, amely nem helyezi azonos pozícióba a klasszikus emberi jogokat és az anyanyelv használatának a jogát (többnyelvű közeg esetén). A modern, demokratikus nemzetállam előtt – írja Ernest Gellner – „a hatalmon lévők ritkán éreznek késztetést, hogy alattvalóikat kulturális szempontból homogénné tegyék; éppen ellenkezőleg, gyakran igencsak hasznos számukra a sokféleség. ... Az »oszd meg és uralkodj« politikát könnyebb akkor megvalósítani, ha a kultúra már eleve megosztja a népességet.” (Gellner 2004: 51) A 19. század folyamán az ipari társadalom, a demokrácia, valamint a polgári nyilvánosság kialakulása azonban újrafogalmazta a kérdést, hogy melyek azok az egységek, amelyeknek az új helyzetben a kormányzati formáját ki kell alakítani. Gellner tézise: ez a modern egység a *nemzet*, „névtelen individuumok hatalmas együttese”, amely a nemzetépítés folyamatával jön létre. A folyamat egyik meghatározója pedig egyetlen standardizált nyelvvariáns megteremtése, amely egyben a polgári nyilvánosság és a politikai élet (közösség) közös nyelve is lett. Ez nem csupán az államszervezeti hatékonyság kérdése volt, hanem az államhatalom legitimitációjának kérdése is; a nyelvi homogenizációt – az egységes nyelvi kód megteremtését – a modern államok nem csupán önnön racionalizációjuk céljának, hanem hitvallásos politikai feladatnak is tekintették.

Mi e folyamatnak, a „névtelen individuumok” horizontális közössége megteremtésének a lényege az emberi jogok szempontjából? Míg a horizontális és egalitárius alapokra épülő demokratikus politikai közösség fennmaradása egyértelmű alátámasztást nyer az említett emberi jogok – a gondolat, a vallás, a lelkiismeret, a vélemény szabadsága – rendszerétől, ugyanez az anyanyelvek egyenlő szabad használatáról nem mondható el. Ugyanis „minden demokrácia alapja és lényege a vitatkozva kormányzás” (Barker 1942: 67), és itt kormányzást a szó azon tágabb értelmében kell értenünk, amely a demokratikus politikai hatalom előállítását és működtetését (választásokat, a kormány és ellenzéke folyamatos vitáját stb.) je-

- 1 Kelemen János szerint az emberi jogok történeti jellege már abból is kitűnik, hogy immár e jogok „harmadik nemzedékéről” beszélünk, s vita van arról, hogy milyen jogokat érdemes közéjük sorolni.
- 2 Franciaországban I. Ferenc király már 1539-ben rendeletet adott ki a francia nyelv elsőbbségéről a birodalom többi nyelvével szemben. A francia forradalom ezt örökölte meg, és a jakobinusok már azért sem támogathatták Franciaország többi nyelvének a jogát, mert azok az „ellenforradalmi” vidék nyelvei voltak.

lenti. A demokratikus vita erejét, integráló, mindent átfogó és elérő voltát azonban csak egy kellően egységes „nemzeti nyelv” biztosíthatja. A többnyelvű társadalmakban alapvető jogként biztosított anyanyelvhasználat viszont akadály a mindent elérő és integráló demokratikus vitakeretek kialakulásának.

Tehát az újkori természetjog modern változatának, az emberi jogok doktrínájának megfelelő emberjogi katalógus esetlegesen alakult ki, és az anyanyelv használatához való természetes jog e katalóguson, ezen az esetleges listán kívül maradt. A demokratikus nemzetállamok (a modern államok „alaptípusa”) funkcionális valósága a politikai közösség egyetlen standard nyelvén alapuló működési modellt preferálta – ebből alakultak ki az egyes államok hivatalosnyelv-politikái. És miután ez a nézőpont – egy állam–egy hivatalos nyelv – vált a nyelvi jogok értelmezési premisszájává, az a furcsa helyzet alakult ki, hogy az emberi jogok univerzalista megfogalmazásaival szemben („Minden személynek joga van az élethez, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”, „Minden személynek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához...” stb.) az anyanyelv szabad használatának természetes joga – bár elvileg rendelkezhetne az emberi jogok univerzális, mindenkire kiterjedő érvényességével – csak bizonyos csoportokhoz kötött, partikuláris jogként jelenik meg az emberi és polgári jogok dokumentumaiban (például az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkében)<sup>3</sup> (lásd Andrásy 2006: 26–27).

Mindennek oka: az államok hivatalos nyelvének implicit jogot generáló volta. Ha az anyanyelv használatához való jogot univerzális emberi jogként fogalmazzuk meg („Mindenkinek joga van saját nyelvének használatához”), akkor az egyes államokon belüli nyelvi többség anyanyelvhasználatára megszűnne – elvileg – implicit előnynek lenni, és ugyanolyan joghoz kapcsolódna, mint amilyen a kisebbségek joga saját anyanyelvük használatához (Andrásy 2006: 17). A valóságosan létező államokban és joggyakorlatokban azonban ez nem így van: a hivatalos nyelv létezése implicit jogot és előnyt biztosít a többségnek. Emiatt olybá tűnik, mintha a többségnek nem is lenne anyanyelve, csupán csak a kisebbségnek; az egyik következmény pedig az, hogy a kisebbség számára biztosított partikuláris anyanyelvhasználati jogok tulajdonképpen privilégiumként jelennek meg a nyilvánosságban. A román oktatáspolitikai kapcsán például Kontra Miklós és Szilágyi N. Sándor mutatta ki, hogy „miként konstruál egy oktatási törvény egy államban olyan többséget, amelynek nincs anyanyelve, olyan kisebbségeket, amelyeknek van anyanyelvük, s hogy miként kelti az ilyen törvény azt a látszatot, hogy a kisebbségi tannyelvű oktatás privilégium, de olyan, amiért – ha a kisebbségiek túl nehéznek találják – csak magukat okolhatják” (Kontra–Szilágyi 2002: 3)

3 „Olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

## Nyelvi jogi stratégiák

Kétségtelen, hogy az anyanyelv használatához való egyetemes emberi jog elismerése nem szüntethetné meg a nyelvi jogegyenlőtlenséget; a többséghez tartozóknak mindenképp szélesebb körű joguk lenne anyanyelvük használatához, mint a kisebbségekhez tartozóknak (Andrássy 2006: 18). Ez ésszerűen következik abból, hogy a többségi nyelvek általában mindig hivatalos nyelvek is, a kisebbségi nyelvek közül azonban már kevesebb élvez ilyen státust. Az is ésszerűnek tűnik, hogy az anyanyelv használatához való egyetemes emberi jog elismerése mellett sem rendelkeznének az államok kellő infrastrukturális hatalommal ahhoz, hogy több – és köztük viszonylag kevés beszélővel rendelkező – nyelv számára is biztosítsák a hivatalos státust (a kérdés hatalmi aspektusait, a politikai közösség minél kisebb költséggel való fenntartásának az érdekeit itt most nem is említve).

E helyzet alapján az anyanyelv-használat jogának biztosítására két stratégia körvonalazódik.

Az első az állam, a politikai közösség felől tekint a nyelvekre: célja minél több nyelv (a politikai közösség tagjainak anyanyelvei) számára elérni és biztosítani valamilyen hivatalos nyelvi státust. Itt az elvi kiindulópont a „mindenkinek joga van saját nyelvének használatához” következőképpen a kisebbségeknek biztosított anyanyelv-használati jog nem privilégiumokat vezet be, nem pozitív diszkriminációt jelent, hanem a jogegyenlőség irányába tett lépést. Mindazonáltal, mint láttuk, nem lehet valamennyi nyelvet mindenütt hivatalos nyelvvé tenni, s ugyanakkor nem lehet a hivatalos nyelv intézményét nélkülözni; amint Andrássy is írja: „az anyanyelv használatához való jog tekintetében a teljes jogegyenlőség nem valósítható meg a világ mai nyelvi állapotában”, csupán megközelíthető „a hagyományosan beszélt nyelvek vagy a hagyományosan beszélt nagyobb nyelvek körében” (Andrássy 2006: 18).

A másik stratégia látszólag elfogadja a többség implicit előnyét, a hivatalos nyelv dominanciáját, és a kisebbségi nyelveket segítő jogokat emberi jogokként kívánja megfogalmazni. Ez tulajdonképpen az emberjogi katalógus kiegészítésére irányul annak korábbi – nyelvi jogokat elhagyó – lezárását követően. A nyelvi emberi jogok megfogalmazására Tove Skutnabb-Kangas tett olyan javaslat, amely szerint az egyén szintjén a nyelvi jogok elismerése annyit jelent, hogy mindenkinek joga van *pozitívan azonosulni egy vagy több anyanyelvével*, s ezt az azonosulást *másokkal tiszteletben tartatni*, közösségi szinten pedig azt, hogy a kisebbségi csoportnak joga van a létezéshez – *különbözősége elismeréséhez – nyelve fejlesztéséhez, iskolák és egyéb oktatási-szakképzési intézmények fenntartásához, amelyben a tanrendet ő állítja össze, és az oktatás az anyanyelven folyik* (1997: 63). E laza tartalmi meghatározásból is kitűnik, hogy a nyelvi emberi jogok megfogalmazási kísérleteiben két alapvető érdek jelenik meg: a nyelvnek mint identitásjelzőnek (markernak) az *expresszív* érdeke (mely az egyén anyanyelvi környezetének „biztonságérzetére” és a nyelvi csoport kulturális reprodukciójának valós esélyeire irányul) és a nyelv *instrumentális* értéke, vagyis az, hogy az anyanyelvnek legyen politikai részvételt

előmozdító szerepe, és biztosítsa a gazdasági és társadalmi folyamatokba való, jó eséllyel történő, előnyös bekapcsolódást (Skutnabb-Kangas 2006: 274).

A nyelvi emberi jogok pozitív jogokba való lefordítása mindazonáltal dichotómiákat is hordoz; ezek a következők: 1) negatív versus pozitív jogok; 2) tolerancia-orientált versus elősegítés-orientált jelleg; 3) egyéni versus kollektív jogok; 4) területi versus személyi hatályú jogok; 5) a „hard law” és a „soft law” ellentéte (Skutnabb-Kangas 2006: 283). A negatív–pozitív szembeállítás értelmezése közismert: míg negatív jogok a diszkriminációmentességet (nem, faj, bőrszín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény alapján történő megkülönböztetés tilalma) biztosítják az emberi jogok és szabadságok élvezetében, a pozitív jogok diszkriminációmentességen túli konkrét előírásokat tartalmaznak a kisebbséghez tartozásból fakadó konkrét problémákra vonatkozóan. A tolerancia-orientált jogfelfogás a negatív jogokhoz áll közel, míg az elősegítés-orientált (beavatkozó) jogfelfogás a pozitív jogok létesítésének kedvez. Az egyéni és kollektív jogok dichotómiája történeti változást is tükröz: a nyelvi jogok kollektív jogokként a két világháború közötti időszakban voltak napirenden, az egyéni jogokat az ENSZ 1945 után állította előtérbe. A területi versus személyi megközelítés különbsége is jelentős szakirodalommal rendelkezik, nem csupán a nyelvi jogok kapcsán, hanem az autonómia kérdésében is. Végül, a „hard law”-jogok a klasszikus jogi megközelítést jelzik: azokra a jogi kötőerejű normákra vonatkoznak, amelyek a nemzetközi szerződésekben, ratifikált kartákban stb. találhatóak. A „soft law”-jogok viszont a különböző nyilatkozatokból, ajánlásokból származnak, amelyeknek jogi kötőereje ugyan nincs, viszont hatással vannak a jogi gondolkodásra.

Skutnabb-Kangas e dichotómiákat értelmező segédletként használja annak meghatározásában, hogy milyen nyelvi jogok biztosíthatják, hogy az őshonos népek és a történelmi kisebbségek ne asszimilálódnak, de ugyanakkor részei legyenek a csoportok közötti – kölcsönösként felfogott – integrációnak. A tolerancia-orientált negatívjog-felfogás ehhez nem elegendő, mert mesterségesen fenntartott asszimilációba torkollhat – szükség van tehát a pozitív, előmozdítás-orientált jogokra is. Hasonlóképpen szükség van mind az egyéni, mind a kollektív jogokra; a kollektív jogok kérdése a 90-es években ismét előtérbe került, egyik újrafogalmazója, Bíró Gáspár például a kollektív identáshoz való jogot alapvető emberi jogként teoretizálta (Bíró 1995: 217). A területi és a személyi hatályú nyelvi jogok megkülönböztetése mind a kisebbségi jog, mind a közigazgatási szerkezet kialakítása szempontjából alapvető döntés. Területi elvű nyelvi jogokat létesített Svájc a kantonjaiban, ilyen megoldást találunk a finnországi Åland -szigeteken. A területi elv általában ott alkalmazható, ahol a kisebbségek etnoregionális tömbként hagyományos lakóterülettel rendelkeznek. A személyi hatályú nyelvi jogok a nem területileg meghatározható kisebbségek (például a romák vagy a bevándorlók) esetében lehetnek alkalmazhatóak.

A vázolt dichotomikus keret viszont önmagában még nem magyarázza meg az *integráció* ama fogalmát, amelyet Skutnabb-Kangas a nyelvi jogok céljaként ad meg. Az integráció szerinte elsősorban az asszimilációval szembeállítva határozható meg. Az asszimiláció a megkülönböztető jegyek elvesztését, a csoporttudat szétfoszlását jelenti, és ezzel egyidejűleg egy másik nyelv (és kultúra) behelyettesítő elfogadását. Ezzel szemben az integráció közös tulajdonságok kialakítását jelenti etnikailag heterogén közegben, de olyan tulajdonságokét és oly módon, hogy az a

csoportok egymás közötti kölcsönös elfogadását és alkalmazkodását jelentse anélkül, hogy ez valamelyikük identitásának a feladását eredményezze. Természetesen, ez a többség-kisebbség viszonyban aszimmetrikus módon érvényesülne, de integráció esetén a többség valamelyes alkalmazkodása szintén bekövetkezne. Mindez leginkább az anyanyelvi oktatás területén vizsgálható, és arra vonatkozik, a nyelvi akkomodációt (kétnyelvűséget) megcélzó oktatást milyen mértékben jellemzi a *felcserélő/subtraktív*, és milyen mértékben a *hozzáadó/additív* kétnyelvűség filozófiája? A szubsztraktív – az anyanyelvnek a domináns nyelvvel való behelyettesítését célzó – oktatás az asszimilációt támogatja, míg a hozzáadó/additív kétnyelvűség (amely a másik nyelvnek és kultúrának az önkéntes és kölcsönös tanulását állítja az előtérbe) az integráció elősegítője (Skutnabb-Kangas 2006: 284–285).

A vázolt két fő stratégia kellő pontossággal kirajzolja, milyen politikai cselekvési irányok alakultak és alakulnak ki a nyelvi jogok érvényesítésére. A stratégiák alapján elért eredmények azonban nem értékelhetőek a nyelvi rezsimek vizsgálata nélkül.

## Nyelvi rezsimek

A speciális nyelvi rezsim kifejezést gyakran a kulturális autonómiával nagyjából felcserélhető kifejezésként használják, jóllehet a nyelvi rezsimek kapcsolódhatnak mind a területi, mind a kulturális autonómiához, de létezhetnek azok nélkül is. (Kovács 1996: 33-34).

A nyelvi rezsim kifejezés lényegében arra a normarendszerre vonatkozik, amely az állami, hivatalos nyelv használata mellett a kisebbségi nyelvnek is biztosít valamilyen hivatalos státust, vagy ha nem is hivatalosnak, de a közigazgatásban párhuzamosan használhatónak nyilvánítja – különböző szinten és különböző mértékben ugyan, de ennek megfelelően kidolgozott szabályok és normák alapján.

A nyelvvel kapcsolatos törvényhozás négy funkcióra terjedhet ki, ezek: 1) a *hivatalos nyelvvel kapcsolatos* törvénykezés, amelynek célja, hogy egy vagy több nyelvet a törvényhozás, az igazságszolgáltatás, a közigazgatás és a közoktatás nyelveként jelöljenek ki; 2) a *nyelvintézményesítő* törvénykezés, amelynek a célja, hogy egy vagy több nyelvet nem hivatalos tevékenységi területeken (kereskedelem, kultúra, üzleti szféra stb.) tegyenek használatos nyelvvé; 3) *nyelvszabványosító* törvénykezés, amely egy vagy több nyelvben sajátos nyelvi sztenderdeket állít fel néhány sajátos, pontosan körülhatárolt terület számára (ezek általában: a hivatalos nyelvhasználat vagy specifikus, technikai területek); 4) *liberális nyelvjogi* törvénykezés, amely a különböző nyelvi jogok elismerésére alkot jogi normákat.<sup>4</sup> (Turi 1994: 112-113) A nyelvi rezsimek tehát olyan szabályozáseggyüttesek, amelyek a fentebbi funkcióknak eleget tevő törvények és más jogi normák történelmi egymásrarétegződésével alakulnak ki.

4 E tipológia a mára külön diszciplínaként is felfogott „comparative language law” keretében alakult ki.

Nyelvi rezsím alatt a (nyelv)szociológusok mást is szoktak érteni – így a nyelvi uralom működését valamely nyilvánosságban, a sztenderdizációban megnyilvánuló kategorizációs hatalmat vagy a létező nyelvhasználati normák szociolingvisztikai hatását stb. –, a továbbiakban azonban e kifejezést elsődleges, azaz a nyelvi jogokhoz közvetlenül kapcsolódó jelentésében használjuk.

Mindazonáltal ez a megközelítés sem tekinthet el a jogon és a közigazgatási kapacitáson túli szempontoktól, mert az egyes nyelvi rezsimok különböző „nyelvi igazságossági” (*linguistic justice*) nézőpontból indulnak ki, és ezzel összefüggően különböző jogi és filozófiai motivációs alapon épülnek fel. Ez utóbbi alapok tekintetében Xabier Arzoz négyet különböztet meg: a) a személy autonómiájának, önmegvalósításának minél szélesebb körben való biztosítása; b) a társadalmi integráció biztosítása; c) az etnikulturális önazonosság védelme; d) politikai integráció (Arzoz 2010: 105).

A nyelvi jogok megalapozását szem előtt tartva, Arzoz a létező nyelvi rezsimokat öt normatív modellbe sorolja: 1) az emberjogi modell; 2) az „új” kisebbségi jogi modell; 3) az őshonos népek jogainak modellje; 4) a „rég” kisebbségi jogok modellje; 5) a hivatalosnyelv-modell (Arzoz 2010: 105). Az alábbiakban Arzoz tipológiája alapján tekintjük át a nyelvi rezsimok kérdését, majd néhány feltevést fogalmazunk meg a nyelvi rezsimok evolúciója és átalakulása tekintetében.

Az *emberjogi modell* mint nyelvjogi modell alapja az, hogy az emberi jogok jelenleg létező rendszere nyelvi toleranciát alakít ki, így biztosít egy minimális védelmet a diszkrimináció és az erőszakos asszimiláció ellen. Mindezt nem a sajátos (partikuláris) nyelvi jogok, hanem a klasszikus (általános) emberi jogok révén éri el, mivel ezeknek is vannak nyelvi jogi vonatkozásai (Arzoz 2010: 105).

A klasszikus emberi jogok közül (a) a szólásszabadság, (b) a diszkrimináció tilalma, valamint (c) a magán- és családi élethez való jog nyújt bizonyos szintű védelmet. Ezt egészítette ki egy partikulárisabb joggal az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (1966) a 27. cikke (Varenes 1998: 26; Ernszt 2006: 24). Különösen fontosak voltak az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának azok a döntései, amelyek meghatározták, hogy a szólásszabadság milyen körben tartalmazza a szólás nyelvének a szabad megválasztását (következésképpen: az anyanyelv szabad használatát is).<sup>5</sup> A nyelv megválasztásának a szabadsága, következőképpen az anyanyelv szabad használata a privát szférában elvileg levelezhető a többi klasszikus emberi jogból is, így a diszkrimináció tilalmából vagy a magánélethez való jogból.

Az itt felsorolt klasszikus emberi jogok tehát nem (anya)nyelvi jogokat biztosítanak, hanem az állami beavatkozást korlátozzák a magánélet és a polgári élet azon területén, amelyet az anyanyelv élete jelentős mértékben kitölt; ezért e jogokat *negatív nyelvi jogoknak* is nevezik. Általuk az anyanyelv nem valamilyen „természeti jog”, hanem a beszélő „szabad választása” alapján válik szabadon használhatóvá.

Az „új” *kisebbségi jogi modell* a vendégmunkások, a bevándorlók számára hozott közpolitikai intézkedések „jogokká” alakulásával jött létre. Ez a jogi példatár a nyugati államok belső törvényeiből és közpolitikai intézkedéseiből rakható mint-

5 A Quebec-i kereskedelmi jelzések/cégtáblák ügyében (Ballantyne, Davidson és McIntyre vs. Kanada-ügy) a Bizottság azt a döntést hozta, hogy a nyelv megválasztását is tartalmazó szólásszabadság a politikai, kulturális, művészeti területen túl kiterjed a hírekre, az információk terjesztésére és a kereskedelemre is (a Bizottság 359/1989 és 385/1989-es közleményei).

egy darabonként össze (Arzoz 2010: 112–113). Rendelkezései elsősorban az oktatás területére koncentrálódnak – céljuk, hogy a bevándorlók nyelvi csoportjai ne kerüljenek/maradjanak hátrányos helyzetben, hanem sikeresen integrálódnak a befogadó társadalomba. Vagyis, amennyiben e „jogok” alapján nyelvi rezsimek konstituálódnak, akkor annak motivációs alapja elsősorban a társadalmi integráció biztosítása – annak a biztosítása, hogy a bevándorló anyanyelve lépcsőfokként (és ne hátrányként) szolgáljon a többségi kultúrába való asszimilálódáshoz. Ezért az így kialakuló nyelvi rezsimek szintén elősegítés-orientáltak, amelynek a célja azonban nem a bevándorló csoport nyelvének, kultúrájának és kohéziójának a megőrzése, hanem tagjainak sikeres társadalmi integrációja. A rezsimek előírás-rendszere – történelmi léptékekkel mérve – ideiglenes jellegűnek számít, ezért megmarad a közpolitikai intézkedések szintjén, és nem válik alkotmányos előírássá.

Az *őshonos népek jogainak modellje* abból a sajátosságból ered, hogy e népek kultúrája, nyelve és életmódja nem csupán a modern nemzetállam kulturális asszimilációs nyomásával szemben szorult védelemre, hanem azokkal a globális piaci szereplőkkel szemben is, amelyek lakóterületeiket gazdaságilag birtokukba veszik és tevékenységükkel felszámolják e népek hagyományos életkereteit.<sup>6</sup> A nemzetközi jogban csak most vannak kialakulóban az őshonos népekre vonatkozó jogi instrumentumok: 1989-ben fogadták el *A független államokban élő őshonos és törzsi népekről* szóló, 169. számú ILO-egyezményt,<sup>7</sup> majd 2007-ben sor került az *Őshonos népek jogairól* szóló ENSZ-nyilatkozat elfogadására, amely viszont csupán nyilatkozat és nem kötérejtű nemzetközi norma. Mindkét instrumentum tartalmaz előírásokat az őshonos nyelvek védelméről és használatuk előmozdításáról, sőt revitalizálásukról (az ILO-egyezmény 28. és 30. cikkelye, az ENSZ-nyilatkozat 13., 14. és 16. cikkelye), azonban ezeknek hatálya gyakorlatilag nagyon kevés állam gyakorlatára terjed ki. Az ILO-egyezményt jelenleg mindössze 20 állam ratifikálta,<sup>8</sup> a jogi kötérejtővel nem bíró ENSZ-nyilatkozat ellen (mely 3. cikkelyében az őshonos népek önrendelkezési jogát is megfogalmazza) pedig négy, jelentős őshonos populációval rendelkező ország szavazott, az Egyesült Államok, Kanada, Új-Zéland és Ausztrália.

Az őshonos népek jogainak a modelljében a nyelvi rezsimek mélyen beleépül a kultúra védelmének a rendszerébe, mondhatni annak alárendelten épül ki ott, ahol erre az őshonos népek igényeiket megfogalmazzák.

A „régie” kisebbségi jogi modell Európában terjedt el, ott ahol egyébként a „régie” és az „új” kisebbségek megkülönböztetésének a legmélyebb gyökerei vannak. A modellnek három jogi alapja van: a) nemzetközi jogi kötelezettségek (egyetemes és regionális instrumentumok); b) kétoldalú nemzetközi egyezmények; c) belső jog (Arzoz 2010: 107–108).

Az univerzális egyezmények között elsőként a már idézett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, annak 27. cikkelye idézendő, amely – mint említettük – tolerancia-orientált, nem-beavatkozó módon biztosítja az anyanyelv-

6 Ennek kapcsán külön is megemlítendő, hogy az őslakosok kultúráját üzleti hasznosítás céljából szokták használni anélkül, hogy erre bármilyen engedélyt kértek volna az őslakos népektől.

7 Életbe lépett 1991. szeptember 5-én.

8 Lásd <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>, letöltve: 2014. dec. 28.

használat partikuláris jogát. A regionális instrumentumok közül az Európa Tanács két egyezménye, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai *Chartája* (1992) és a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (1995) a legismertebbek. A nyelvi jogok tekintetében elsősorban a Charta számít fordulatlannak a nemzetközi instrumentumok tekintetében. Szakít a nyelvi emberi jogok egyéni megközelítésével, és a nyelvekre mint védendő értékekre, mint az európai kulturális örökség részére is tekint. Lépést jelent a nyelvi jogok territorializálása felé, rendelkezései elősegítés-orientáltak, de ugyanakkor lehetővé teszik a Charta kontextusfüggő alkalmazását.<sup>9</sup>

A kétoldalú egyezményekre számos európai történeti példa van, amelyek főleg határmenti területekre vonatkoznak (Åland-szigetek, Dél-Tirol), de 1990 után a kelet-közép-európai alapszerződések is tipológiailag ebbe a kategóriába sorolhatók. Ezekben az esetekben a nyelvi jogok az államterület csak egy kis részén hoztak létre sajátos nyelvi rezsímet, illetve – a kelet-közép-európai térségben – a nemzetközi instrumentumok kétoldalú megerősítésével és számonkérhetőségének a növelésével próbáltak eredményt elérni a nyelvi jogok intézményesítésében.

A belső jog a nemzetközi instrumentumokhoz képest általában hatékonyabb és relevánsabb megoldás a nyelvi jogok intézményesítésére.

A *hivatalosnyelv-modell*ről két vagy több hivatalos nyelv esetén releváns beszélni (jóllehet, legtöbb államban egyetlen hivatalos nyelv esetén is vannak azt körülbástyázó rendelkezések, tehát egy nyelvi rezsím). Több állam az alkotmány szintjén nevezi meg hivatalos nyelveit, így például Belgium, Kanada, Luxemburg, Finnország, Dél-Afrika vagy Svájc. Több nyelv hivatalossá tétele egy állam esetében a legalapvetőbb alkotmányos döntések közé tartozik, és lehetséges megoldást jelent mind a föderális szerkezetű (Belgium, Svájc, Kanada), mind az egységes szerkezetű államok (Finnország) esetén. Sajátos területi megoldás, amikor csupán egy régióban intézményesül a második hivatalos nyelv – a régió lehet így kétnyelvű, de akár egynyelvű is. Kétnyelvű régió például Katalónia (spanyol és katalán), Dél-Tirol (olasz és német), egynyelvű Åland. Ugyanakkor a hivatalossá tett nyelvek nem föltétlenül mind azonos státusúak.

Történeti távlatokat elemezve, jó okkal merül fel a kérdés: van-e ezen nyelvi rezsímeknek valamilyen evolúciós iránya?

Néhány példa alapján feltételezhetjük, hogy a „régii” kisebbségi jogi modellen belül, kedvező körülmények esetén, sor kerülhet a személyi jogok territorializációjára, sőt, ezt követően a hivatalosnyelv-modell valamelyik változatának kialakulására. Kovács Péter szerint a személyi elvű autonómiák valamilyen territorializációjával általában is lehet számolni, amennyiben ezeknek az autonómiáknak a legfontosabb intézményei ott jönnek létre, ahol az illető népcsoport lakossága a legszámosabb (Kovács 1996). A nyelvi jogoknak ezt a territorializációját például a norvégiai számi (lapp) lakosság esetében figyelhetjük meg. A norvégiai lappok jogainak biztosítása 1979-ben kezdődött, ekkor született az első javaslat a Lapp

9 A kontextusfüggő alkalmazását a nyelvek védelmi szintjének a megválasztása biztosítja. Az alsó védelmi szintet minden aláíró köteles elfogadni, ennek jelentősége abban áll, hogy az aláíró félnek meg kell határoznia, mely nyelvet vagy nyelveket tekintenek a Charta hatálya alá esőnek. A magasabb szintet az aláírók egy menürendszer alapján vállalják: kijelölik a dokumentumban felsorolt közeleti területek/tevékenységek azon pótlólagos körét, amelyekben biztosítják az illető nyelv védelmét, használatát.

Parlament létrehozására, amely tulajdonképpen a lappok személyi elvű autonómiájának a legfőbb intézménye lett. A korábban nemzetállami asszimilációs politikát folytató norvég állam (Szilvási 2013: 60–61) a Lapp Parlamenttel partnerségben a 80–90-es években több törvényt is elfogadott a lappok jogairól. A Lapp Törvény 1987-es elfogadásával (Szilvási 2013: 66–67) és az alkotmány 1988-as módosítását<sup>10</sup> követően (Josefsen 2007: 10) létrejött egy lapp közigazgatási körzet, amelynek lapp területiális jellege egyre erősödött (utólag újabb községek csatlakoztak hozzá, 2004-ben külön lapp nyelvű bíróságot kapott). A lapp nyelv területiségének megerősödésében szerepe volt a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának, azonban a döntő mozzanat az volt, hogy a Lapp Parlament döntése szerint a lappok nem kisebbségként, hanem őshonos népként határozták meg magukat, és Norvégia aláírta a 169. számú ILO-egyezményt, amelynek nyomán a lappok különleges kollektív területbirtoklási és -használati jogokat kaptak 2005-ben az ún. Finnmark-törvény révén (Josefsen 2007: 17–18).

Egyfajta territorializációs perspektíva felmerült Romániában is a 2009-es alkotmánymódosítási vitában, főként annak következményeként, hogy Románia ratifikálta *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját*. Az ún. Stanomir-jelentés azt a javaslatot tartalmazza, hogy rögzíteni kellene az alkotmányban – követve a francia alkotmány módosítás példáját –, hogy a regionális nyelvek az ország kulturális örökségének részét képezik,<sup>11</sup> és ezt a rendelkezést összhangba kell hozni Románia kialakítandó területi-közigazgatási átszervezésével (vö. Stanomir 2010: 58–59).

## Nyelvi demokrácia és etnikai demokrácia: a román modell

A nyelvi demokrácia fogalma azzal az ellentmondással néz szembe, hogy – egyrészt – a demokrácia minőségét jelzi, miképpen tud alkalmazkodni a társadalom nyelvi összetettségéhez, a politikai közösség nyelvi megosztottságához, másrészt a demokrácia működőképességét fokozza, ha politikai vitáit egyetlen spontán nyelvi környezeten belül tudja lefolytatni. Will Kymlicka szerint (2001) a „demokratikus politika népnyelvi politika”, azaz akkor hatékony, ha a politikai közösség minden tagja számára az anyanyelv közvetlensége révén hozzáférhető, vagyis egyetlen – „nemzeti” – nyelv közvetítésével megy végbe.

Ez az ellentmondás folyamatosan jelen van a demokrácia újkori történetében, napjainkban pedig a demokrácia „nyelvi problémájának” megújulását, felerősödését is megfigyelhetjük, amely mögött – Archibugi szerint – két újabb ok rejlik: a) a globalizáció jelensége, azaz az államokon belüli politikai közösségek jóval érzékenyebbé és befolyásoltabbá váltak olyan folyamatokkal szemben, mint a migráció,

10 Egy új alkotmánycikkely bevezetése (110a par.): „Az állami hatóságok felelőssége megteremteni a számi nép számára a körülményeket, hogy megőrizze és fejlessze nyelvét, kultúráját és életmódját.”

11 A 2008-as francia alkotmánymódosításkor ezt a 75-1 cikkelyben fogalmazták meg.

a vegyes házasságok, az idegenforgalom stb.; b) az egyéni jogok jelentőségének a megnövekedése (Archibugi 2005: 238–240).

A liberális demokráciák mindazonáltal alkalmazkodóképesnek is bizonyultak a nyelvileg-kulturálisan megosztott társadalmak és azok gyors változásai felől érkező kihívásokkal szemben, és több demokráciaváltozatot is eredményező belső fejlődésen mentek át (Salat 2011: 110–119).<sup>12</sup>

Megítélésünk szerint e változatok közül az „etnikai demokrácia” fogalmi kerete nyújt olyan értelmezési támpontokat, amelyek a romániai nyelvpolitikai rezsím jellegét és kilátásait tágabb keretben is értékelhetővé teszik. Arzoz fentebb ismertetett tipológiája szerint a román nyelvi rezsím a „rég” kisebbségi modellbe illik, specifikumát azonban a román etnikai demokrácia működésének sajátosságai adják meg.

Smooha értelmezésében az „etnikai demokrácia” fogalma a következő meghatározó elemeken alapszik: a) a politikai közösség magvát egy etnikailag megkülönböztetett nemzet – az állam névadó nemzete – alkotja; b) az állam megkülönbözteti az állampolgárságot a névadó nemzethez való tartozástól; c) a névadó nemzet tagjai az államot kizárólagos tulajdonuknak tekintik; d) az állam a névadó nemzet mozgósítója, e) az állam a nem névadó nemzethez tartozó etnikai csoportoknak csak részlegesen biztosítja az egyéni és kollektív jogokat; f) az állam a névadó nemzetet kívüli csoportoknak lehetővé teszi a parlamenti és parlamenten kívüli eszközök alkalmazását a változásért folytatott harcukban; g) az állam úgy tekinti, hogy a polgárok névadó nemzethez nem tartozó része veszélyforrás magára az államra nézve (Smooha 2001: 28–36; 1997: 199–200).

A román demokrácia etnikai demokráciaként való megalapozásának alkotmányjogi alapjairól számos tanulmány született,<sup>13</sup> ezek egyik fontos konklúziója az, hogy a román állam szimbolikus javait jelentős mértékben a magyarokkal szembeni nemzetépítés hagyományaiból meríti, és hogy az államot birtokló politikai közösség még mindig belső veszélyforrásként tekint a névadó nemzethez nem tartozó polgáira – elsősorban a magyarokra.<sup>14</sup>

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az európai integrációs környezet hatására a román etnikai demokrácia „multikulturális bővítmenyeket” kapott. Ez a jellege elsősorban a kisebbségi jogok alkotmányos rögzítése révén jelent meg, a sajátossága viszont az, hogy ezek az előírások nem társulnak garanciális elemekkel a jogok érvényesíthetőségére vonatkozóan. Ennek egyik oka, hogy az alkotmány a rendszerváltást követő évek nemzetközi jogi környezetében, az európai emberjogi egyezmények és a nemzetközi „soft law” kényszerítő hatása alatt fogalmazódott meg (Brunner 1998: 306–308), és a kisebbségek jogai egyéni jogokként kaptak benne alkotmányos rögzítést,<sup>15</sup> anélkül azonban, hogy specifikus intézményi kötelezettségek is megjelenének az alkotmányos előírások között. Ott, ahol az alkot-

12 Salat összefoglalója szerint a következő demokráciaváltozatokról, -modellekről lehet beszélni: a „konszociációs demokrácia”, a „multikulturális demokrácia”, a „multinacionális demokrácia”, az „asszociatív demokrácia”, az „etnikai demokrácia” és a „Herrenvolk-demokrácia”.

13 Lásd a *Magyar Kisebbség* 2010. 1–2. (55–56.) számának *Államreform, alkotmányreform, közígyazgatás* című tematikus összeállítását.

14 Erre utal az alkotmány 30. cikkelyének a „területi szeparatizmusra való úszítás” szankcionálásáról szóló rendelkezése.

15 Például: az alkotmány 6. szakasza, 2. bek. – az identitáshoz való jog; 32. szakasz, 3. bek. – a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktathassák őket.

mány konkrét intézményi szabályozást látszik nyújtani – így például a közigazgatási anyanyelvhasználat tekintetében –,<sup>16</sup> a rendelkezés érvényét korlátozza, hogy a szakasz címe szerint csupán „alapelvről” van szó.

Az etnikai demokrácia nyelvi rezsimjének kialakításában alaphelyzetként, normatív kiindulópontként az alkotmány azt rögzíti, hogy a kommunikatív normalitás a román nyelven folyó, törvényileg szabályozott kommunikáció. Ehhez képest „megengedő eltérések” lehetnek. A „hegemonikus megengedő” gyakorlat keretei a következők: az alkotmánycikkelyek látszólag feltétlen jogot biztosítanak az anyanyelvhasználathoz, azonban – egyrészt – nem rendelkeznek arról, hogy ezek a jogok milyen típusú intézményekben valósulnak meg (például, az oktatás esetében, a fenntartói, szakirányítási és pedagógiai-tervezési jogosítványokról és kötelezettségekről), másrészt a hivatalos nyelv primátusa mindenütt még külön megerősítést is kap ezen alkotmányos rendelkezések keretében.<sup>17</sup>

Így a konkrét szabályozáson túl az államnyelv „megengedő körülbástyázásának” egy diszkurzív tere is kialakul, amelyet a pártpolitikai viták alakítanak, és amely egy „lefelé nivelláló” konkrét kodifikációs gyakorlatot és jogalkalmazást támogat inkább (Horváth 2009: 1305–1306).

Magára az anyanyelvhasználati gyakorlatra nézve megállapítható, hogy a létező jogi keretek még így is elmaradnak az alkotmányban elvileg rejlő lehetőségektől (Veress 2006: 41), másrészt még ezek a jogi keretek is a mindennapi valóság előtt járnak. A konkrét döntéseket meghatározó politikai értelmezői gyakorlatot még mindig az „etnikai demokrácia” reziduális elemei határozzák meg.

Megváltozhat-e ez a gyakorlat? Válaszunk: mindaddig nem, míg az etnikai demokrácia fenntartásának és az egyéni jogokra épülő nyelvhasználati előírásoknak fentebbi, alkotmányon belüli viszonya alapvetően meg nem változik.

## Szakirodalom

ANDRÁSSY György

1998 *Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra.* Janus Pannonius Tudományegyetem Európa Központja, Pécs.

2006 Az anyanyelv használatához való jog jellege. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2. 13–19.

2011 The Right to Use One's Own Language and the Matter of Simplicity. *Euröpäisches Journal für Minderheitenfragen* 4. (1) 5–19.

ARCHIBUGI, Daniele

2005 The Language of Democracy: Vernacular or Esperanto? A Comparison between the Multiculturalist and Cosmopolitan Perspectives. *Political Studies*. (53) 537–555.

16 A 120. szakasz, 2. bekezdés – anyanyelvhasználat a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban.

17 Lásd a 32. és a 128. alkotmányszakaszokat.

- ARZOZ, Xabier  
2010 Accomodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights. *European Constitutional Law Review* 6. 102–122.
- BAKK Miklós – SZÉKELY István Gergő – TORÓ Tibor  
2014 *Az erdélyi magyarság pártjai – intézményesülés, pluralizmus, szavazóbázis, stratégiák.* Kézirat
- BARKER, Ernest  
1942 *Reflections on Government.* Oxford University Press.
- BÍRÓ Gáspár  
1995 *Az identitásválasztás szabadsága.* Osiris–Századvég, Budapest.
- BRUNNER, Georg  
1998 A kisebbségek emberi jogai: egyéni jogok, csoportjogok vagy önrendelkezési jog? *Kisebbségkutatás* 7. (3) 300–315.
- ERNSZT Ildikó  
2006 Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból? – Nyelvi jogok a nemzetközi jogban. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2. 21–28.
- GELLNER, Ernest  
2004 [1996] A nacionalizmus kialakulása: a nemzet és osztály mítoszai. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (szöveggyűjtemény).* Rejtjel Kiadó, Budapest, 45–78.
- HORVÁTH István  
2009 Kisebbségi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában. *Magyar Tudomány* 11. 1304–1312.
- JOSEFSEN, Eva  
2007 Norwegian Legislation and Administration – Saami Land Rights. Gáldu Čála – *Journal of Indigenous Peoples Rights* 1. 5–33.
- KELEMEN János  
1999 Válasz Ludassy Mária körkérdésére. *Magyar Tudomány* 2. 148–151.
- KONTRA Miklós – SZILÁGYI N. Sándor  
2002 A kisebbségeknek van anyanyelvük, de a többségnek nincs? In: Kontra Miklós – Hattyár Helga (szerk.): *Magyarok és nyelvtörvények.* (A Magyarságkutatás könyvtára XXVI.) Teleki László Alapítvány, Budapest, 3–10.
- KOVÁCS Péter  
1996 Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivisták szempontból. *Magyar Kisebbség* 3. (5) 17–38.
- 2009 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kidolgozásának története és elfogadásának körülményei. *Iustum Aequum Salutare* V. (2) 55–66.
- KYMLICKA, Will  
2001 *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship.* Oxford University Press, Oxford.
- SKUTNABB-KANGAS, Tove  
1997 *Nyelv, oktatás és kisebbségek.* Teleki László Alapítvány, Budapest, 63–67.
- 2006 Language Policy and Linguistic Human Rights. In: Ricento, Thomas (ed.): *An Introduction to Language Policy. Theory and Method.* Blackwell Publishing, Oxford, 273–291.

SALAT Levente

2011 *Kulturális megosztottság és demokrácia*. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.

SMOOHA, Sammy

1997 Ethnic Democracy: Israel as an Archetype. *Israel Studies* 2. (2) 198–241.

2001 *The Model of Ethnic Democracy*. (Working Paper 13.) ECMI, Flensburg.

STANOMIR, Ioan et al.

2010 [2009] A romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság jelentése – a jogállam megerősítése érdekében. *Magyar Kisebbség* 1–2. (55–56) 9–89.

SZILVÁSI Zsuzsanna

2013 A számi kisebbség nyelvhasználatának szabályozása Norvégiában. *Pro Minoritate*. (Ősz) 60–79.

TURI, Joseph-G.

1994 Typology of Language Legislation. In: Skutnabb-Kangas, Tove – Phillipson, Robert – RANNUT, Mart (eds.): *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*. Walter de Gruyter, Berlin – New York. 111–120.

VARENNES, Ferdinand de

1998 Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban. *Fundamentum*. (1–2) 26–39.

VERESS Emőd

2006 Nyelvhasználati jogok a román közigazgatásban. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2. 35–41.

## **Drepturi lingvistice, regimuri lingvistice și modele ale democrației**

Studiul tratează drepturile lingvistice, prezentând câteva aspecte teoretice fundamentale. Conform acestora, se subliniază două abordări cu privire la asigurarea drepturilor lingvistice. Prima consideră drepturile lingvistice ca o problemă a comunității politice și pune accentul pe egalitatea tuturor în folosirea limbii materne. A doua pleacă de la necesitatea egalizării, prin drepturi speciale, a situației dezavantajate în care se află minoritățile lingvistice față de limba oficială. Regimul lingvistic, totalitatea legilor și cutumelor referitoare la utilizarea limbilor materne, se configurează și după modelul democrației existente. În România, „democrația etnică” limitează mult aplicarea dispozițiilor constituționale cu privire la utilizarea limbii materne.

## **Linguistic Rights, Linguistic Regimes and the Models of Democracy**

The study deals with language rights and their theoretical foundations. According to these foundations, there are two strategies assuring language rights. First, a strategy which considers language rights as a problem of the political community. Its aim is to ensure the right to use the mother tongue as a universal right, which is guaranteed in an equal manner for every citizen. The second strategy is looking upon language rights as specific rights for minorities, balancing out their disadvantage against the official language. The linguistic regime of a state, as the totality of laws and customs involving the languages spoken as mother tongues in the state, is shaped by its type of democracy. Romanian “ethnic democracy” hampers the widespread implementation of constitutionally defined language rights.



# Considerații teoretice privind victimologia

---

**Bodea Radu**

Spre sfârșitul celui de-al cincilea deceniu al veacului trecut, nu mult după încetarea ostilităților celui de-al doilea război mondial, apare în preocupările criminologilor un nou domeniu de cercetare căreia – pe drept sau pe nedrept – i se spune azi *victimologie*.

Pe drept, deoarece are în vedere în mod accentuat victima și rolul acesteia în drama judiciară, pe nedrept, deoarece este un cuvânt de origine latino-elină, care supără pe mulți puriști clasicizanți.

Întoarcerea spre victimă după ororile nazismului dar și a altor beligeranți este lesne de înțeles, tot așa cum se înțelege ușor că tocmai o victimă a nazismului, omul de știință Hans von Hentig este acela care pune bazele acestui nou teren de cercetare.

Pe planul cel mai general, victimologia, ca orientare de investigații științifice, trebuia să apară mai devreme sau mai târziu, deoarece evoluția societăților moderne, exclude categoric dreptul individului de a-și face singur dreptate fără să fi luat asupra sa și despăgubirea ca și reabilitarea victimelor (Schneider–Joachim–Jungen 1986). Astfel, atât jurisprudența cât și doctrina se axează pe studierea și analiza criminalului de unde rezultă un fapt paradoxal greu de înțeles. La finele procesului penal făptuitorul este pedepsit, statul la rândul lui tot „pedepsit” (trebuie ca în timp să se îngrijească de deținut), în schimb, singurul element neglijat rămâne victima (supraviețuitoare) ale cărei posibilități de despăgubire (dacă se constituie parte civilă) depind de situația materială a infractorului și de iscusința sau stângăcia avocaților care reprezintă părțile într-un proces civil.

Din punct de vedere etimologic termenul de *victimologie* derivă din cuvântul latinesc „victima” din cel grecesc „logos”. Victima, după cum rezultă din dicționarul Oxford înseamnă:

- o ființă vie sacrificată unei zeități ori o performanță de „sacrificare” în cadrul unui rit religios.
- o persoană sau un obiect lezat sau distrus ca urmare a satisfacerii unei presiuni;
- o persoană care suferă din pricina unui eveniment, circumstanțe, boli, accident etc.

*Logos* în limba elină clasică înseamnă discurs (despre ceva) sau prin extindere *știința despre*.

Așa cum susține I. Drapkin<sup>1</sup> termenul de victimologie folosit în criminologie, se referă la o persoană care suferă, e lezată sau distrusă de/prin acțiunea altei persoane.

În accepțiunea noastră victimologia în sens larg se referă la o arie de fapte atât de extinsă încât practic fiecare individ poate fi și chiar este într-un anumit sens victimă. Suntem cu toții victimele civilizației urbane, cu accidentele de muncă, de circulație, cu poluarea atmosferică etc.

Firește că în demersul nostru teoretic nu privim sensul larg al noțiunii de victimă, ci demersul nostru se circumscrie la victimele acțiunilor denumite generic criminale și din această perspectivă analizăm victima într-un sens restrâns.

Acceptând teza după care victima este orice persoană fizică sau morală care suferă în urma unei acțiuni sau inacțiuni criminale, în mod incidental sau accidental se susține că termenii de victimă și victimizare se referă la un fenomen social: victimele crimelor, accidentelor sau incidentelor, care au ceva comun, ceva ce se poate subsuma termenului de risc victimal.

Conceptul foarte larg care cuprinde toate felurile de victime, indiferent de agentul de victimizare, își are utilitatea lui socială incontestabilă, tot așa cum restrângerea cercetărilor victimologiei la jertfele cauzate de elemente deviate își are importanța și aplicabilitatea sa imediată. Sensul larg de victimologie însă face parte din problematica foarte complexă a riscului uman sau cea a vieții umane sigure.

Se impune o precizare și anume faptul că agentul victimizator nu este neaparat egal cu deviantul (infractorul).

În doctrină se susține că victima unei crime este cel care a suferit după acțiunea criminală, dar că nu orice persoană care suferă de pe urma unei acțiuni criminale este în același timp neaparat și victimă (Reiman 1973).

Este necesar ca investigațiile victimologice să nu fie restrânse la infracțiuni bidimensionale - deci numai la studiul relațiilor dintre infractor și victimă - ci ele să se extindă și la forma tridimensională și, când e cazul la forme multidimensionale.

De asemenea, niciodată nu trebuie să uităm că actul de victimizare nu este redus la o singură persoană, ci pot fi victimizate grupuri umane, organizații, națiuni sau chiar societăți întregi.

Fondatorul victimologiei Hans von Hentig profesor la Universitatea din Bonn scrie o seamă de lucrări de referință în domeniu dreptului penal și criminologiei. Victimologia este o direcție de cercetare chiar dacă denumirea dată acestei direcții de victimologie nu este cea mai fericită.

Teoria lui Hans von Hentig despre victimă apare în mai multe lucrări printre care în lucrarea sa de referință „*The Criminal and his Victim*” (*Criminalul și victima sa*) (Hentig 1948).

Într-o altă lucrare de mare anvergură „*Zur Psychologieder Einzeldelikte*” (*Despre Psihologia unor spețe infracționale*) (vol. 5), Hentig prezintă o cazuistică de o deosebită valoare pentru teoreticienii și practicienii justiției și totodată oferă analize victimologice de o rară adâncime. Ne referim mai ales la volumul 3 „*Bertug*” (*Înșe-*

1 Rezumatele comunicărilor prezentate în primul simpozion internațional de victimologie din anul 1973

lăciunea) unde prezintă figura victimelor înșelăciunii cu o acuitate rar întâlnită în literatura de specialitate.

Într-o altă lucrare „*Das Verbrechen*” (*Infracțiunea*) (Hentig 1961–1963) revine din nou asupra problemei victimei și arată că prin victimă trebuie să înțelegem un element al mediului infractorului.

În diferitele sale lucrări Von Hentig oferă o tipologie descriptiv fenomenologică a victimelor, tipologie care științific poate fi acceptată chiar și azi fără rezerve. Astfel el distinge: victime izolate, victimele apropiierii socio-topografice, victimele datorate unei mari neliniști vitale, victimele agresive nechibzuite supuse unor capricii impulsionale nestăpânite, victimele lipsite de rezistență etc.

Parafrazând-o pe Micheline Baril, criminolog de origine canadiană a cărei activitate a fost dedicată în exclusivitate victimelor, reversul mării criminalități sunt victimele acestui fenomen, care în contextul actual al globalizării cunoaște o dezvoltare fără precedent.

Astăzi criminalitatea îmbracă forme tot mai diverse, sens în care discutăm despre o formă a criminalității constituită în traficul de persoane, în arme și de droguri, despre criminalitatea informatică, fapte de mare corupție și acte de terorism.

Ceea ce caracterizează marea criminalitate o constituie modul organizat de săvârșire a acesteia și pe cale de consecință, această trăsătură scoate în evidență gradul mai ridicat de pericolozitate a autorilor unor astfel de acte criminale.

Pentru fiecare categorie a mării criminalități, precum traficul de persoane, traficul de droguri, faptele de corupție sau actele de terorism, există o categorie corespunzătoare de victime. În funcție de categoria căreia aparțin victimele, se poate vorbi despre o specificitate a victimizării.

Prejudiciile de ordin material, moral sau fizic ale victimelor terorismului nu sunt aceleași cu cele ale victimelor traficului de persoane de exemplu. Se poate afirma că fiecare formă de mare criminalitate generează propria categorie de victime, cu caracteristici și nevoi specifice.

## Bibliografie

HENTIG, Hans von

1948 *The Criminal and his Victim*. Yale University Press, New Haven.

1954–1959 *Zur Psychologie der Einzeldelikte*. I–IV. Mohr Siebeck, Tübingen.

1961–1963 *Das Verbrechen*. I–III. Springer, Berlin–Göttingen–Heidelberg.

REIMAN, Jeffrey

1973 *Victima, vătămarea și justiție. Un filozof în căutarea definiției noțiunii de victimă*  
– SA 1973

SCHNEIDER, Hans – JOACHIM, Bussenmeyr – JUNGEN Hans

1986 *Progrese în domeniul situației juridice a victimelor în dreptul public și procesul penal*. Rügger Verlag, Grösch.

## Viktimológia – elméleti megfontolások

A múlt század negyvenes éveinek végén, nem sokkal a második világháború befejezése után a kriminológusok érdeklődési körében új kutatási terület körvonalazódott, amely napjainkra – indokoltan vagy indokolatlanul – a *viktimológia* (áldozattan, áldozatvédelem) megnevezéssel vált ismertté. A megnevezés indokoltnak tekinthető, amennyiben az illető tudományág kifejezetten az áldozatra, illetve az áldozatnak a bűnügyi folyamatban játszott szerepére összpontosít, ám indokolatlannak, ha a terminus görög-latin gyökereit vesszük figyelembe, amelyekre tekintettel a purista szellemben klasszicizáló nyelvészek kifogásolják.

## Considerații teoretice privind victimologia

Spre sfârșitul celui de-al cincilea deceniu al veacului trecut, nu mult după încetarea ostilităților celui de-al doilea război mondial, apare în preocupările criminologilor un nou domeniu de cercetare căreia – pe drept sau pe nedrept – i se spune azi *victimologie*. Pe drept, în măsura în care disciplina are în vedere în mod accentuat victima și rolul acesteia în drama judiciară, și pe nedrept, deoarece termenul este de origine latino-elină, care supără pe mulți puriști clasicizanți.

## Theoretical Considerations of Victimology

In the forties of the last century, not long after the end of the Second World War, a new field of research has emerged in criminology, which has since become known – on good grounds or not – as *victimology*. The term can be regarded as a good choice, inasmuch as the research focuses explicitly on the victim, viz. the role of the victim in the criminal process, and perhaps as not so inspired, if we take into account its Greco-Latin roots, from the perspective of which classical linguists of a purist orientation tend to criticize it.

# Kisebbségi civil társadalom

---

**Bodó Barna**

## **Eszmetörténeti háttér és értelmezés**

Amikor napjaink civil társadalmának eszmetörténeti gyökereit keressük, kiemelt figyelmet érdemel az állam és a társadalom közötti viszony, továbbá a társadalmi berendezkedés és közösségi akcióterv kérdése. A civil társadalom fogalma közvetve vagy közvetlenül szinte minden jelentős filozófiai rendszerben megjelenik.

A civil társadalommal foglalkozó kortárs irodalmat John Keane három csoportba sorolja (Keane 2004:38). Az első csoportba tartozó szövegekben a civil társadalom értelmezési keretként jelenik meg, amikor a társadalmi-politikai erők és az intézmények közötti összefüggéseket elemzik. A második csoportba sorolja a pragmatikus szerzőket, akik számára a civil társadalom mindenekelőtt irányelv és akcióterv, a jó társadalmi berendezkedés eszköze. Keane ide sorol olyan klasszikusokat, mint Thomas Hobbes, Edmund Burke és Tom Paine, mai képviselői között említi Guillermo O'Donnellt, Ernest Gellnert, Karl Poppert, Juan Linzet és Alfred Stepan. A harmadik irányzat képviselői megkérdőjelezik a pragmatizmus erkölcsi felsőbbségét (John Keane, Robert Putnam, Richard Rorty, Adam Seligman), és azt igyekeznek igazolni, hogy a civil társadalom a demokrácia szükséges feltétele. Van, aki külön kategóriaként tartja számon azokat a szerzőket (pl. Jeffrey Alexander, Ralf Dahrendorf), akik szerint a civil társadalom a szolidaritás, az egymásra való kölcsönös reagálás szférája (Vercseg 2004:6).

A polgári – magyarul: civil – társadalom eszménye Arisztotelészig vezethető vissza. Nála a városállam (*polis*) alkotmánnyal (*politeia*) rendelkező független közösség, amelyet politikai közösségnek (*koinonia politiké*) nevez. A görög *politikos* latin megfelelője a *civitas*, ebből alkotta meg Cicero a polgári társadalom (*societas civilis*) kifejezést (lásd Gesztiné Ajtósi–Csanády 2007). A kereszténység térhódításával kerül előtérbe az egyházi hatalom hatáskörébe tartozó vallási közösség különbségtételének kérdése, a hívők gyülekezete mellett, attól elkülönülten kezdik számon tartani az államot alkotó polgári társadalmat, vagyis különbség teendő a *lex aeterna* és a *lex terrana* között. A különbségtétel ma egyszerűnek tűnő kérdése évszázadokon át éles feszültségek forrása volt, polgárháborúk oka. A keresztény tradíció meghatározó fontosságú abban, ahogyan a modern korban a közösségért felelősséget vállaló egyén szerepét értelmezzük. Amikor Thomas Hobbes a reformáció-ellenreformáció vért és fájdalmat okozó folyamatainak (mindenki há-

borúja mindenki ellen) láttán új értelmezési keretet keres (*Leviatán*), lemond a társadalmi szerveződések „természetes” képződményeként történő értelmezéséről. Az állam szerinte nem a család mintáját követő struktúra, ugyanakkor nem isteni elrendelés alapján jön létre, hanem polgári társulásokról beszél, vagyis az állam, Hobbes értelmezésében, szerződéses úton jön létre. A Hobbesnál megjelenő szerződés a társadalmat az államhoz kapcsolta. Hobbes, majd John Locke azt tételezik, hogy az emberek békés együttélése bizonyos civilség (jogok és erények) létét feltételezi, de szó sincs államtól független struktúráról. És önkéntes polgári szerveződések eszméjéről sincs szó, és itt *Montesquieu* értelmezésére utalunk, miszerint a *civil társadalom* közjogi célt jelenít meg, hogy általa az államhatalomtól lehessen elválasztani a vagyoni, illetve családi viszonyokat. Ezen az úton haladnak Adam Ferguson és Adam Smith, mindketten abból indultak ki, hogy a társadalomnak az államtól eltérő mozgástörvényei vannak. Ferguson az egyén szabadságának a megerősödéseként tételezi a civil társadalom fogalmát, és szembeállítja a civil társadalmat a természeti állammal, a társadalmi szerződés és jogrend által működtetett társadalmat pedig a despotizmussal (civil–vad ellentét).

A mai értelemben vett civil társadalom eszméjének közvetlen előzménye Hegelnél jelenik meg, ugyanis ő különbséget tesz állam és társadalom között: nála a civil társadalom (gazdasági és társas kapcsolatok rendszere) elkülönül az államtól (a kormányzástól és a direkt politikától), bár szimbiózisban él vele. Hegel polgári társadalmát Locke és Montesquieu felfogására támaszkodik: tagjai gazdasági szereplők, akik közös gazdasági érdekeiket kívánják a politikában és a politika által érvényesíteni. A Hegelnél ideológiamentes fogalom a továbbiakban eltérő értelmezést kap a politikai bal-, illetve jobboldalon. A 19. század elején a gazdaság egyre fontosabbá vált a társadalom életében, a civil társadalom fogalma gazdasági jellegű cselekvésekkel és intézményekkel telítődik. A civil társadalom olyan társadalmi térnek számít, ahol az egyének a materiális – gazdasági – cselekvéseiket intézik. Marx egyrészt a civil társadalom fogalmát azonosítja a polgári társadalommal, ugyanakkor leszűkíti a gazdaságra: nála a fogalom önző érdekek hajszolása, illetve elidegenedés az emberi lehetőségektől és környezettől. A jobboldalon a fogalom a társadalom nem állami összetevőire terjed ki, a gazdaságon túl a kultúrára is.

F. Tönnies megkülönbözteti a közösséget a társadalomtól, de nem a civil társadalom és az állam különbségét érti ezalatt, hanem a civil társadalom kap kétféle értelmezést. Tönnies szerint a közösség a prekapitalista társadalmak civil életében megjelentő természetes, közvetlen kapcsola-tokat jelenti, ezt ellentételezik a (modern) társadalom atomizáló és elidegenítő tendenciái.

Összefoglalásképpen: a 18. század végéig a civil társadalom fogalma az állam, illetve a politikai társadalom fogalmának szinonimájaként jelenik meg. A civil társadalom ilyen értelmezése egy civilizációs fejlődési irányra utal, amelynek folytán „civilizált” társadalom, polgári társadalmi rend jön létre. Az állam és a civil társadalom elkülönítése a kapitalizmus fejlődésével, valamint a politikai gazdaságtan kialakulásával válik lehetővé (Krishan 1992). Több európai országban megindul a polgári társadalom és az államhatalom kettéválása. A civil társadalom tehát egy hosszú és bonyolult történelmi átalakulás következménye, létrejött a modern világ vívmánya. A két szféra, az állam és a civil társadalom közötti határvonal azonban nem állandó, a választóvonal el-elmozdul, hol elmélyül, hol elmosódik (Hankiss 1986).

A 20. század a civil társadalom vonatkozásában is újat hoz: a fogalom az állam és a piac között elhelyezkedő intézmények és társas érintkezések világa (A. Gramsci). Zbigniew Pęczyński oxfordi lengyel politológus értelmezésében a civil társadalom egyfajta társadalmi aréna, amelyben az egyéni érdekek, a csoportos cselekvések, a társadalmi szolidaritás és a jóléti függőség terei át-szövik egymást. John Keane szerint a civil társadalom és az állam viszonya kölcsönös, a kettő egymás demokratizációjának feltétele.

Az állam leválasztásával a civilizáció, az állampolgárság és a politikai nyílvanosság (J. Habermas) váltak a civil társadalom tartalmi elemeivé. Gramsci szerint a civil társadalom szférája a politikán és a gazdaságon kívül esik, lényege a kulturális nyílvanosság, a társadalom civil magjának érték- és véleményalkotása (Honneth 1993: 28). A civil társadalom szerinte átmeneti jelenség, csak addig van rá szükség, amíg sem a politika, sem a gazdaság nem nyújt védelmet a tömegeknek – ez az a kérdés, amelyben, feltehetőleg baloldalisága miatt, Gramsci tévedett.

A civil társadalom eszméje napjaink globális és lokális politikájának egyaránt kulcs-fontosságú eleme. Egyes értelmezői számára a nyugati társadalmi rend természetes formája, melynek felsőbbrendűsége miatt el kell terjednie az egész világon. Alain Touraine szerint, aki az elsők között ismerte fel az új világhelyzet és a civil szféra kapcsolatát, a posztindusztriális társadalomban új társadalmi paradigma alakul ki, melyben a társadalmi élet köztes szereplői válnak alkotó tényezővé (Touraine 1969). A civil társadalom ilyen felfogása ideológiai alapot nyújt a legfejlettebb országok irányította világrend fenntartásához (Gellner 2004: 136). Ezzel ellentétben áll az alulról szerveződő civil mozgalom, amelynek legfőbb célja az önvédelem, az emberi élet alapvető feltételeinek (élelem, biztonság, élhető környezet, kultúra) biztosítása. A társadalom tagjainak önkéntes mozgalma ezzel a mindenkori államhatalom kötelességét látja el, amennyiben a külpolitikai vagy gazdasági érdekekkel összefonódott állam ezt nem teljesíti.

A civil társadalom mint a társadalmi berendezkedés és közösségi akcióterv kérdése viszonylag új közelítési mód a témával foglalkozók körében. Tocqueville elemzésében hármass felosztással él: az állam, a politikai társadalom és a civil társadalom hármass rendszerét alkalmazza. Az állam a képviselőlet, a reprezentáció, a bürokrácia, a parlament stb. világa, míg a civil társadalom a privát cselekvések tere. Végül pedig a politikai társadalom az egyesületek, a közélet, a sajtó, a nyílvanosság tere, amely valamilyen kontrollfunkciót gyakorol az állam felett. Ebben az értelmezésben a civil társadalom a demokrácia iskolája: az önszerveződések kérdése és képessége, továbbá érdekek és értékek védelme (Tocqueville 1993).

A civil társadalom kialakulása feltételezi a jogilag szabad, autonóm cselekvő egyént, előfeltétele továbbá a magánszféra megléte. Szintén előfeltétel a nyílvanosság terének léte: egy olyan tér, ahol a polgár mint magánszemély, érdekeinek érvényesítésére, személyes autonómiájának és különböző szükségleteinek kielégítésére vonatkozó igényei megfogalmazására törekszik (Seligman 1997), teszi ezt a különböző társadalmi önszerveződések keretében, illetve azok által. A civil társadalom léte tehát az önkéntes, öntevékeny társulások, érdekartikuláló, érdekközvetítő és -érvényesítő csoportok, szakmai testületek stb. működésén alapul, mely társulások alapító tagjaik szabad, privát döntése folytán jönnek létre. Az állam szerepének a megkérdőjeleződése okán kerülnek a civil szervezetek mindinkább előtérbe, és válnak egyre jelentősebbekké a velük kapcsolatos elvárások. Egyes

szerzők globális „társulási forradalomról” beszélnek (Salamon 1994), és ezt a 20. század számára olyan jelentőségűnek ítélik meg, amilyen a 19. században a nemzetállamok kialakulása volt.

A civil társadalom és a hozzá szervesen kötődő citizenship (egyetemes közpolgári státusz) védőernyőt, biztonságot, valahova tartozást, otthont jelent. Jeffrey Alexander szerint a civil társadalom felfogható szolidaritásszféraként, ebben fokozatosan megfogalmazódik egy általános elveket elfogadó közösség. Minél inkább létezik ez a szolidaritásközösség, annál inkább kifejeződik a közvéleményben, kialakulnak saját kulturális kódjai és narratívái, létrejönnek – jogi és mediatisztikus – intézményi formái. Maga a szolidaritás-közösség történelmileg új, egymást kölcsönösen tételező jellemzőkben és gyakorlatokban mutatkozik meg, ilyenek a civilitás, egyenlőség, kritika és respektus. „Ez a fajta civil közösség, mint olyan, soha nem létezhet, azaz csak bizonyos mértékben valósulhat meg [...], a civil társadalom kulcsszereplője a jogokkal és kötelességekkel rendelkező szuverén individuum, aki a közjó és saját maga érdekében kész alávetni magát az együttműködés és szolidaritás játékszabályainak, azaz szuverenitásának egy részéről kész önként lemondani.” (Alexander 1998: 7).

Egyetemes közpolgári státusz nélkül civil társadalom nem létezik, mivel éppen a hozzá tartozó jogok és jogosítványok védhetik meg a polgárt az anómiával és a túltengő piaccal szemben. Miszlivetz Ferenc idézi Dahrendorfot, aki szerint a citizenship a szabadság epitoméje, és a civil társadalom az a médium, amin keresztül ez a szabadság közvetítődik, megerősödik és szétterjed. Az a közeg tehát, ahol a közpolgár otthon van. „A civil társadalom és a citizenship egy fontos lépéssel tovább mennek, mint a szabad választások és a piac. Ezek olyan célok, amelyekért küzdeni kell, nem csupán veszélyek, amelyeket el kell kerülni. Ezek morális célok.” (Csefkó–Horváth 1999: 4).

Külön kell szólni a civil társadalomnak a közép-kelet-európai államokban betöltött, illetve elvárt szerepéről. A civil társadalom a kommunista országokban, a 80-as években a diktatórikus állammal való szembenállás, önszerveződés közege: „antipolitika”, „párhuzamos politika”, a „hatalomnélküliek hatalmának” szinonimája (Konrád György, Vaclav Havel, Adam Michnik). A kelet-közép-európai szocialista országokban a civil társadalom egyértelműen a fennálló, diktatórikus uralomra reflektált, a vele való szembeszegülésnek lett a politikai stratégiája. A stratégiát a *Szolidaritás* mozgalom keretében dolgozták ki, ezzel kapcsolatosan J. Kuron és A. Michnik szerepét szokták kiemelni. Ők abból indultak ki, hogy a közép-kelet-európai térségben hagyományos forradalmakra nincs esély a Szovjetunió elnyomó rendszere és katonai túlhatalma miatt. A rendszert belülről kell megbontani, stratégiájuk szerint a pártállam leplezésére és a mindennapi életből való fokozatos kiszorítására van szükség. Nem a hatalom felváltása, hanem a visszaszorítása volt a cél, s ezt a stratégiát nevezte Michnik új evolucionalizmusnak.

A demokratikus átmenetek abban különböznek a forradalmaktól, hogy a folyamatokra jellemző azok tudatos keretek között tartása. A társadalmi mozgalmak és vezetőik önkorlátozó módon viselkedtek annak érdekében, hogy céljaikat vérdíjak nélkül elérhessék. A civil társadalom Közép-Kelet-Európában egyszerre volt a rendszer átalakításának eszköze és célja. A fogalom arra szolgált, hogy meg lehessen nevezni a fennálló rendszerrel szemben álló polgári értékek létező társadalmi aktorait.

A civil társadalom Kelet-Európában az emberi jogokhoz kapcsolódó politikai stratégiaként az elnyomó állammal szembeni tiltakozás terepeként fogalmazza meg önmagát. (Konrád 1986) A civil társadalom és az állam szembeállításában a civil társadalom a társadalmi önvédelem eszköze lett. A tartalékokat felélt társadalmakban, válságos helyzetben vette át az ellenzéki értelmiség a civil társadalom eszméjét lengyel kollégáiktól. A lengyel Szolidaritás mozgalom számára alapvető fontosságú volt az önkorlátozás, a pártállammal való konfliktus kerülése, az erőszakmentesség, a széleskörű társadalmi részvétel és a demagógia mellőzése. A civil társadalom szerteágazó jelentésű fogalma, mely a szabadpiaci gazdaságtól a kisközösségek szociális önszerveződéséig számos törekvést magába tud foglalni, alkalmas jelzőnek bizonyult a legkülönbözőbb ellenzéki csoportosulások összefogására (Honneth 1993: 26).

Az 1980-as évek civil mozgalmának végcélja, erőszakmentessége ellenére a fennálló rendszer megdöntése, az állami funkciók átvétele volt. A civil társadalom ilyen felfogása erkölcsi és politikai utópia, inkább ideál és követelés, mint valóság, lényegi eleme a hatalom elutasítása és a szellem hatalmának tudata (Bodó 2001: 27).

A 80-as évek második felére, a változás jeleire mintegy válaszul, a civil társadalom fogalma politikai utópiává kezdett válni: túlhangsúlyozódtak olyan elemek, mint a közvetlen részvétel igénye a demokrácia pártpluralizmuson alapuló felfogásához képest. A demokratikus átmenet paradoxona, hogy sikere esetén a társadalom megszabadul ugyan a régi rendszertől, de az átalakulás folyamata inkább csak kivételképpen teszi lehetővé a társadalom széles rétegei számára a valódi történelmi cselekvést. Az átmenet akkor sikeres, ha a társadalom megmutatja erejét, de valójában nem él vele. A társadalom szerepe a demokratikus átmenetben rendkívül fontos, mégis szimbolikus.

Bibó István szabadságértelmezése során jut el a „szabadság kis köreinek” a gondolatáig, amit a civil társadalommal kapcsolatos irodalomban is gyakran idéznek. Bibó szerint a modern szabadság az önkormányzatiság korábbi változataiból, a kiváltságokból, a szabadságok kis köreiből formálódott ki, és mindenekezt azt jelenti, hogy a politikai hatalom immár nem független a polgártól, feltétele a polgári beleegyezés. A hatalom nem személyes uralom, hanem személytelen szolgáltatás, és nem monopolizálható senki és semmi által (Bibó 1947).

1989 előtt a Balkánon nem létezett, nem alakulhatott ki a demokratikus politikai kultúra. Itt a diktatúrával való szembenállás kérdése semmilyen nyilvánosságot nem kapott, a folyamatok sokkal nehezebben alakultak ki. A civil társadalom iránt ezekben az országokban inkább bizalmatlanság, kételkedés volt tapasztalható. Nem alakultak (még) ki a váltás mentalitásbeli előfeltételei. A helyzet jó ideje változóban, 1990 után a térségben a civil mivolt a politikai, jogi, gazdasági, a mindenre kiterjedő mentalitásváltás igényét jelenti, olykor a civil és a politikai határok kölcsönös, mindkét irányból történő átlépésével. Ma már lehetséges a Balkánon is (országoként különböző) civil társadalomról beszélni, annak ellenére, hogy a polgári társadalom e régióban mindmáig fejletlen, ritkás szövetű.

A civil társadalom korról korra változik. Napjainkban, az általános szétzúródottság új-középkori hangulatában megnőtt a valahova tartozás, az „otthon” iránti igény. Miután kiderült, hogy a demokrácia és a piacgazdaság nem kínálnak

otthont, a hangsúly a kutatásban a társadalom finomszöveve, az identifikáció, a kultúra és az értékek világa felé terelődött. Elindult a fogalmak finomhangolása.

Miszlivetz Ferenc véleményét egyfajta összefoglalásnak is tekinthetjük: szerinte a civil társadalomról szóló kritikák visszatérő momentumja a misztifikálás, amikor a fogalomhoz túlzott elvárások kötődnek (a haladás, az egyenlőtlenség elleni harc, általában a jó társadalom szinonimája), egyfajta csodaszjer, a mindenkori pozitív oldal. Ezzel a fogalom önkéntelenül is homogenizálódik, elvész dinamizmusa, ellentmondásos jellege, sokszínűsége. A túlzott elvárások után jön a csalódás: a civil társadalom nem váltja be a hozzá fűzött reményeket, és gyakori a következtetés: nem sokat lehet kezdeni vele, használhatatlan, felejtjük el (Miszlivetz 1999).

A civil társadalmi struktúrák (az önkéntes társulások, hálózatok és társadalmi mozgalmak) számára három fő szereplehetőség jelöli ki a jövő feladatait: a protestálási potenciál, a kritikai diskurzus kezdeményezése és a hatalmi működés társadalmi kontrollja. A társadalmi demokratizálódás ugyanis folyamat, soha nem állítható, hogy a végére értünk. A civil társadalom fogalma tehát inkább a szerveződési formák sokféleségének interakcióiban, mintsem egyetlen speciális szervezeti formában ragadható meg (Alexander 1998).

A fenti elemzések nem teszik lehetővé a civil társadalom egységes fogalom meghatározását, ezért a szerzők vagy saját definíciót alkotnak, vagy egy számukra szimpatikus kiválasztanak. A továbbiakban Arató András meghatározásával fogunk dolgozni: a modern civil társadalmat a civil kezdeményezések és önszerveződések változatos formái alkotják, ezeket az elemi emberi jogok érvényesülését garantáló jogrendszer intézményesíti, miközben tiszteletben tartja a társadalom sokszínűségét. A civil szervezetek közvetítenek az állam és polgárai, valamint a gazdasági hatalom és az állampolgárok között. A civil társadalom meghatározó mozzanata, „lényege” a nyilvánosság, a nyilvános kritikai diskurzus (Arató 1999).

A civil társadalom fogalma kikerülhetetlenül ellentmondásos, aminek oka a reflexivitás, a heterogenitás és a résztvevők egyenlősége. A civil társadalom szerveződési formái, a hálózatok, akárcsak a sokféle formát öltő önkéntes társulások a nyilvánosság arénájában fejtik ki tevékenységüket, küzdenek, vitatkoznak, kampányolnak. A civil társadalom szereplőinek meg kell küzdeniük a demokratikus részvétel és a gyors döntéshozatal közötti állandó ellentmondással is. Folyamatos veszélyként áll előttük a bürokratizálódás-kooptálás vagy a felszámolódás-felbomlás alternatívája. A törekeny jelleg, átmenetiség és egzisztenciális fenyegetettség tehát állandó attribútumai annak a társadalmi jelenségnek, amit civil társadalomnak nevezünk.

## **Civil funkció – kisebbségi közeg**

Mielőtt a civil funkcióval foglalkoznánk, vegyük számba, különböző szerzők és szellemi világok mit értenek civil szervezet alatt. Első megállapításként ide kíváncsok: teljes a fogalmi zűrzavar. Maga a civilszervezet-megjelölés sem egyértelmű, hiszen országoként eltérő módon értelmezik. A civil szervezetek legfontosabb

jellemzői: intézményesültség, függetlenség, profitszétoosztás tilalma, önkormányzatiság, önkéntesség.

Előforduló megjelölések publikációkban: NGO, harmadik szektor, non-profit, civil szektor. Az NGO (non-governmental organizations) megjelölés a legszélesebb értelmű, mert minden nem-állami szervezet beleértendő, az érdekvédelmi képviselők is (azaz szakszervezetek, munkaadói képviselők, szakmai kamarák is). A harmadikszektor-kifejezés használata az amerikai szakirodalomra jellemző, így különböztetik meg a gazdaság másik két szférájától, az állami/kormányzattól és az üzletitől. A non-profit megjelölés a civil szerveződéseknek egyetlen, fontos jellemzőjét ragadja ki, nevezetesen a profit szétoosztásának tilalmát. Az Európai Bizottság a civil szerveződések „voluntary organizations and associations” néven említi 1997-es vitaanyagában, azaz önkéntes szervezeteket és egyesületeket ért alatta (Gesztzi 2003: 84). A szervezetek elnevezésében sem beszélhetünk közös elvi álláspontokról, hiszen a német „Verein” (egyesület) és „Stiftung” (alapítvány), a francia „économie sociale” (szociális gazdaság), az angol „public charities” (köz-célú jótékony szervezetek), az amerikai „non-profit sector”, a kelet-közép-európai alapítvány nemcsak nyelvi, hanem fogalmi szempontból is különbözik egymástól. A francia szociális gazdasági szektor részét képezik a szövetségzetek, takarékpénztárak, biztosítópénztárak, ezeket más országokban nem tekintik a non-profit vagy önkéntes szektor részének.

Ez a zűrzavar némi szabadságot is jelent a használni kívánt elnevezés vonatkozásában: úgy választunk, hogy névválasztásunkkal a hangsúlyozni kívánt jellemzőre összpontosítunk. Ha a civil kezdeményezések léte és mibenléte a fontos, akkor a civil társadalom fogalmát fogjuk használni. Ugyanezt a jellegzetességet emelik ki az öntevékeny/önkéntes szervezetek vagy a civil önszerveződés elnevezések. Amennyiben a lényeg az államtól, a politikától való elhatárolódás, akkor a használt megjelölése alighanem a nem-kormányzati szervezet lesz. Ha a non-profit kifejezést emeljük be a megnevezésbe, akkor a profit-szétoosztás tilalmát tartjuk fontosnak. A harmadikszektor-kifejezés megjelenését a többiektől eltérően helyileg is ismerjük: az amerikai Johns Hopkins Egyetem kutatói vezették be, amikor felismerték ennek a fejlődőben lévő szférának a gazdasági jelentőségét és önálló sektorként való kezelhetőségét, és a civil szervezetek, szerveződések önálló sektorként való megjelenését hangsúlyozza.

A civil (non-profit, magyar elnevezéssel közcélú) szektor politikai szempontból az állam és a polgári/civil társadalom összefüggésében helyezhető el, gazdasági szempontból pedig a felosztás haszonérdekelt/nem haszonérdekelt szektorokat jelöli meg. Így alakul ki a non-profit, illetve a nem-kormányzati megjelölés.

Az *önkéntes szervezetek típusait* a szervezetek által ellátott funkciók szerint az EU Bizottság a következőkben határozta meg: szolgáltatást nyújtó; érdekképviselő; önszolgáltató vagy kölcsönösen segítséget nyújtó; forrás- és forráselosztást koordináló szervezetek (Kuti 1998b). Megállapítható, hogy minél szűkebb földrajzi és alanyi körre terjed ki egy önkéntes szervezet tevékenysége, a funkciók annál szélesebb skáláját integrálja magába, s annál nehezebb az egyes funkciókat a szervezeten belül egymástól elhatárolni.

A civil társadalom jellemzői alapján kijelölhető főbb szerepek a következők: a közszféra és a magánszféra közötti közvetítés, a társadalmi kontroll biztosítása, társadalmi-szakmai csoportok érdekeinek képviselése, a társadalom önszervező-

dési igényeinek megfelelően a közjó szolgálata. Van, aki külön jelöli meg a civil társadalomnak a demokratizálásban betöltött szerepét (lásd Walzer é. n.). A M. Walzer által idézett G. White négy pontban foglalja ezt össze, a továbbiak szerint: 1) A civil társadalom megváltoztatja a hatalom egyensúlyát az állam és a társadalom között, az utóbbi javára. Erre példaként idézhető: amikor a polgárok szervezetei, illetve mozgalmi teremtik meg a központi ellenőrzéstől mentes társadalmi teret. 2) A civil társadalom ellenőrzi és felügyeli az államot a közélet erkölcsének, a politikai döntések indokoltságának nyilvános megítélése révén. Itt a politikusok és köztisztviselőket elszámoltathatósága a cél. 3) A civil társadalom fontos közvetítő szerepet játszhat az állam és a társadalom között: olyan folyamatok esetében, amikor a kormányzati intézmények egyezkedhetnek a társadalom egyes csoportjaival. 4) A civil társadalom gyarapíthatja azon folyamatok, ill. intézmények számát, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a demokratikus intézmények és folyamatok legitim módon és kiszámíthatóan válaszoljanak az új kihívásokra.

Vannak szerzők, akik együtt tárgyalják a civil szféra szerepeit és funkcióit – alighanem indokolatlanul. A szerep elvárásokra, kialakult társadalmi normákra utal, miközben a funkciót rendeltetésként értelmezzük – az egyik külső meghatározottságú, a másik pedig belső. A szerepek és funkciók kettősének három nagy csoportját különbözteti meg Kuti Éva: társadalmi jellegű, gazdasági jellegű és egyszerre társadalmi-gazdasági jellegű szerepek és funkciók (Kuti 1998a).

A civil társadalom funkciói az alábbiak szerint foglalhatók össze (Siegel–Yancey 1993):

- módot nyújt a társadalom különféle, komplex szükségleteinek kifejezésére és aktív megközelítésére,
- az egyént polgárként való cselekvésre ösztönzi a társadalmi lét minden aspektusában ahelyett, hogy függésbe kerülnének tőle,
- elősegíti a társadalom pluralitását és sokszínűségét, pl. a kulturális, etnikai, vallási, nyelvi és más identitások védelme és erősítése révén,
- megalkotja azokat a mechanizmusokat, amelyek révén lehetővé válik a kormány és a piaci szféra szereplőinek elszámoltatása/felelősségre vonása a nyilvánosság által.

Végül soron tehát a civil szervezetek polgári magatartásra ösztönöznek, (ki) nevelik a polgárságot és ezáltal az új civil társadalmat.

A civil társadalomról kialakuló kép tovább bonyolódik, ha nemzeti kisebbségek civil szféráját kívánjuk elemezni. Az idézett funkciók között van olyan – a fenti felsorolásban az utolsó – amely kisebbségi léthelyzetben irreálisnak tűnik: a kisebbség képtelen a többségi nyilvánosság olyan jellegű és intenzitású tematizálására, hogy a kormány ezt közösségi felelősségre vonásként értelmezhesse. Ha a kisebbségi civil szervezet tevékenységi területe nem specifikusan kisebbségi, nem kötődik a kulturális, etnikai, vallási, nyelvi és más identitások védelméhez, akkor elképzelhető, hogy – pl. egy környezetvédelmi kérdésben – olyan reakciókra kerüljön sor a nyilvánosság szférájában, amelyek igazi felelősségre vonásként értelmezhetők. De ez esetben a civil szervezet elsődlegesen környezetvédelmi, és másodlagosnak mondható sajátossága, hogy alapítói/tagjai egy nemzeti kisebbséghez tartoznak.

Első szempont és kérdés tehát az, milyen szervezetek tartoznak a kisebbségi civil szférához? Olyan szervezetek, amelyeket kisebbségek hoznak létre, vagy olyanok, amelyek szerepmeghatározásuk során a kisebbségi léttel kapcsolatos

helyzeteket/dilemmákat/célokat tekintik elsődlegesnek? Amennyiben elfogadjuk azt az értelmezést, miszerint a civil társadalom a demokrácia iskolája: az önszerveződések kérdése és képessége, továbbá érdekek és értékek védelme, akkor kisebbségi civil szervezetnek azt tekintjük, amelyiknek a kisebbségi közösség szolgálata a célja. Bár ez a kérdés is további dilemmák forrása lehet – mivel a kisebbségi közösség szolgálata nem csupán a közösségen belül képzelhető el, hanem a többség-kisebbség közötti párbeszéd ösztönzésével és alakításával – elemzésünkben azokat a szervezeteket tekintjük kisebbségi (pl. romániai magyar, német, szerb stb.) szervezeteknek, amelyek a vonatkozó közösséget szolgálják programjaikkal és az illető közösség érdekében lépnek fel. Ez a fellépés pedig az illető közösség meghatározó identitáselemeit kívánja védeni és erősíteni. Ezt a civil szférát nevezzük önépítő civil társadalomnak.

A civil társadalom, a civil szervezetek vonatkozásában meghatározó jellegzetességként hivatkoztunk a függetlenségre és az önkormányzatiságra. Jó ideje, egy évtizede fogalmazódott meg a romániai magyar civil szférát illetően az a dilemma, hogy beszélhetünk-e autentikus, céljait és feladatait világosan artikuláló és azokat következetesen kivitelező romániai magyar civil társadalomról (Bodó 2002). A kérdés köré vita is szerveződött annak idején, és a nemleges választ adók a kisebbségi magyar civil társadalom ellenőrző funkciójának a hiányával indokolták álláspontjukat.

A kisebbségi civil szféra, amennyiben a már jelzett opció mentén befelé, közössége felé fordul, lemond arról, hogy a kormány és általában a központi politika felé fontos üzeneteket fogalmazzon meg, akkor – bár tételesen nem mondja ki – szerintem éppen az ellenőrző funkció hiányára utal, lévén a civil társadalom által képviselt morális tartalom kulturálisan kondicionált.

A továbblépés érdekében vizsgáljuk meg a kisebbségi társadalom fogalmát.

A kisebbségben élő etnikai közösségekről társadalmi értelemben szoktak igen gyakran szólni-vitatkozni, miközben a kisebbségi társadalom fogalomként sem tisztázott eléggé. Beszélhetünk-e társadalomról abban az esetben, amikor a „társadalom” meghatározó intézményei, bár a közösséget szolgálják, bizonyos értelemben „kapu-intézmények”, illetve reprezentálnak. A kapujelleg azt jelenti, hogy bár kisebbségi az iskola vagy a színház, de a többségi társadalom intézményi rendszerének is részét képezik, egyszerre kettős elvárásnak tesznek eleget. A reprezentálás pedig arra vonatkozik, hogy a kisebbségi értékek fel- és bemutatását szolgálják különböző – többségi – kontextusokban.

Kisebbségi léthelyzetben sérül a különböző (politikai, gazdasági, civil) szférák elkülönülésének elve. Ennek vannak sokatmondó, pontosabban a kisebbségi léthelyzetet tökéletesen illusztráló példái. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) az országban élő magyarság politikai képviselője – a román politikai rendszerben pártként nyilvánul meg. A törvényhozásban képviseli a kisebbségi magyar érdekeket, gyakran kormánykoalíció részese. Nemzetközi szinten is pártként jelenik meg, amennyiben képviselőit bejuttatja az Európai Parlamentbe, illetve nemzetközi pártszövetség tagja. Ugyanakkor jogi bejegyzése, vagyis a román törvények szerint civil egyesület: az egyesületi törvény alapján jegyezték be, aminek értelmében a civil szférához kellene tartoznia. Ezt az „identitást” bizonyos helyzetekben hivatkozási alapként használja: például amikor a román költségvetésből a kisebbségi nemzeti közösségek számára megítélt pénzügyi eszközöket

megkapja, illetve ezeket az alapokat kezeli. De a képlet még ennél is bonyolultabb, ugyanis az RMDSZ 1993-as belső strukturális reformja a szövetséget a romániai magyar közösség önkormányzataként tételezi, és hosszú éveken át a szervezeti struktúra is az önkormányzati modell alapján épült fel. Bár ezen a téren történetek változások, maga az idea, a közösségi önkormányzat önminősítés a szervezet dokumentumaiban olykor ma is visszaköszön. Ebben a helyzetben pedig sérül a civil szervezetekkel szembeni alapvető elvárás, hogy nem törekszik a politikai elit helyébe lépni, nem kíván szerepet vállalni az államirányítás feladatában – hiszen az RMDSZ közel két évtizeden át Romániában kormányzati tényező volt.

Kisebbségi alapdilemma: ki a civil és kivel szemben kell a közösségi érdekeket képviselni? És függetlenségről is csak korlátozott mértékben beszélhetünk, hiszen a civil szférának jutó/járó támogatások egyik és igen fontos kezelője éppen a politológiai értelemben tisztázatlan státusú RMDSZ. Vannak szerzők, akik a kisebbségi civil szervezetek hármasságáról beszélnek:<sup>1</sup> a támogatások vonatkozásában függ a magyar közösség politikai képviselőjétől, függőségben van a román kormányzati szervekkel szemben, illetve a harmadik függőség, mely egyben lehetőség is, az anyaország kormányzati szerveivel szemben alakul ki.

## Szakirodalom

- ALEXANDER, Jeffrey C. (ed.)  
1998 *Real Civil Society*. SAGE.
- ARATÓ András  
1999 *Civil társadalom, forradalom és alkotmány*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- BIBÓ István  
1947 *A magyar társadalomfejlődés és az 1945. évi változás értelme*. Válasz, Budapest.
- BODÓ Barna  
2001 Az önkormányzatok és a civil szféra. In: Boda E. (szerk.): *A civil szféra szerepe a közösségfejlesztésben*. II. Civil Fórum 2000. Kolozsvár, 27–33.
- 2002 Civil önépítkezés. *Magyar Kisebbség* 7. (3) 16–26
- CSANÁDY Dániel  
1999 A civil társadalom szerkezete. In: *Együttműködési lehetőségek a civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. Hálózat a Demokráciáért Program.
- CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba (szerk.)  
1999 *Magyar és európai civil társadalom*. Pécs.
- DAHRENDORF, Ralph  
1997 *After 1989 – Morals, Revolution and Civil Society*. St. Anony's College, Oxford.
- GESZTI Judit  
2003 *Civil társadalom, civil szervezetek és az Európai Unió*. (EU Working Papers nr. 3.)

1 Lásd a *Magyar Kisebbség* folyóirat 2002/3 számában a hivatkozott vitát.

- GESZTINÉ AJTÓSI Judit – CSANÁDY Dániel  
2007 *Együttműködés a harmadik szektorral*. (Európai Tükör Műhely-tanulmányok sorozat, 91.)
- GRAMSCI, Antonio  
1949 *Levelek a börtönből*. Szikra, Budapest.
- HABERMAS, Jürgen  
1993 *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Századvég–Gondolat, Budapest.
- HANKISS Elemér  
1986 *Diagnózisok 2.* (Gyorsuló idő.) Magvető, Budapest:
- HONNETH, Axel  
1993 Változatok a civil társadalomra. *Világosság* 34. (7) 26–30.
- KEANE, John  
2004 *A civil társadalom: régi képzetek, új látomások*. Typotex, Budapest.
- KONRÁD György  
1986 *Antipolitika. Közép-európai meditációk*, AB Kiadó.
- KUMAR, Krishan  
1992 Civil társadalom, egy fogalom újrafelfedezése. *Mozgó Világ* (7) 4–16.
- KUTI Éva  
1998a *Hívjuk talán nonprofitnak...* Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.  
1998b *Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában*. Európa Ház, Budapest.
- MICHNIK, Adam  
1988 The New Evolutionism. In: Uő: *Letters from Prison and other essays*. University of California Press, Berkeley.
- MISZLIVETZ Ferenc  
1999 A civil társadalom nyomvonalai az új európai térben. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): *Magyar és európai civil társadalom*. Pécs, 295–302.
- SALAMON, Lester M.  
1994 The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs* (4) 109–122.
- SIEGEL, Daniel – YANCEY, Jenny  
1993 *The Rebirth of Civil Society*. The Rockefeller Brothers Fund, New York.
- SELIGMAN, Adam  
1997 *A civil társadalom eszméje*, Kávé Kiadó.
- TOCQUEVILLE, Alexis de  
1993 *Az amerikai demokrácia*. Európa, Budapest.
- TOURAINÉ, Alain  
1969 *La société postindustrielle*. Denoël, Paris.
- TOURAINÉ, Alain et al.  
1983 *Solidarity, Poland 1980–1981*. Cambridge University Press, Cambridge.
- VERCSEG Iлона  
2004 *Közösségfejlesztő leckék kezdőknek és haladóknak*. Közösségfejlesztők Egyesülete, Budapest.
- WALZER, Michael  
é. n. A civil szféra, és társadalomban betöltött szerepe. Elérhetőség: [www.policy.hu/flora/miacivilszfera.htm](http://www.policy.hu/flora/miacivilszfera.htm) (Letöltve: 2013.03.20.)

## **Activitatea științifică maghiară din Transilvania**

În acest studiu, autorul abordează problema științei în ambivalența sa. Înainte de toate, știința este o activitate de analiză, prin care sunt descoperite și formulate rezultate științifice noi. Totodată, activitatea științifică a unei comunități minoritare are în vedere aspecte direct legate de condiția acesteia de minoritate națională. Orice minoritate, în oricare stat ar trăi, se confruntă cu câteva fenomene specifice, precum asimilarea, migrația, diaspora internă, respectiv diferitele aspecte ale statutului de comunitate etnică minoritară. În prezentul studiu se analizează cadrul instituțional al activității de cercetare științifică a minorității maghiare din România.

## **Hungarian Scientific Activity in Transylvania**

In this study, the author addresses the issue of science in its ambivalence. First of all, science is an analytic activity through which new scientific results are discovered and formulated. At the same time, the scientific work of a minority community targets issues that are directly related to its condition as a national minority. Any minority living in any country faces some specific phenomena, such as assimilation, migration, internal diaspora, as well as various aspects of its status as a minority ethnic community. The present study analyses the institutional framework of the scientific research conducted by the Hungarian minority in Romania.

# Kisebbségi nyelvű jogi felsőoktatás a nemzetközi gyakorlatban

---

*Fábián Gyula*

## Általános információk

Manapság az egész világon 6–7000 nyelvet tartanak számon. Ezzel szemben Alfred F. Majewicz lengyel nyelvészprofesszor szerint, aki a téma világhírű szakembere, kb. 350 nyelv rendelkezik nyelvtankönyvvel, szótárakkal és irodalmi munkákkal. 2006-ban Jean Laponce becslése szerint kb. 100 nyelven folyt egyetemi oktatás és a társadalomtudományi nemzetközi konferenciák nyelvét összesen 50 nyelv jelentette (Laponce 2006: 27).<sup>1</sup>

A két- vagy többnyelvű egyetemek gyakorlata több évszázadra nyúlik vissza. A kétnyelvű egyetemi oktatás olyan történelmi példákkal rendelkezik, mint: Varsó (1816), Vilnius (1803), Prága (1848), Lemberg, Lwow (1873), Krakkó (1879) Graz (1869), Csernovitz (1875), Kiel (1770), Tartu (1632). Külön kategóriába tartoznak azok az egyetemek, amelyeket az első világháborút lezáró békeszerződések alapján hoztak létre bilingvális formában. Ilyenek voltak a Masaryk Univ. Brno, Kanas-i Egyetem, Mickiewicz Univ. Poznan, Comenius Univ. Pozsony vagy Ljubljana, Trieszt, Kolozsvár, Strassbourg, Saarbrücken/Metz, Pristina egyetemei.

A második évezred elején újra aktuális lett ennek a témának tanulmányozása világszinvonalon,<sup>2</sup> a kutatásban<sup>3</sup> és romániai szinten egyaránt (Purses 2000: 451–459, Breckner 2001: 391–398). Sőt, a multikulturális- és a jogi felsőoktatás (DalGLISH–Evans–Lawson 2011) témája már az ausztráliai vagy észak-amerikai szakembereket is egyre jobban foglalkoztatja, tehát a téma kinőtte magát a kisebbségi jogok védelmének kontinenséről, Európából.

Az egyetemi oktatáson belül, az állam és az etnikai, nemzeti kisebbségek szempontjából különös helyzetben van a jogi felsőoktatás/a jogtudományok oktatása, mert az államok, központi hatalmuk megerősítése érdekében szeretnék a minimumra korlátozni a hivatalos nyelven kívüli jogi oktatást, míg a kisebbségek egyenlőségi garanciaként igénylik ezt. Sajnos az ún. bolognai folyamat beindulása

1 Idézte Xabier Arzoz által (2012: 7).

2 A 2000. március 16–17. között Bukarestben megtartott UNESCO-CEPES Szeminárium témája: The Bilingual University as a Unique Formal Structure.

3 Multilingvismul în context european și dinamica limbajelor de specialitate – kutatócsoport: Studii multilingve la Universitatea Babeș–Bolyai, 2010.

után a kisebbségi nyelvek a jogtudományok oktatásának terén a többségi, centralizáló államnyelvek és a globalizáció lingua francájának az ollójába kerültek.

A kisebbségi vagy második hivatalos nyelven biztosított jogi felsőoktatás témájában 2011. május 27–28. között Onati(Gipuzkoa)-ban Baszkföldön került megrendezésre a *Bilingual higher Education in the Legal Context: Experiences and Challenges* témájú konferencia, ahol előadóként vettem részt. A konferencia anyagát Xabier Arzo baszk professzor szerkesztésében a *Bilingual higher education in the legal context: group rights, state policies and globalisation* című kötetben sikerült publikálni a Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston Kiadónál.

Ez a könyv hatalmas nemzetközi visszhangnak örvend (recenziók: Vila 2013, Strong 2014, Arraiza 2014, Hilpold 2013, Adamo 2013), de még mindig kevesen ismerik mélyebben ezt a témát magyar nyelvterületen. Tanulmányom célja az, hogy a konferencián elhangzottak és a fenti kötet alapján egy 11 esetet bemutató helyzetképet nyújtsak elsősorban a magyar jogászoknak és oktatáspolitikusoknak a kétnyelvű jogi oktatás helyzetéről nemzetközi szinten. Ezzel a 11 esettel nem merül ki a példatár, ugyanis nem kerül bemutatásra az erdélyi kétnyelvű jogi felsőoktatás egy „egynyelvű” államban, de a Dél-Afrikai Köztársaságban alkalmazott rendszer sem, ahol az államnak 11 hivatalos nyelve van.

## **Kanada: *Common Law* angolul – *Civil Law* franciául**

Kanadában 2 hivatalos nyelv van, az angol és a francia, és két különböző jogrendszer, joghagyomány, az angol nyelvű Common law és a francia nyelvű Civil law. A két jogrendszer találkozási pontja csak a Soupreme Court vagy a „moot court competition”-ok. A két hivatalos nyelvnek és két jogrendszernek megfelelően a jogi oktatás is kétféle és egyik vagy másik hivatalos nyelven történik.

A 32 millió lakossal rendelkező Kanadában összesen 21 jogi kar működik, ebből 6 francia nyelvű Civil Law School (5 Quebecben és 1 Ottawában) és 15 angol nyelvű Common Law School. A francia anyanyelvűek 84%-a kétnyelvű, míg az angolok esetében csak 7,4%-ra jellemző a kétnyelvűség (Braën 2012: 38–39). A törvényeket mindkét nyelven ki kell hirdetni, az igazságszolgáltatásban mindkét nyelv használható, de nincs garantálva a közvetlenségi elv, a Legfelsőbb Bíróság határozatai mindkét nyelven megjelennek. Quebec francia nyelvű régió, New Brunswick kétnyelvű, míg a többi régió angol nyelvű.

Az oktatás megszervezése kizárólag a provinciák hatáskörébe tartozik még az egyetemi oktatás szintjén is. A központi hatalom nyújthat anyagi vagy más támogatást, felajánlhat grantokat főleg nemzeti standardok felállítása vagy erősítése érdekében, de cserében nem kérhet hatalmat a regionális szintről.

Az ügyvédi vizsgát franciául is le lehet tenni Quebec és New Brunswick területén. A Legfelsőbb Bíróság bírának kötelező kétnyelvűsége még nincs biztosítva, de a határozatokat kötelező módon le kell fordítani francia nyelvre is ezen a szinten. A provinciák szintjén nem kötelező a bírósági határozatok lefordítása, amennyiben egyetlen hivatalos nyelvet használnak a perekben.

Kanadában egyébként a következő működő modelleket használják a kétnyelvű egyetemi oktatásban:

1. Másik hivatalos nyelvi modell: A hallgatók a másik hivatalos nyelven való oktatást választják.
2. Bilingvális modell: Az egyetem kétnyelvű intézménynek minősíti saját magát.
3. Buffet-modell: Az egyetem lehetővé teszi a diákok számára, hogy a másik hivatalos nyelven is hallgassanak és felvegyenek előadásokat.
4. Központi modell: Az egyetem lehetővé teszi komoly terminológiai ismeretek elsajátítását a másik nyelven.
5. Partnership modell: A másik hivatalos nyelven működő intézmények bevonása vagy ezekkel való együttműködés az oktatásban.
6. Targeting modell (hatékonyság): Az egyetem olyan tantárgyakat azonosít és tanít a másik hivatalos nyelven, amelyek keresettek a gyakorlatban és elősegítik a hallgatók érvényesülését.
7. Tailoring modell: a másik hivatalos nyelv konkrét súlypontok kijelölése alapján való tanítása (Braën 2012: 48).

Az University of Moncton, University of Ottawa és McGill University ajánlatában megtalálható a jogi képzés mindkét hivatalos nyelven. Ezenkívül a *Centre canadien de français juridique* vagy francia anyanyelvű jogászok biztosítanak célzott képzést a különböző igazságszolgáltatási témában (Hudon 2011).<sup>4</sup>

André Braën quebeci professzor következtetéseiből kiindulva elmondhatjuk, hogy Kanada egyetemei általában egynyelvű végzősöket képeznek. Ez az ún. klasszikus „approach”, ami azt jelenti, hogy minden hivatalos nyelvi közösség kifejlesztett egy saját nyelvű jogázképzést anélkül, hogy szükségét érezte volna annak, hogy a másik nyelvre is koncentráljon. Ez a rendszer működőképes is addig, amíg a perek a Legfelsőbb Bíróság elé kerülnek, amely habár értelmezési illetékességgel rendelkezik mindkét hagyományos jogrendszerrel illetően (Common law és Civil law), csak az angolt használja egyetlen munkanyelvként, és ahol a bírók többsége azon a véleményen van, hogy elég ha működik egy fordítószolgálat, nincs szükség kétnyelvűségre.<sup>5</sup>

A bírák kétnyelvűségét ellenzők azzal érvelnek, hogy ez a kérdés elsősorban kapacitáskérdés, ugyanis a mindkét nyelven jártas jelöltek száma túl kicsi, figyelembe véve különösen a földrajzi kritériumokra alapozó kinevezési eljárást. Azzal is érvelnek, hogy a kérdés kompetenciakérdés, ugyanis a bírák a törvény és nem a nyelv szakértői kell, hogy legyenek, és a kétnyelvűségi követelmény kiváló jogászokat tarthat távol ettől a tisztségtől.<sup>6</sup> Mások azt is felhozták, hogy mielőtt a kétnyelvűséget követelményül szabnák ki a bírák esetében, növelni kell a lehetőségeket, hogy kétnyelvűek legyenek a kanadaiak, mert ellenkező esetben az is lehetséges, hogy a kötelező kétnyelvűség megakadályozná az egynyelvű frankofón bíró kinevezését is a Legfelsőbb Bírósághoz (Hudon 2011).<sup>7</sup>

4 <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-40-e.htm>

5 2008-ban a Legfelsőbb Bíróság kétnyelvűsítése érdekében a kanadai parlament is szerepet kapott. (*An Act to Amend the Supreme Court Act* (understanding the official languages), 1st session, 40th Parliament, 57 Elizabeth II, 2008, bill C-232).

6 Hudon Marie-Eve, Lecomte Lucie: Bilingualism of Supreme Court Judges, <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/cei-03-e.htm>.

7 <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-40-e.htm>

## Belgium: egynyelvű oktatás többnyelvű környezetben

1970 óta Belgium három régióra tagolódott, és az országban föderatív szinten két hivatalos nyelv (francia és holland) és egy fordítási nyelv (német) van forgalomban.<sup>8</sup> 1930-ig az arisztokrácia nyelve a francia volt és uralkodó nyelvként működött. 1932-ben egy új tanügyi törvény alapján Gentben holland nyelvű egyetem alakult, ahol az első jogászgeneráció 1935-ben végzett. Liege-ben francia nyelven működött jogi kar, míg a Löven-i Katolikus és Brüsszel-i Szabad egyetemek két-nyelvűek voltak.

Mivel az oktatás és nyelvhasználat problémáját nem a régiók, hanem a közösség határozza meg, amelyet nyelvi többségi alapon hoztak létre. 1968-tól a Löven-i Katolikus Egyetem szétválásáig a holland nyelvű városban létrejött a Katholieke Universiteit van Leuven (KUL), addig a francia nyelvű Université Catholique de Louvain (UCL) számára egy új város épült francia közösségben Louvan-la-Neuve néven (Weerts 2012: 60). Hasonló módon a híres Université Libre Bruxelles, a fővárosban francia és holland nyelvű külön változatban működik. Egyetlen kétnyelvű intézményként a Királyi Katonai Akadémia maradt meg Brüsszelben a fővárosban, de ennek keretén belül is egy-egy mononyelvű szekcióra szétválasztva hollandul és franciául tanulnak a hallgatók.

A jogi oktatás területén is érvényesül a közösség nyelvének szabálya és mindkét nyelvi közösség kidolgozott egy ún. *Hivatalos nyelv vitalitását megőrző mechanizmust*, amely ma már nemcsak a másik hivatalos nyelvvel, hanem az előretörő angol nyelvvel is meg kell, hogy küzdjön azért, hogy ennek lingua franca törekvéseit fékezze.

2003, valamint 2004 után a Flamand<sup>9</sup> és a Vallon Közösség<sup>10</sup> két külön rendeletben írja elő, hogy egyetemeiken a hivatalos nyelvet közigazgatási, oktatási és vizsganyelvként kell használni, és egy különleges rendszer segítségével kell az illető nyelveket védeni, amely a következőképpen működik:

- Flamand rendelkezések szerint az alapképzést (bachelor) és a mesterképzést (master) is holland nyelven tanulják, de az alapképzésben a tantárgyak maximum 10%-át más nyelven is lehet tanítani azzal a feltétellel, hogy ezeket a tantárgyakat hollandul is tanítják. A mesterképzés esetében nincs korlátozva az idegen nyelvű tantárgyak száma, viszont a duplázás, vagyis minden tantárgy holland változatának a biztosítása itt is kötelező. Kivételt képeznek azok a nemzetközi programok, külföldi professzorok esetei, amikor bizonyított,

8 Belgium 1831-ben elfogadott alkotmányának (amelyet utoljára 2012-ben módosítottak), 4. szakasza.

9 Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen 4 APRIL 2003, bl. 40964.— Décret relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre 4 AVRIL 2003, p. 41004, megjelent a *Moniteur belge*, 2003. augusztus 14. számában.

10 Decreet betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten, 31 MAART 2004, bl. 45275. — Décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinancant les universités, 31 MARS 2004, p. 45239, megjelent a *Moniteur belge*, 2004. június 18. számában.

hogy kiemelkedő teljesítményük miatt érdemes őket az oktatásba bevonni, vagyis bizonyítható esetükben az ún. „capital gain”. A kormánynál minden programot be kell jelenteni, és bizonyítani kell a nemzeti megfelelőjét.

- A vallon szabályozás hasonló, csak a számok változnak, ugyanis alapképzésben a kreditpontok maximum 1/5-ét lehet más nyelven megszerezni, míg a mesterképzés esetében a kreditpontok 1/2-ét. A doktori képzést teljes egészében lehet más nyelven folytatni, a nemzetközi programok és idegen előadók esetében pedig valahányszor bizonyítani kell az ún. „excellence of the scientific field” jellegét ezeknek a kivételeknek.

Belgiumban az angolt mint európai lingua francát a multikulturalitás regionális veszélyforrásának tekintik az oktatásban, és ezért szükséges bármilyen nyelvetterületen a hallgatók azon jogát biztosítani, hogy anyanyelven tanuljanak bármilyen idegen nyelven oktatott tantárgyat (egyéni garancia), ugyanakkor kötelező az idegen tantárgyak bejelentése a kormánynál és a parlamentnél, amelyek jóváhagyási illetékességet gyakorolnak ezen a területen (intézményi garancia).

A belga felsőoktatásban érdekes szerepet vállal a Philippe herceg Alapítvány, amely egyfajta belga Erasmus (Erasmus Belgica) programot működtet, amelynek keretén belül 100-200 hallgató tanulhat évente ösztöndíjjal az ország másik hivatalos nyelvén (Weerts 2012: 74–75).

## **Svájc: Willensnation = Együtt védjük meg a jogunkat a különbözőséghez**

A Helvét Konföderáció vagy ismertebb nevén Svájc 3 földrajzi térből áll, amely 26 kantonra van osztva, ahol 4 hivatalos nyelv van használatban (német, francia, olasz és rétoromán,<sup>11</sup> utóbbi kettő veszélyeztetett státussal). A 26 kantonból 22 egynyelvű, 3 kétnyelvű (Fribourg, Valais, Bern) és 1 háromnyelvű (Graubünden).<sup>12</sup> A kantonokat alkotó, összesen 2600 közösségben élő 7,7 milliónyi lakos 2 valláshoz tartozik. A lakosság 63,7%-a német, 20,4%-a francia, 6,5%-a olasz, míg 0,5%-a rétoromán anyanyelvű.

A svájci identitás alapja a föderalizmus és multikulturalizmus. A nyelvhasználati alapelvek a következők:

1. Egyenlőség: föderáció szinten.
2. Szabadság: minden személy szabadon választhat nyelvet.
3. Területiség: a földrajzi régió nyelve kötelező a letelepedők számára.
4. Kisebbségi nyelvek védelme föderációs szinten.<sup>13</sup>

11 Tulajdonképpen a rétoromán svájci megfogalmazásban nemzeti nyelv, és csak a föderáció intézményeivel szemben van hivatalos nyelvi státusa.

12 Ha a kisebbség száma 10% alatt marad, akkor egynyelvű státust kap a közösség, míg 10–50% között már kétnyelvű a közösség.

13 2010. január 1-től egy új föderális nyelvtörvény van hatályban, amely bátorítja a különböző nyelvű egyetemek közötti diákcsereprogramokat.

Pontosabban: miután az egyenlőség elve szerint mind a négy nemzeti nyelvnek szövetségi szinten azonos jogi státusza van és jogilag egyenlők, a szabadság elve szerint az összes svájci állampolgárnak joga van azt a nyelvet részesíteni előnyben, amelyiket akarja. A valóságban a Szövetségi Bíróság joggyakorlatában mindig elsőbbséget ad a területiség elvének a szabadság elvével szemben. Ezért ez a harmadik alapelv, a területiség képezi a svájci nyelvi törvény sarokkövét, amelynek értelmében a négy nyelvi zóna szinte kizárólag egynyelvű marad. Még olyan városok esetében is, ahol kereszteződik a nyelvhatár (pl. Biel/Bienne vagy Fribourg/Freiburg), a területek egynyelvűek maradnak, és tiszteletben tartják ezt a határt, amit a svájciak „Röstigraben”<sup>14</sup>-nek neveznek (Schmitt 2012: 82).

Jogi oktatás Svájcban csak német vagy francia nyelvű egyetemeken folyik. Az egyetemeket a kantonok hozzák létre ún. konkordátumok által. A rétoromán anyanyelvű népcsoport nem hozott létre egyetemet ideig, míg az olasz nyelvű népcsoport 1996-tól működtet egyetemet Luganóban (USI). Ezen az egyetemen nem működik jogi kar.<sup>15</sup>

Fribourgot fordított Svájként is szokták emlegetni, mert itt a francia nyelvű népcsoport van többségben (63,2%) a német nyelvűvel szemben (29,2%). Fribourgban működik nagyságrendi szempontból a harmadik svájci jogi kar és Európa egyetlen teljesen kétnyelvű jogi kara, ahol franciául vagy németül lehet diplomát szerezni, de ugyanakkor 1997-től kétnyelvű jogi oklevelet is szerezhetnek azok, akik a következő programokat választják.<sup>16</sup>

- *Bilingual Bachelor* címet szerez az a hallgató, aki mind a három vizsgablokkot és egy írott szemináriumot teljesít a másik hivatalos nyelven vagy kreditpontjainak 40%-át szerzi, illetve egy írott szemináriumot teljesít a másik hivatalos nyelven.
- *Bilingual Master* címet szerez az a Bilingual Bachelor címmel rendelkező hallgató, aki kreditpontjainak 40%-át a másik hivatalos nyelven szerzi meg. Aki alapképzésből nem hoz magával kétnyelvű diplomát, akkor szerezhet Bilingual Master címet, ha kreditpontjainak 40%-át a másik hivatalos nyelven szerzi meg, és disszertációját ugyanezen a nyelven írja meg.
- *Bilingual Plus* címet kapnak 2004 óta azok a hallgatók, akik nyelvvizsga alapján felvételt nyernek egy képzési formára, amelynek az a célja, hogy lehetővé tegye a végzetek számára a teljes magán, hivatalos és szakmai kifejezőképességet, írásban és szóban mindkét nyelven, valamint hogy ezek számára egy ún. intercultural competence-t biztosítson, ami napirenden való létet jelent Svájc, Európa és a világ politikájában, történelmében és kulturájában. Erre a képzési formára évente a joghallgatók 25%-a jut be, de csak 15%-a végez. Bachelor szinten heti négy órában négy féléven át 15 fős csoportokban folyik az oktatás 500 frankos szemeszteri tandíjjal, egy personal couch vezetésével minden diák esetében. Mesterképzésben 15 fő szükséges,

14 Magyarul esetleg „nyelvi ároknak/sáncnak” lehetne nevezni.

15 Az olasz nyelvű egyetemen jelenleg négy kar: építészeti, kommunikációtudományok, közgazdaság és informatika, ahol angol nyelvű előadásokat is biztosítanak.

16 Érdekes módon Fribourg az egyetlen olyan kanton, ahol expressis verbis módon elő van írva alkotmányos szinten a területiség elve, de ennek ellenére mégis engedélyezve van a teljes kétnyelvű jogi kar.

hogy a végzetek a mindennapi élethez szükséges, teljes többnyelvűséget érjenek el.<sup>17</sup>

Figyelembe véve a svájci példát, elmondhatjuk, hogy egy ilyen kis országban, négy nemzeti hivatalos nyelvnek a teljes alkotmányos elismerése habár hozzájárult a különböző nyelvi közösségek békés egymás mellett éléséhez, mégsem volt elég ahhoz, hogy lehetővé tegye a kisebbségi nyelveken (olasz és rétoromán) történő jogi oktatást, sem pedig egy élő többnyelvűség létrehozásához. Ebből a szempontból a jogi oktatás híven tükrözi ezt a paradoxont, ugyanis a jogi oktatás teljesen egynyelvű, kivéve a Fribourg-i Egyetem által szolgáltatott példát (Schmitt 2012: 99).

## **Finnország: Egy nép, egy állam, két nyelv**

Finnországban az 5,2 milliót számláló lakosság 5%-a svéd (kb. 290 000 fő). A finn alkotmány 17. szakaszának 2. bekezdése szerint a finn és svéd nyelvet egyaránt lehet használni a közigazgatási szervek és a bíróságok előtt. Minden törvényt és kormányhatározatot szövegét mindkét nyelven közzéteszik, és abban az esetben, amikor a Legfelsőbb Bíróság finnül dönt, összefoglalót ad ki svédül az ügyben (Suk-si 2012: 101)

Az alkotmány 17. szakaszának mint keretszabályozásnak és alkotmányos követelménynek a végrehajtásáról több törvényben gondoskodtak, ilyenek a Nyelvtörvény (423/2003), a Közintézményekben dolgozók nyelvismeretéről szóló törvény (424/2003), az Alapoktatási törvény (628/1998), a Besorozási törvény (1438/2007), az Elsőfokú bíróságok törvénye (581/1993) és az Önkormányzati törvény (365/1995).<sup>18</sup>

A felsőoktatási törvény (558/2009) lehetővé teszi az egy- és kétnyelvű egyetemek létrehozását. A mindenki által ismert híres Åland-szigeti autonómiatörvény (nr. 1144/1991) viszont nem ír elő egyetemalapítási jogot.

A felsőoktatási törvény 92. szakasza a svéd nyelvű oktatás koordinációjáról előírja egy tanácsadó testület létrehozását, amelynek az a feladata, hogy a svéd nyelvű felsőoktatást illetően kezdeményezést és véleményezést folytasson. Ez a testület kell monitorizálja, hogy hol van szükség svéd nyelvű felsőoktatásra, figyelembe véve az oktatási keresletet, a munkaerő-piaci igényeket és a regionális igényeket. A testület képviselőit azon egyetemek és főiskolák jelölik ki, amelyeknek oktatási nyelve a svéd. A tanácsadó testület tagjai maguk közül választanak elnököt és alelnököt.

Jelenleg a Finnországban működő 16 egyetem közül három egyetemen svéd a közigazgatás nyelve: Åbo Akademi-Abo Academy University, Svenska

17 Bővebb információ erről a képzésről a <http://www.unifr.ch/bilingueplus/de/bilingue-plus-droit> internetes oldalon található.

18 Ezeknek a törvényeknek angol nyelvű változata megtalálható a <http://www.finlex.fi/en/honlapon>. Letöltés dátuma 2014.12.27.

handelshögskolan-Swedish School of Economic és Swedish School of Social Science a Helsingin yliopisto – University of Helsinki keretén belül.

A jogi karok a következő módon nyújtanak svéd vagy angol nyelvű képzést:

1. Abo Academy University svéd nyelven csak hároméves alapképzést biztosít 20 végzősnek évente. LLM fokozatot ezek a végzősök a Helsinki-i és Turku-i egyetemeken szerezhetnek, ahol 20 valamint 10 különhely van fenntartva a svédül tanulóknak. Az Abo-i egyetem évente 25 svédül tudó joghallgatót vesz fel, és a helyek 20%-a finneknek van fenntartva. A tanárok nyelvvizsgán kell svéd nyelvtudásukat bizonyítsák, és nem kötelezhetőek arra, hogy két nyelven tanítsanak (Suksi 2012: 107).
2. A Helsinki-i Egyetem 30 különhelyet biztosít a 240-ból évente svéd nyelven érettségizetteknek, finn és svéd tanszékekkel rendelkezik és a tantárgyak 2/3-át lehet svédül hallgatni. Vizsgáztatáskor a finnül feltett kérdésekre lehet svéd feleletet adni és a szakdolgozatírás is megengedett svéd nyelven (Suksi 2012: 109).
3. Vaasa/Vasa-ban a Helsinki-i Egyetem működteti az egyetlen teljesen kétnyelvű jogi kart Finnországban, ahol a tantárgyak felét svédül, másik felét finnül oktatják (Suksi 2012: 107).
4. Angol nyelvű LLM képzést nyújt a Helsinki-i Egyetem és közös program keretében az Abo-i és Turku-i Egyetemek.
5. A doktori képzésben is használható más nyelv, mint a finn, és a statisztikák szerint Helsinkiben 1999–2010 között 126 disszertációból 26 angol és 11 svéd nyelven került megvédésre.

Finnországban svéd nyelvű jogi folyóirat is működik, amelyben részben finnről fordított tanulmányok jelennek meg.

Mivel 1917-ig svéd törvények voltak életben Finnországban, és az oktatásban is a svéd nyelvű volt az erősebb még az 1930-as években is, az akadémiai átjárás fennmaradt Finn- és Svédország között, és évente több finn felvételizik Svédországban jogi tanulmányokra, kihasználva a könnyebb felvételi rendszert. Az itt szerzett diplomát azonban a finn hatóságok nem ismerik el automatikusan, és a legtöbb esetben a jogi végzettség elismerésével foglalkozó bizottság elküldi finn egyetemekre a kérvényező tanulmányai kibővítésének céljából.

A svéd jogi terminológia/nyelv elsajátítása nemcsak azért fontos, mert Svédországban is ügyvédkedhet a Finnországban oklevelet szerző végzős, hanem azért is, mert a svédül beszélők nagyobb lehetőséget kapnak az üzleti jog területén az Északi Tanács államaiban (Dánia, Finnország, Svédország, Norvégia és Izland), ahol 1950 óta folyik a magánjog és a személyek mozgásszabadságának harmonizációja, ugyanis a svéd nyelv munkanyelv az Északi Tanácsban, míg a finn nem rendelkezik ezzel a státussal.

Egyébként az Északi Tanács keretén belül működik egy NordPlus nevű hallgatócseré-program, valamint egy NordForsk nevű program, amely a kutatási együttműködést bátorítja a tagállamok között (Suksi 2012: 123–124). Ezeket a programokat a svédül is tudók könnyebben ki tudják használni.

A svéd nyelv európai uniós hivatalos nyelvi státusát kihasználva a finnországi bírók már nyújtottak be svéd nyelven is előzetes döntési kérelmet az EU Bíróságához.<sup>19</sup>

Ugyanakkor minden Finnországban végző jogász angolul is kell tudjon, ugyanis az angol nyelv kötelező vizsgatantárgy az elemi iskolától kezdődően (Suksi 2012: 118).

A jogi oktatás megvalósításával az ország két hivatalos nyelvén a résztvevő egyetemeken valóban közvetlenül kapcsolódnak azon előírás teljesítéséhez, mely szerint mindenkinek alkotmányos joga, hogy saját nyelvét használja. Ugyanakkor a *de facto* kétnyelvű személyek *de iure* szinten megtarthatják kétnyelvűségüket, miután egyetemi jogászoklevelet szereznek.

## **Baszkföld. A jövő: egynyelvű egyetem és jogi kar?**

A baszk népcsoport kb. 3 millió főt jelent Spanyol- és Franciaország területén. A spanyol területen létező Baszk Autonóm Területen 2,1 millió ember vallja magát baszknak.

A baszk nyelv hivatalos használatának a születési pontja az 1978-as spanyol alkotmány hatályba lépése. 1980 a Baszkföldi Egyetem létrehozásának éve. Spanyolországban a központi hatalom húzza meg az egyetemalapítás alapvonalait, de az egyetemlétesítés hatásköre a helyi közösségeket illeti meg, még az oktatási nyelv megválasztása szintjén is. 1982 óta minden hallgatónak joga van baszkul vagy spanyolul tanulni Baszkföldön minden szinten.

Pontosabban egyrészt az egyetemi közösség minden tagja megkapta a következő jogokat: a) a jogot, hogy magukat bármilyen hivatalos nyelven kifejezzék; b) a jogot, hogy minden egyetemi szervhez bármilyen hivatalos nyelven fordulhatnak; c) a jogot, hogy bármely hivatalos nyelven tanulhatnak vagy taníthatnak; d) a jogot, hogy bármely hivatalos nyelven írhatnak esszét, teszteket és vizsgázhatnak; e) a jogot, hogy kutatásaik eredményeit bármely hivatalos nyelven megvédhetik és közzétehetik. Másrészt egy bonyolult/kifinomult intézményi struktúrát hoztak létre azzal a céllal, hogy megtervezzék és előrevigye a baszk nyelvű felsőoktatást: az egyetemeken működik egy, a baszk nyelvért felelős alkancellár, egyetemi szinten a karok közötti működést fejt ki a Baszk Nyelvi Intézet (Euskara Institutua), egyetemi szinten létezik egy Baszk Nyelvi Bizottság, és az egyes karokon szintén működik egy Baszk Nyelvi Bizottság (Arzo 2012: 139)

Kétnyelvű jogi karok a Baszkföldi Egyetem keretén belül San Sebastian – Donostia és Bilbao – Leioa helyszínnel működnek állami finanszírozással, valamint a

19 Például a C-113/01. sz. Paranova Oy-ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Högsta förvaltningsdomstolen (Supreme Administrative Court) – Finnország, ECR 2003 I-04243, és a C-42/02. sz. Diana Elisabeth Lindman-ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Ålands förvaltningsdomstol (Administrative Court of the Åland Islands) – Finnország, ECR 2003 I-13519.

Deusto-i Egyetemen, amely a jezsuita rend által működtetett magánegyetem. Nem véletlen, hogy csak ezeken a helyszíneken működik kétnyelvű oktatás, ugyanis csak ezek az intézmények működnek a Baszk Autonóm Közösség területén (Arzoz 2012: 135).

- 1980-ban a baszk nyelv csak önkéntesen használt nyelv volt, és ahogy Xabier Arzoz professzor mondja, „a farmról vitték be a jogi karra” (Arzoz 2012: 164), ahol addig soha nem folyt jogi oktatás ezen a nyelven. Kezdetben az oktatók önkéntesen vállalták a baszk nyelvű tanítást, később azok az oktatók, akik vállalták a kétnyelvű oktatást, hat hónapos fizetett szabadságot kaptak nyelvtanulás céljából, végül az oktatói állások betöltésénél feltételként szabták a baszk nyelvtudást, és jelenleg a kétnyelvűség plussz értékelési pontot jelent az oktatóknak, lévén, hogy a *bilingvális oktatás energiaigényessége vitathatatlan*. A jogi oktatás felépítése Baszkföldön számokban és tényekben, eseményekben a következő módon mutatható be: Mivel sem a spanyol, sem az uniós jogszabályok nem jelennek meg baszk nyelven, 1990-től kezdve a baszk egyetemi oktatók lefordították 14 kötetben a spanyol törvénykönyveket és alaptörvényeket, valamint 2006–2010 között ezt a munkát 11 fő törvény lefordításával folytatták.
- A Baszk Közigazgatási Intézet létrehozott egy Hivatalos Fordító Intézetet, amely folyamatosan fordítja a helyi közigazgatási jogszabályokat, határozatokat és az Európai Unió Alapszerződéseit.
- 2001–2010 között 449 hallgató végzett kétnyelvű jogi képzést.
- 1985-ben megjelent egy baszk–spanyol–francia szótár és egy baszk jogi szótár a Basque Centre for University Services (UZEL) gondozásában.
- Néhány alapvető fontosságú spanyol nyelvű jogi értekezéslet baszk nyelvre fordítása után a 90-es évek elején (alkotmányjog, polgárjog, üzletjog, családjog, jogtörténelem, filozófia) az oktatók rájöttek arra, hogy ez a munka nemcsak pénz- és időigényes, hanem ezek a fordítások az idő múlását sem bírják, lévén, hogy ezek a könyvek évente újított változatban jelentek meg spanyolul. Másrészt az oktatókat sem lehetett kényszeríteni arra, hogy feltétlenül ezekből a könyvekből tanítsanak. A megoldást saját baszk nyelvű könyvek elektronikus formában való megjelentetése nyújtotta, amelyeket az oktatók dolgoznak ki. Jelenleg minden baszk nyelven tanuló diák ingyen hozzáférést kap 21 tankönyvhöz, az egyetem pedig anyagi támogatásban részesíti a szerzőt.
- 1999-ben a licenciaturára szükséges összes tantárgyat tanították baszk nyelven is, míg 2007-ben már az összes kötelező tantárgy 2/3-át oktatták baszk nyelven.
- Az egységes baszk terminológia megteremtésének, fenntartásának és fejlesztésének érdekében a Baszk Autonóm Közösség kormánya létrehozta az *Euskalterm* nevű baszk közterminológiai adatbankot, amelynek segítségével az érdekeltek interneten is ellenőrizhetik a helyes kifejezések használatát, amikor baszk nyelvre fordítanak spanyolról, franciáról, angolról, latinról, németről.<sup>20</sup> Az ún. Terminológiai Bizottság létrehozott egy elfogadhatósági

20 Bővebb információt tartalmaz a <http://www.euskara.euskadi.net/> honlap. Letöltés dátuma 2014.12.27.

skálát, ahol a kifejezéseket a következő kategóriákba sorolhatja: elutasított kifejezések (a terminológiai bizottság nem fogadja el), elfogadott kifejezések (ezek használata általában nem előnyös, és egy másik szó ajánlott), ideiglenesen normalizált/ajánlott kifejezések (jövőre várják a terminológiai bizottságnál) és Euskara normalizált/engedélyezett kifejezések.

A baszk nyelvű jogi oktatás sem teljesen sikertörténet és többek között a következő problémákkal küzd:

- A baszk nyelven publikált tudományos munkák nem elégségesek az akadémiai előmenetelhez, éppen ezért vannak baszk tanárok, akik csak spanyolul tanítanak és publikálnak.
- Az igazságszolgáltatásban a bírák és ügyészek alkalmazását az állam még mindig központi szinten szabályozza és szervezi meg. Még az írnokok, közjegyzők alkalmazása esetén is a központ dönt.
- 1979–2010 között összesen 371 PhD-tézist védtek meg baszk nyelven és ebből csak 4 történt jogi szakterületen.

A jövő egy nyelvi háromszögben fog eldőlni, a Baszk–Spanyol–Angol nyelvek háromszögében, amely olyan harcot jelent, amelyet 2–3 millió ember és két jogi kar két világnyelv ellen kell megvívjon. Ennek a harcnak egy másik szereplője is van, az ún. „bolognai folyamat”, amely szlogen szintjén a flexibilitást/rugalmasságot népszerűsíti, de a valóságban uniformitást/egyformaságot termel két-három világnyelven keresztül (Xabier Arzo 2012: 163).

Ebben a kontextusban megoldásként jelent meg egy csak baszk nyelven működő egyetem és jogi kar létrehozása is, lévén, hogy „anyaország” hiányában a legerősebb baszk közösség oktatási ügyekben csak magára támaszkodhat, és a fennmaradás felelőssége is csak őt terheli.

## Katalúnia: „Mindenki Cambridge akar lenni”

Katalúniában az egyetemalapítás feltételei<sup>21</sup> vagy a nyelvhasználat szabályai ugyanazok, mint Baszkföldön, lévén, hogy a Katalán Autonóm Közösség<sup>22</sup> is ugyanannak a spanyol asszimetrikus föderációnak a része.

Jelenleg 10 jogi kar működik, ebből hat állami, három magán és egy távoktatási (vegyes állami–magánjellegű), ahol az ún. *emissive freedom* alapelve érvényesül, vagyis ezeken az egyetemeken nincs külön katalán és spanyol nyelvű vonal, hanem mindenki saját választása szerint kap írásbeli és szóbeli lehetőséget oktatásra és tanulásra a katalán nyelvtörvény alapján.<sup>23</sup>

Az állami karokon a hallgatók 62%-a tanul katalánul, míg a mesterképzésben a hallgatók 55%-a választja a katalánt, 40%-uk spanyolul, 5%-uk angolul tanul.

21 Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, Publicado en BOE núm. 307 de 24 de Diciembre de 2001.

22 Estatut d’Autonomia de Catalunya, 1979, teljes angol szöveg elérhető a <http://web.gencat.cat/en/generalitat/estatut/estatut1979/> honlapon. Letöltés dátuma 2014.12.28.

23 Art. 22, La Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística.

Évente kb. 168 jogi PhD-tézist védenek meg, ebből 31,4% katalán, 54,9% spanyol, 13,4% angol és 0,19% portugál nyelven történik (Pons 2012: 184).

Az egyetemi oktatóknak, a vendégtanároknak és hasonló esetek kivételével, tudniuk kell mind a két hivatalos nyelven olyan szinten, hogy a tudományos feladatok ellátási követelményeinek megfeleljenek.

A következő szakfolyóiratok jelennek meg katalán nyelven: *Revista Jurídica de Catalunya*, *Revista Catalana de Dret Public*, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, *Revista de Llengua i Dret*.

Az oktatóknak spanyolul is kell tudniuk az akkreditálás miatt, de az alkalmazásnál, mint minden tisztviselőnek, kétnyelvűek kell, hogy legyenek. Műveik általában katalánul és spanyolul egyaránt megjelennek, a katalán szöveg helyességét minden esetben ellenőrzi egy nyelvi bizottság.

1998 óta az állami törvényeket és rendeleteket közzéteszik a Hivatalos Állami Közlöny (BOE) katalán nyelvű külön kiadásában. De ez nem oldotta meg az állami szabályozásokhoz való hozzáférhetőség problémáját, hiszen a katalán fordítás és a tényleges közlés nem egyszerre jelenik meg. Ezt az autonóm közösség igazságügyi minisztériuma úgy oldotta meg, hogy létrehozott egy (Lexcat) nevű internetes honlapot, amelyen a fő jogi szövegeknek, konszolidált verzióban, naprakész katalán fordítása jelenik meg. A Generalitat (Katalán Autonóm Közösség képviselője) a regionális Parlament és a kormány által elfogadott normákat kétnyelvű hivatalos katalán–spanyol Hivatalos Lapban (DOGC) hirdeti ki.

A nemzeti bíróságok által (beleértve az Alkotmánybíróságot is) hozott ítéletek csak spanyolul jelennek meg, és általában nem fordítják le a másik hivatalos nyelvre. Katalóniában az érintett polgárnak joga van kérni az ítéletek katalán fordítását, de az elmúlt években 15 és 20 százalék között mozog a lefordított ítéletek aránya.

A katalán jogi nyelv terminológiai korrekcióját és frissítését egy, a Generalitat által létrehozott hivatal (*TERMCAT*) oldja meg, szoros együttműködésben az egyetemekkel, valamint a katalán közigazgatási intézmények más nyelvileg képzett személyzetével (Pons 2012: 182–183).

A kisebbségek akadálytalan kapcsolattartáshoz való jogának szemszögéből külön ki kell emelni az ún. *Xarxa Vives* hálózatot. A *Xarxa Vives* egy 1994-ben létrehozott hálózat, amelynek célja a katalán nyelvi területen elhelyezkedő egyetemek közötti kapcsolatok támogatása, amely kiterjed Katalónia, Valencia, a Baleár-szigetek, Észak-Katalónia (Franciaország) és Andorra területére. 2012-ben a *Xarxa Vives* 20 egyetemre terjedt ki, több mint 440000 ember részvételével: 400000 diák, 30000 tanár és 10000 adminisztratív személyzeti dolgozó tudott hozzáférni. Ez a hálózat segíti a katalán nyelv használatának normalizációját, iránymutatásokat nyújt a nyelvpolitikában és a képzési tevékenységek menedzselésében, valamint a hálózat tagjai közötti csereprogramok lebonyolításában (Pons 2012: 185–186).

Az állam két módon próbálja akadályozni a katalán jogi oktatás sikerét. Egyrészt a központi kormány célul tűzte ki az angol nyelv hivatalos népszerűsítését, valamint a Latin-Amerikából származó diákok spanyol oktatási programokba való bevonását, másrészt a jogász szakmákba való felvételi szabályokat, a történelmi folytonosság és az alkotmányosság tiszteletének álcája alatt a kasztíliai nyelv javára használja ki (Pons 2012: 190–191).

## Galícia: „Élet kölcsönvett időben”

Ugyanazzal a szabályozási háttérrel, mint Baszkföldön vagy Katalúniában, Galíciában, ahol 2,8 millió gallegó<sup>24</sup> anyanyelvű polgár él, a helyzet összehasonlíthatatlanul rosszab, mert habár 1983-tól a gallegó nyelv második hivatalos nyelv, a gyakorlatban csak a közigazgatásban és az oktatásban használják, szerepe a bírósági eljárásokban mellőzött.

A helyzet különösen drámai bizonyos városi övezetekben: Coruña, Vigo és Ferrol városokban a kizárólag vagy főleg galíciait beszélő lakók aránya csak 27/25/19 százalék, míg más városi területeken (Lugo, Santiago, Ourense) mintegy 50 százalék beszéli ezt a nyelvet. Vidéki területeken Ourense, Lugo vagy Costa da Morte környékén a lakosság körülbelül 90 százaléka használja a gallegót (Nogueira López 2012: 202).

Vigo, Ourense, La Corunia és Santiago de Compostella székhellyel négy jogi kar működik a egyetemeken, ahol az adminisztráció nyelve gallegó. Habár az egyetemen a diákok 90%-a érti a gallegót, a jogi karokon csak a hallgatók 20%-a beszéli a nyelvet. A gallegó nyelv használata a jogi oktatásban 5–10%, a vizsgáztatásban 4%, és a kétnyelvű vizsgák aránya 9%. 1998–2007 között a Santiago de Compostella-i jogi karon 50 jogi PhD-tézisből kettő volt gallegó és nyolc portugál nyelvű (Nogueira López 2012: 184).

Az egyetemi oktatók alkalmazásánál előnyt jelent a gallegó nyelv ismerete, de ha felvételt nyernek az oktatók, nem kötelesek ezen a nyelven is tanítani. Bár a hivatalos felmérések szerint önértékelés alapján azon hallgatók aránya, akik képesek megérteni a gallegót, 90% körüli, míg a tanárok aránya 75%. Az idősebb oktatók soha nem tanulták a gallegó nyelvet, és nem rendelkeznek elég magabiztossággal ahhoz, hogy ezt használják előadásaikon (Nogueira López 2012: 200). Ugyanakkor a Spanyol Nemzeti Kutatási Értékelő Bizottság mércéje arra ösztönzi az oktatókat, hogy amennyiben nem spanyolul írnak, akkor angolul írjanak az ún. „high-impact” „nagy hatású” folyóiratokban, kedvelt témákban, amelyek ritkán vonatkoznak saját társadalmi kontextusukban felmerülő jogi problémákra (Nogueira López 2012: 207).

Mivel jelentős különbségek észlelhetők Spanyolország és Portugália jogrendszerei között, a gallegó nyelvhez szorosan kapcsolódó portugál nyelven megjelent taneszközöket sem sikerült teljes mértékben kihasználni, a szótárak kivételével.

24 A galíciai nyelv felfogható a portugál nyelv Spanyolországban beszélt, régiesebb változatának. Mindkét nyelv az Ibériai-félsziget északnyugati csücskében kialakult latin nyelvjárások folytatásából, a *gallegoportugál* vagy *oportugál* nyelvtől vált le 14. században, majd a terület araboktól való visszafoglalásával a délre terjedt nyelvváltozatok sztenderdizálásából a portugál, míg az északi, hangtanilag a spanyolhoz közelebb álló nyelvjárásokból pedig a galíciai alakult ki. A galíciai anyanyelvűek a nyelvüket önállóan tartják, azzal érvelve, hogy nem csupán beszélt, hanem írott nyelv is, évszázadokra visszatekintő hagyományokkal és irodalommal. A nyelv önállósága legalább annyi érveléssel alátámasztható, mint amennyivel cáfolható. Spanyolországban a hivatalos kasztíliai spanyol mellett második hivatalos nyelvként ismerik el a Galícia autonóm közösségben. Forrás [http://hu.wikipedia.org/wiki/Galiciai\\_nyelv](http://hu.wikipedia.org/wiki/Galiciai_nyelv). Letöltés dátuma 2014.12.27.

A bírósági határozatok 8%-a születik gallegó nyelven is, ugyanis a legtöbb bíró Spanyolország más tartományaiból származik, és a legtöbb esetben 3-4 év után ezek el is hagyják a régiót, átadván helyüket újabb „jövevényeknek”. Az adminisztrációban csak 30%-ban használják a gallegót, míg a bírósági belső és külső kommunikációban csak 25%-ban. A gallegó csekély mértékű alkalmazása a galíciai bírók által természetesen befolyásolja a gyakorlatban az előttük megjelenő ügyvédek is. Bár egyes ügyvédi kamarák pozitív hozzáállást tanúsítanak a galíciai nyelvvel szemben, a legtöbb ügyvéd úgy véli, hogy az ügyfelek érdekei is sérülhetnek, ha ezt a nyelvet használják olyan bírók előtt, akik elfogultak ez ellen a nyelv ellen, ugyanis már több konfliktus is származott a galíciai bíróságok előtt a nyelvhasználatból. Éppen ezért, habár a helyi jogászok általában kétnyelvűek a társadalmi életben, egynyelvűekké kényszerülnek szakmai téren (Nogueira López 2012: 212–213).

## Dél-Tirol: Ahol a jogi felsőoktatásban is az anyaország segít

Bolzano/Bozen Autonóm Tartomány Észak-Olaszországban általában az egyik legsikeresebb példa a kisebbség integrációjára területi önkormányzat révén.<sup>25</sup> A 2011-es népszámlálás adatai szerint Dél-Tirol lakossága körülbelül 504 643 személyt tesz ki. Ennek a lakosságnak 69,41 százaléka német anyanyelvű, 26,06 százaléka olasz anyanyelvű és 4,53 százalék ladin anyanyelvű.<sup>26</sup>

Az I. világháború után a Saint-Germain-i békeszerződés (1919) alapján ezt a területet Olaszország annektálta. Ekkor az olasz kormány megígérte a német nyelvű kisebbségnek a területi és kulturális autonómiát, de 1922-ben a fasiszták hatalomra kerülésével minden erőfeszítés leállt ezen a téren. 1939-ben Hitler és Mussolini megegyeztek a dél-tiroli kérdés „végső megoldásáról”, ami röviden azt jelentette, hogy a német nyelvű lakosság el kellett döntse, hogy megtartja-e hazáját, és lemond ennek fejében identitásáról vagy feladja hazáját és a Német Birodalom területén ápolja identitását.

Miután 1946-ban a régió még mindig Olaszország része maradt, 1948-ban az olasz parlament elfogadott egy Autonómia Statútumot, amely egy nagyobb régióra vonatkozott, ahol az olaszok éltek többségben.

1960-ban a helyzet elmérgesedett, és Ausztria kérésére az ENSZ 1960-ban és 1961-ben két határozatot hozott ebben a témában.

25 Bolzano Autonóm Tartományt Dél-Tirol néven vált ismertebbé a kisebbségi jogi szakirodalomban (olaszul: *Provincia autonoma di Bolzano, Alto Adige* a megnevezése; németül: *Autonome Provinz Bozen, Südtirol*; ladin nyelven: *Provinzia autonoma de Balsan-ként* említik).

26 Die Ergebnisse der Volkszählung in Italien, Bevölkerungsstruktur und Erhebungsverfahren in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol – L’Italia del Censimento, Struttura Demografica e Processo di Rilevazione nella Provincia Autonoma Di Bolzano – Alto Adige, Istituto provinciale statistica-Landesinstitut für Statistik astat 15 CENSIMENTO GENERALE 2011 DELLA POPOLAZIONE E DELLE ABITAZIONI, 15 ALLGEMEINE 2011 VOLKS- UND WOHNUNGSZÄHLUNG, <http://www.istat.it/it/files/2013/01/Volume-Bolzano-bilingue-completo-per-on-line.pdf>.

1969-ben a Dél-Tiroli Néppárt és az olasz, valamint az osztrák parlament elfogadták azt a törvénycsomagot, amely alapján 1972-ben kidolgozásra került az új Autonómia Statútum, amely Dél-Tirol és Trentino tartományoknak fontos törvényhozási és adminisztratív hatásköröket adott.

Gyakorlatilag az igazságügy megszervezésén, a rendőrség és honvédelem ügyeinek kivételével minden helyi szinten dől el, és amikor az állam a régiót érintő ügyekben törvénykezik, csak a régió képviselőinek beleegyezésével teheti meg ezt.

A tartományban a német nyelvnek ugyanolyan hivatalos státusa van, mint az olasznak. A kisebbségi nyelv effektív használata a közigazgatásban és a bíróságokon, azonban nem csak ettől függ, ugyanis gyakorlati akadályai is lehetnek a teljes felhasználásnak. Habár a német a leghasználtabb európai nyelv, a német jogi terminológia nem egységes. Ugyanazok a német nyelvű jogi kifejezések különböző fogalmakat fednek Németországban, Ausztriában vagy Svájcban a nemzeti jogrendszerek különbözősége miatt. A gyakorlatban ezért az olasz jogi kifejezések lefordítása nehézségekbe ütközik. A tartományi jogi terminológia egységesítése érdekében 1988-ban egy különbizottságot állítottak fel, amelynek a feladata egy olasz jogrenddel kompatibilis német nyelvű jogi terminológia kidolgozása ápolása.<sup>27</sup> Ez a bizottság 1994-ben kezdte el tevékenységét.

Az iskolák teljesen el vannak választva nyelvi szempontból, és ezekben kizárólag németül vagy olaszul folyik az oktatás, de kölcsönösen minden iskolában oktatják a másik nyelvet is heti hat órában.

Az Autonómia Statútum 99. szakasza szerint: „A német nyelv egyenlő az olasz nyelvvel, amely az állam hivatalos nyelve”. Ugyanakkor minden személy használhatja az olasz vagy német nyelvet (korlátozott területeken a ladint is) az igazságszolgáltatási és a tartományban található közigazgatási szervekkel való kapcsolatokban, valamint azon magánvállalatok esetében, amelyek közüzemi szolgáltatások ellátására hivatottak.<sup>28</sup> Továbbá az egész közigazgatás (tágra értelmezett) köteles a kérelmező nyelvén válaszolni.<sup>29</sup> Egyébként a kétnyelvűség részletes szabályozása az 574/1988-as rendeletben történt meg.<sup>30</sup>

1976 óta a bírák és az ügyészek alkalmazása egy különleges versenyvizsga alapján történik, amelyen csak olyan személyek tudnak részt venni, akik bizonyítani tudják mindkét nyelv folyékony ismeretét, és kvótarendszer vonatkozik rájuk, valamint a bíróságok teljes személyzetére. 1988-ig azonban a hivatalok hivatalos nyelve a vizsgálatok során az olasz volt, és a németet tolmács segítségével használták. Az 1988-as rendelet elfogadja azt az elvet, hogy a két nyelv egyenrangú az igazságszolgáltatásban, megteremtve a teljes egészében német nyelvű tárgyalást. A dél-tiroli bíróságokon legtöbb esetben a német nyelvet használják, viszont jelentős költséget jelent az akták fordítása, amikor jogorvoslati utak gyakorlására kerül sor, ugyanis a Legfelsőbb Törvényszék nyelve kizárólagosan olasz.

Egyelőre teljes curriculummal rendelkező jogi tanulmányokat csak Dél-Tirolon kívül lehet folytatni, a szomszédos Innsbruck-i (Ausztria) és trentói egyetemeken.

27 Paritätische Terminologiekommission, *Dekret des Präsidenten der Republik vom 15. Juli 1988, Nr. 574.*

28 Autonómia Statútum 100.1 szakasz.

29 Autonómia Statútum 100.3 szakasz.

30 Decree (dPR) 574/1988.

Mivel a trentói egyetemen csak olaszul folyik jogi oktatás, a felsőfokú jogi oktatást a szomszédos, Dél-Tirol fővárosától mindössze 120 km-re és az olasz-osztrák határtól 30 km-re lévő osztrák Innsbruck-i Leopold-Franzens-Universität<sup>31</sup> biztosítja. Ez az egyetem 1985-től lehetővé teszi a hallgatóknak, hogy az „az olasz törvényt is integráló tantervre”<sup>32</sup> regisztráljanak, amely lehetővé teszi, hogy a jogi képzés Ausztria és Olaszország jogából történjen és az oktatás részben németül, részben olaszul folyjon.

A kezdeti szervezési nehézségek leküzdésében úgy segített a Pádovai Egyetem, hogy olasz jogra és az autonóm terület jogára szakosodott tanárok átvették bizonyos tantárgyak oktatását az Innsbruck-i Egyetemen. Az itt szerzett fokozat (Magister/a iuris) megfelel az olasz jogi fokozatnak (dottoressa/dotter) magistrale in giurisprudenza), amely feljogosítja a végzeteket a jogi szakma gyakorlására.

A szakirodalomban kiemelik, hogy a dél-tiroli béke és stabilitás alapja a jog, de a jogot a kultúra részeként kell felfogni, és a kétnyelvű adminisztráció és jogi élet csak kétnyelvű jogászok által tud hatékonyan hosszú távon működni, mert a törvényszövegek és helyi hatóságok határozatainak egyszerű lefordítása nem elég a fennmaradáshoz (Alber–Palermo 2012: 308).

## **Wales: „Where there is no vision, the people perish”**

Gall kollégánk, Gwynedd Parry, a Swansea Egyetem professzora, röviden a következő szavakban foglalta össze a Welsh brit tagországban<sup>33</sup> megvalósuló anyanyelven való jogi felsőoktatás fontosságát és állapotát: “The war for independence was lost in 1282. University legal scholarship is in a state of post-colonial transition. A successful transition from the colonial past is a silent revolution but not one overnight affaire.”

Az identitás megőrzéséért a harc 1282 óta folyik, de a nemzeti öntudat újjáéledésében (nemzeti múzeum és könyvtár létrehozása) nagy szerepet játszott az University of Wales létrehozása 1893-ban Aberystwyth-ben, ugyanis „az egyetem őrzője és gondozója a nemzet oktatásának, történelmének, kultúrájának, identitásának és nyelvének, amelyeken keresztül ennek tapasztalata, értékei és céljai jutnak kifejezésre (Parry 2012: 216–217).

Sajnos a szlogeneken túl már a kezdetektől fogva, a skót egyetemekkel ellentétben, a walesi egyetem inkább a brit birodalom érdekeit szolgálta, mint a walesi nemzeti törekvéseket, és általa áramlott az angol civilizáció a birodalom egy bizonyos részébe (Parry 2012: 218).

31 Ezt az egyetemet 1669-ben alapították, és magát úgy határozza meg, mint „a modern felsőoktatás és kutatás székhelye Tirol, Vorarlberg, Dél-Tirol és a Liechtenstein-i Hercegség számára”.

32 Section 18. *Bundesgesetz* no 140/1978, BGBl. no 140/1978.

33 Wales lakossága 3063456 fő (2011), ebből 20,5% beszéli folyékonyan a welsh nyelvet, vagyis 1 fő az 5-ből – forrás Wikipédia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Welsh\\_people#cite\\_note-censusresults-43](http://en.wikipedia.org/wiki/Welsh_people#cite_note-censusresults-43). Letöltés dátuma 2014.12. 29.

Az Aberystwyth-ben működő egyetemen az első welszi jogi kart 1901-ben hozták létre.<sup>34</sup> Az akadémiai életben belül a jogtudományt periferikusnak és jelentéktelennek minősítették, a gyakorló jogászok pedig gyanakvoan figyelték a jog oktatását, mert abban a hitben éltek, hogy ezt a szakmát „munka közben/on the job” kell elsajátítani. A jogi tanulmányokat csak egy beavatási rítusként fogták fel, amelyet még el kell viselni a „való világban” vitorlázás előtt. Egyesek úgy gondolták, hogy az elmélettel foglalkozó akadémikusok annyira el vannak szakadva a valóságtól, hogy tanaik irrelevánsak, a bíróságok meg azt tartották, hogy életben lévő jogtudósok tanaira nem lehet hivatkozni a perekben. Ezek után nem csoda, hogy az oktatók amatőrök, akik másodállásban voltak az egyetemen, míg a hallgatók a téma iránt érdeklődő dilettánsok (Parry 2012: 218).

Habár 1970-ben már csak féltucat oktató, köztük két professzor maradt a jogi oktatásban kb. 100 hallgatóval, 1964–1999 között mégis újjászülött a jogi iskola.

A welszi jogi oktatás felvirágoztatásának alapjául egyrészt két brit jelentés áll, egyik a felsőoktatás kiterjesztését,<sup>35</sup> a másik a jogi oktatás és a jogi szakma közötti valós kapcsolat teremtését szorgalmazta.<sup>36</sup> Másrészt 1964-ben a Welsh Office létrehozásával, Cardiff székhellyel, létrejött egy politikai, közigazgatási központ, ahonnan a welsch nyelvre és tudományos életre is lehetett figyelmet fordítani. Ezek után két évtized alatt már 5 egyetemen folyik jogi oktatás: Aberystwyth University, Cardiff University (1988), Glamorgan University (1979), Swansea University (1994), Bangor University (2004). Ezek az egyetemek külön-külön évente 150-200 hallgatót vettek fel.

A welsch nyelvet ezeken a karokon nem használták oktatási nyelvként, és túlnyomórészt angol volt a beállítottság, az oktatók és a nyelv. 1973-ban az egyik professzor őszintén állította, hogy: „It will be noticed that I have not said anything that gives a particularly Welsh flavour to the Cardiff Law School. That, I think, is an accurate impression. There is nothing particularly Welsh about the Law.” (L. A. Sheridan 1973: 101, idézi Parry 2012: 226).

A Walesi Nemzetgyűlés 1999-es létrehozása a walesi történelem jelentős eseménye volt, és vízvonalstót jelentett a Welsh demokráciát illetően. Ez volt az első alkalom a történelemben, amikor walesi népnek nemzeti választott jogalkotó szerve lett, amely többek között felelősséget kapott az angol és walesi nyelvek közötti egyenlőség ápolására és fejlesztésére. Nem véletlen, hogy az új parlament első nagy horderejű kezdeményezése a Kétnyelvű Wales Nemzeti Stratégia – Iaith Pawb (Stratégia) kidolgozása volt. A Stratégia hatására felmérés készült a welsch nyelven tanuló helyzetéről, amely szerint 2002-ben az összes felsőoktatásban létező hallgatók csak 3%-a kapott valamit welsch nyelvi közvetítéssel (Parry 2012: 227–228).

A szomorú eredmény felébresztette az értelmiségi osztályt, és ez 2007-ben a *Centre for Welsh Medium Higher Education* létrehozásához vezetett, ennek tagjai a felsőoktatási rendszer legkiválóbb képviselői, akik a welsch nyelven történő oktatás bővítését és javítását tűzték ki célul.

34 Lord Justice Vaughan Williams volt a kezdeményezés fő támogatója, és az első professzorok Thomas Levi és Jethro Arthur Brown voltak.

35 The Report of the Committee on Higher Education, chaired by Lord Robbins Cmnd. 2154, (HMSO 1963).

36 Justice Ormrod, Report of the Committee on Legal Education: presented to Parliament by the Lord Chancellor (HMSO 1971).

Ugyanakkor beindult a „Legal Wales” mozgalom, amelynek célja a kétnyelvű Wales igényeinek megfelelő őshonos jogrendszer újraélesztése. Ennek hatására a jogi karokkal rendelkező egyetemek is lépéskényszerbe kerültek. Aberystwyth például létrehozta a *Centre for Welsh Legal Affairs* nevű ún. szellemi erőművet a jelenkori walesi jog fejlesztésére. Cardiff kezdeményezte a *Wales Governance Centre*-t, amely, többek között, online walesi törvénytárat működtet. Swansea új kétnyelvű tudományos folyóiratot ad ki *Wales Law Journal* néven, hogy helyet adjon a decentralizált szellemű jogi diskurzusnak. Bangor a kétnyelvű oktatás konkretizálását tűzte ki célul. Cardiff és Glamorgan 1999 óta posztgraduális képzésen is próbálják a welsh nyelvet használni, és létrejött a *Wales Public Law and Human Rights Association* is.

A lelkesedés ellenére az eredmények nem annyira vigasztalóak: a joghallgatóknak csak 10%-a tanul welsh nyelven is, az oktatók esetében az arány 40 a 4-hez, vagyis 40 oktatóból alig 4 tanít welsh nyelven. Ennél is szomorúbb, hogy az összes welsh nyelven is tanító jogi karon működő 50 full professzori fokozatú oktatóból csak kettő tud welsh nyelven oktatni. Ezt a helyzetet az anyagi tényezők is befolyásolják, ugyanis egy overseas/tengerentúli hallgató a befizetett tandíj alapján 3 waleszivel/európaival ér fel, és magától értetődik, hogy angolul akar tanulni, hasonló módon az oktatói állások is jobban fizetettek az angolul oktatott tárgyak esetében.

A gyakorló jogászok esetében a helyzet sokkal jobb, 2011-ben 12 circuit judge, 10 district judge, 15 deputy district judge, 30 recorders, 350 magistrates (Welsh courts) és számos tribunal judge volt képes welsh nyelven tárgyalni.

A walesi kormány utolsó húzását az *Y Coleg Cymraeg Cenedlaethol* (The National Welsh College) létrehozása jelentette 2011-ben, amely egy föderaliztikus jellegű koordinatív szerepet betöltő szervként kellene összefogja a teljes welsh nyelven működő felsőoktatási formákat, és szavatolnia kellene a csak welsh nyelvű oktatási állások kiírását (Parry 2012: 252).

## Írország: Jogi oktatás az „elfelejtett anyanyelven”

Írországban habár az ír nyelv „nemzeti és első hivatalos nyelv”<sup>37</sup> az angol mellett, ennek a megoldásnak a mesterségességét, főleg a jogi valóságban, senki nem vitatja. Az ír nyelv fontossága az utóbbi két évtizedben a joggyakorlatban,<sup>38</sup> valamint a 2003-as nyelvtörvény elfogadásával a mindennapi életben egyre nőtt, és miután 2007-ben megkapta az EU hivatalos nyelve státust, az egyetemi használatban is fejlődésnek indult.<sup>39</sup>

37 Bunreacht na Éireann (The Irish Constitution), 8. szakasz.

38 Az Ó Beoláin/Fahy (2001) 2 IR 279 ügyben a Legfelsőbb Bíróság kijelentette, hogy az eljárásjogot le kell fordítani ír nyelvre is.

39 Seán Ó Conaill (adjunktus a University College Cork Jogi Karán): Working Paper: Legal Education and the Irish Language, bemutatva a 2011. május 27–28. között Onati (Gipuzkoa)-ban (Baszkföld) megrendezett “Bilingual higher Education in the Legal Context: Experiences and Challenges” konferencián, 1. oldal.

Az ír jogtörténet szerint létezett egy kelta nyelvű ősi ír jog (Brehan Law), amely inkább a teljes kártérítésre, mint a büntetésre fektetett hangsúlyt. A kereszténység felvételével ezt a jogot teljesen átalakította a kánonjog és a vele járó latin nyelv, később pedig a Common Law-val együtt jött az angol nyelv.

Az Ír Szabadállamot 1922. december 6-án kiáltották ki, de az ír (kelta) nyelvet még mindig nem sikerült visszahozni a napi használatba minden szinten. Az ír nyelv az indoeurópai nyelvcsaládba tartozik, annak kelta ágába, a szigeti, azon belül a gael nyelvek („Q-kelta nyelvek”) közé.<sup>40</sup> Próbálkozás létezett, mert már 1945-ben kidolgozott az ír állam egy standardizált terminológialexikont *Irish Legal Terms Act* néven. Később minden állami intézménynek ki kellett dolgoznia a saját tervét, az ír nyelv *implementálási* tervét, és ahol ez akadozott vagy nem történt meg, ott a törvény által létrehozott ún. „Coimisinéir Teanga” (Nyelvbiztos) lépett közbe és segített az átállásban.

Jelenleg az egyetlen egyetem, amely alapképzésben Law and Irish fokozatot ad, a University College Cork (UCC). Ez a megoldás eléggé új, mert régebben az ír nyelvet, ha oktatták is, külön oktatták, pusztán mint nyelvet, anélkül, hogy összefüggésbe hozták volna a joggal, habár régebben is léteztek Law and French vagy Law and German.

Miután túljelentkezés volt a harmadéven tanított Law and Irish esetében, a második évezred elején bővítették a kínálatot, és lehetővé vált az alkotmányjog ír nyelven való tanulása. Ezt az elsőéves hallgatók 20%-a választotta azért, hogy az alkotmányt és a hozzátartozó magyarázatokat és joggyakorlatot ír nyelven tanulják.

2003 után a Dublin City University beindított egy Bilingual Practice nevű két-éves mesterképzést, amely olyan személyeket céloz meg elsősorban, akik már a közsférában dolgoznak és javítani szeretnék jártasságukat a közigazgatásban és jogi terminológiában. A hallgatók közé tartoznak általában a bíróságok dolgozói is.

Annak ellenére, hogy az ír nyelvű jogi oktatás eléggé korlátozott, a jogászok általánosan elismerik, hogy egy ír nyelvet ismerő jogász, aki nem tanult ezen a nyelven az egyetemen, nem éri el az ír nyelven oktatott jogászok szintjét. Ezt a helyzetet enyhítendő a solicitor és barrister egyesületek bevezették az Irish Language Register lajstromot, ahol feltüntetik azokat a tagokat, akik egy különleges „advanced course” elvégzése után komoly ír nyelvtudással rendelkeznek, és erről a lajstromról választhatnak az ír nyelvű érdekeltek ügyvédet vagy tanácsadót (Conaill 2011: 16). Ugyanakkor egyre jobban fejlődik a jogász-nyelvszaki képzése is, akikre az EU intézményeiben és szerveiben van szükség.

Az ír példa furcsa eset, ahol egyszerre van szó arról, hogy egy nép később szerzi vissza nyelvét, mint szabadságát, és arra, hogy az asszimilációs folyamat még akkor is visszafordítható, ha egy nép 80%-a már elvesztette anyanyelvét.

40 Forrás: [http://hu.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dr\\_nyelv](http://hu.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dr_nyelv). Letöltés dátuma 2014. 12. 31.

## Hollandia: Kétnyelvű jogi oktatás „kisebbségi kényszer” nélkül

A Maastricht-i Egyetemen már 1991-ben kialakult az a felfogás, hogy az europenizálódó és globalizálódó világban kialakulóban van egy transznacionális jog, amelyet sehol nem tanítanak a világon, és az összehasonlító jog művelői sem foglalkoznak vele. Itt került felismerésre az a tény, hogy egyrészt mivel az Európai Unió közvetlenül alkalmazható joga, valamint a strassbourg-i Bíróság joggyakorlatából származó alapvető emberi jogok standardja a nemzeti jog és joggyakorlat europenizációjához vezet, másrészt a jogászok szabad mozgása és letelepedése az EU-ban a szakma europenizálásához vezet, szükség van olyan jogi tantárgyak oktatására, amelyek a legfontosabb európai jogrendszerekkel kompatibilisek, és elsajátításuk képessé teszi a jogászokat, hogy a határokat nemcsak fizikailag, de szellemileg is letudják győzni (Kornet 2012, 314–315).

Ezt az europenizálódást az utóbbi két évtizedben olyan tényezők gyorsították fel, mint az európai joghallgatók európai szinten támogatott mobilitása (Erasmus-program), Európai Felsőoktatási Térség (EHEA-2010, Bologna-1999) kialakulása, nagy nemzetközi ügyvédi, jogi tanácsadási cégek létrejötte, a *more European-oriented law curriculum* biztatása, az LLM-programok megszaporodása.

Ennek az europenizálási folyamatnak vannak azonban komoly akadályai is, mint például: a nyelv, az a tény, hogy jogi szakmákba való felvételt csak a nemzeti jogi ismeretek elsajátítását igazoló oklevél megszerzése után lehet elnyerni, a nemzeti jogban képzett jogászok képtelensége arra, hogy egyszerre több jogrendszerben is kiismerjék magukat.

Végül a fenti problémát identifikáló holland oktatók arra a következtetésre jutottak, hogy szükség van arra, hogy a minden jogágban megjelenő uniós jognak nagyobb oktatási terjedelmet biztosítsanak, de ugyanakkor kerüljenek oktatásra összehasonlító jogi alapon a három európai legbefolyásosabb jogrendszer (német, francia, angol) intézményei is. A kérdés csak az volt, hogy milyen nyelven történjen az oktatás, lévén, hogy ugyanazon nyelven belül is létezhetnek jogi terminológiai eltérések, amennyiben különböző jogrendszerekről van szó, gondoljunk itt a német jogi terminológia különbözőségére, amikor Németország, Ausztria, Dél-Tirol, Svájc vagy Luxemburg jogrendszerében használják.

A nyelv választási dilemma végül az angol nyelv javára dőlt el a következő indokok és árnyalások alapján:

1. A római jognak mint *ius commune*nek is volt egy *lingua commune*-ja (a latin) és a globalizálódó jognak is van egy *lingua franca*-ja és ez az angol.
2. A 2006-os eurobarométer felmérés alapján az angol a legelterjedtebb idegen nyelv.
3. Az egyetlen domináns és önkéntesen követett nyelv az európai és összehasonlító jog területén az angol, amely nemcsak a konferenciák, de a publikációk és oktatás nyelve is egyre több egyetemen.
4. Az angol a nemzetközi business általánosan elismert nyelve.
5. Az angol az EU és más fontos nemzetközi szervezetek munkanyelve.

6. Európai szinten a tanár-diák kapcsolatban leggyakrabban használt más nyelv, mint az anyanyelv, az angol.

7. Az angolt mint nyelvet *csak az oktatás hordozójaként* (an instrument or vehicle) kell használni, és nem az angolszász jogi terminológiát tolmácsoló eszközként.

Ezek után 2006-ban a Maastrichti Jogi Karon kétfajta képzés indult be, egyrészt a rendes hagyományos jogi oktatás holland nyelven, amely ötvözi az angol nyelven leadott összehasonlító és európai jogot (ELS-reguláris); másrészt egy új európai és összehasonlító jogi tantervet követő angol nyelvi közvetítéssel történő oktatás (ELS-ELT).

A teljesen angol nyelvű képzésben oktatnak bevezetést a jogba, angol jogi terminológiát, magánjogot, büntetőjogot, alkotmány és közigazgatási jogot, nemzetközi és európai jogot, jogfilozófiát és történelmet. Az oktatás, habár jogösszehasonlítás megközelítésből indul, nem merül ki a különbségek és azonosságok felleltározásában, hanem eset- és problémorientált, funkcionális stílust követ. Az oktatók olyan személyek lehetnek, akik képesek angolul oktatni, kutatni, publikálni

Hollandiában viszont akkor lehet valakiből gyakorló jogász, ha alap- és mesterképzést végez, és a tanterv alapján a szakmai grémiumok elismerik, hogy oklevele ún. „Civil effect”-tel bír. Lényegében ez azt jelenti, hogy a diákoknak meg kell tanulniuk a Hollandiában érvényes alkotmányjogot, közigazgatási jogot, büntetőjogot, polgári és büntető eljárási jogot (Kornet 2012: 337). Az angol alapképzést választó diákok a harmadik évben a bachelor program keretében a civil effect megszerzése érdekében holland jogot is kell, hogy tanuljanak holland nyelven, és ajánlatos, hogy a mesterképzés keretében kibővítsék holland jogi ismereteiket (Kornet 2012: 338).

Következtetésképpen elmondhatjuk, hogy a hollandok egyszerre ismerték fel az angol nyelvű képzésben a jövőt, a pénzt és saját boldogulásuknak a garanciáját, amikor elindították ezt a *bármilyen jogrendszerrel kompatibilis jog* oktatását, viszont a jogi tanulmányok röghöz kötöttsége Hollandiában sem teszi lehetővé egyelőre a látványos újítást.

## **Amerikai Egyesült Államok: Jogi oktatás más nyelven, mint az angol. Kényszer vagy pragmatizmus?**

Jelenleg az angol nyelvet az Egyesült Államok 50 tagállamából csak 29-ben nyilvánították hivatalosnak, s bár nincsen pozitív jogi előírás, amely kötelezővé tenné a föderáció szintjén, senki nem vitatja, hogy mégis az angol a föderáció bíróságainak nyelve. Az amerikai társadalom viszont egyre gyakrabban szembesül azzal a ténnyel, hogy az AEÁ területén számottevő állampolgár, látogató vagy letelepedett személy nem beszél kellőképpen az angol nyelvet, és ugyanakkor 35.437.985 személy (a lakosság 12%-a) beszél a spanyol nyelvet.<sup>41</sup>

41 Forrás: [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States#Language](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States#Language). Letöltés dátuma: 2015.01.19.

Néhány egyetem már felismerte a több nyelven oktatott jogtudomány fontosságát, és alapképzésben részben spanyol nyelvű („Spanish for Lawyers”) oktatást nyújt: a Boston University, a Hofstra University, a Florida State University, a Northwestern University, a Pepperdine University, a Stanford University, a University of Alabama, a University of Denver, a University of New Mexico, a University of Pittsburgh, a University of Texas vagy a University of Utah. Posztgraduális képzést nyújt többek között a Seattle University School of Law, de az ún. „bar association”-ok is, mint a Dallas Bar Association vagy a Colorado Bar Association. A University of Pittsburgh „German for Lawyers,” a Northwestern University és a University of Pittsburgh „French for Lawyers”, míg a Stanford University, a University of Chicago és a University of Pittsburgh már „Chinese for Lawyers” című tantárgyak oktatását is biztosítja (Strong 2014: 355).

Az amerikai egyetemi oktatás vezetői továbbra is tisztában vannak azzal, hogy az angol a diplomácia és nemzetközi kereskedelem világnyelve, de közben azt is felismerték, hogy más nyelvek megtanulása nélkül a világ más tájain működő fontos jogrendszerek vívmányait nem lehet megismerni és esetleg átvenni az amerikai jogrendszerbe.

Nemrég egy érdekes jogi tankönyv jelent meg az AEÁ-ban *El Derecho en Español* címmel. A szerző Katia Fach Gómez azoknak a jogász hallgatóknak szánta, akik jól beszélnek spanyolul, azért, hogy a jogi terminológia és eljárásjogi gyakorlat szempontjából is felkészítse őket. A könyv alkotmányjogi, szerződésjogi, bankjogi, büntetőjogi, családjogi, bevándorlás jogi, alapvető emberi jogok és nemzetközi bíráskodási és választottbíráskodási témákat tartalmaz. Érdekessége, hogy a végén olyan, az Egyesült Államokban, Spanyolországban vagy Latin-Amerikában készült filmek listáját tartalmazza, amelyek jogi, pereskedési témákat dolgoznak fel. Ezen filmek megnézése után a hallgatóknak alkalmuk van a látottakat és hallottakat a tanult anyaggal és terminológiával összevetni, és konkrét vitákba bocsátkozni a film kiértékelése során (Gómez 2014).

## **Összefoglaló – Mi kell a kétnyelvű jogi felsőoktatás sikeréhez?**

1. Ahhoz, hogy a kétnyelvű oktatásnak hosszú távon értelme legyen, szükség van a kisebbségi nyelv hivatalos nyelvként való elismerésére legalább regionális szinten, valamint a jogszabályok kisebbségi nyelvre fordítására. A kisebbségi nyelven való oktatás sajnos általában előtte jár az igazságszolgáltatásban engedélyezett nyelvhasználatnak. A jogászokat arra képezik ki, hogy annak a közösségnek a szolgálatban járjanak el, ahol élnek. Ha ez a közösség két vagy többnyelvű, úgy kellene szolgálni, hogy mindenki értse a nyelvet. A kisebbségi nyelvek mellőzése megnehezíti a kisebbségekhez tartozó személyek jogi oktatáshoz való hozzáférési jogát, és alapvetően sérti a perjog egyik alapelvét, a közvetlenséget.

2. A közösség részéről megfelelő akarat és igény kell, hogy létezzen ahhoz, hogy a jogi oktatás működőképes legyen. Erre nézve konkrét példát nyújt a gallegók és

a katalánok esete, ugyanis egyforma törvényi háttérrel a katalánok a maximumot tudják kihozni a lehetőségekből, míg a gallegók a jogi oktatásban alig érnek el 10%-os anyanyelvhasználatot.

3. A működőképes jogi felsőoktatás igényli a megfelelő intézményekkel és illetékességekkel rendelkező területi autonómiát, mert a szervezést, finanszírozást, terminológia kidolgozását és ápolását csak ezzel a háttérrel lehet biztosítani.

4. Fontos szerepet tud játszani az anyaállami segítség, ahol igény van erre, vagy ahol létezik anyaállam (például Dél-Tirol, Erdély, Galícia, Kanada esetében létezik egy komoly tankönyv- és szakkönyvtámogatási lehetőség Ausztria, Magyarország, Portugália, Franciaország részéről). Esetleg a jövőben az EU segítségére is számíthatnak egyes kisebbségek, például felvetődött egy baszk vagy katalán nyelvű Erasmus-program kérvényezése is, lévén, hogy ezek a kisebbségek több európai ország területén vannak elszórva, de nincs saját államuk.

5. Ahhoz, hogy optimálisan működjön a jogi oktatás, olyan oktatói karra van szükség, amelynek tagjai legalább három nyelven (államnyelv, kisebbségi nyelv, nemzetközi használatú nyelv) tudnak oktatni és publikálni, ezt pedig az esetek többségében csak megfelelő anyagi kompenzáció folyosításával lehet elérni, mert az állami akkreditációs hivatalok általában nem értik meg, hogy a kétnyelvű oktató nem egyszerűen két egynyelvű összege.

6. A kétnyelvű jogi oktatás versenyképességét és elismertségét állami és nemzetközi szinten nagyon nehéz megvalósítani, ha a kisebbségi nyelvnek nincs hivatalos nyelvi státusa az illető államban, és ha a kisebbségi nyelv nem nemzetközi forgalmú nyelv a globalizált világban (például a waleszi egyetemeken, ahol angolul folyik az oktatás, 70 kínai diák évente 0,5 millió fontot fizet be tandíjként, és az utánuk befolyó jövedelem háromszorosa az őslakos diákok utáni bevételnek).

7. A legnagyobb veszély az ún. *European route: All looking for a short-cut*. Ezt a rövidítést mindenki az angol nyelvű oktatás bevezetésével próbálja elérni, és ahogy Rosalind Greenstein mondja, fennáll a veszély, hogy egy nyelv, egy diskurzus, egy ész és egy álom fog majd mindent uralni.<sup>42</sup> Mit fogunk csinálni, amikor minden jogász perfekt angol nyelvtudással fog rendelkezni? Rávesszük a társadalom többi tagját is, hogy ezen a nyelven érintkezzenek egymással és az igazságszolgáltatással, vagy visszatérünk az anyanyelvhez mint az írek, a walesiek? Sokan az angolt „új latin”-ként emlegetik, de sajnos ma még nem remélhetjük, hogy ugyanaz lesz a sorsa, mint a latinak.

Ma már Romániában is „illik” angolul tudni, és majdnem minden iskolában intenzíven tanítják, ennek ellenére a többségiek románul, a kisebbségiek saját nyelvükön is tanulnak. Az angolt lingua francaként fogadván el, mennyire egyszerűbb lenne csak ezt és ezen a nyelven tanulni mindent mindenkinek. Továbbá, ha a romániai magyar kisebbség esetét tanulmányozzuk, akkor megállapíthatjuk, hogy Erdélyben sajnos egyre gyakrabban találunk kétnyelvű polgárokat és egynyelvű jogászokat, míg a Székelyföldön a helyzet még rosszabb, ugyanis a polgárok többsége egynyelvű, míg a jogászok többsége másnyelvű.

42 Rosalind Greenstein: *Towards a Lingua Academica?*, <http://www.europaeum.org/europaeum/?q=node/328>. Letöltés dátuma: 2015.01.04.

## Szakirodalom

ADAMO, Silvia

2013 Arzoz, Xabier (ed.) *Bilingual higher education in the legal context: group rights, state policies and globalisation*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 364 pages. *Common Market Law Review* 50. (2) 656–659.

ALBER, Elisabeth – PALERMO, Francesco

2012 Creating, Studying and Experimenting Bilingual Law in South Tyrol: Lost in Interpretation? In: Arzoz, Xabier (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalisation*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 287–309.

ARRAIZA, José-Maria

2014 Rezensionen – Arzoz, Xabier (ed.) *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalisation*. 364 pages. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2012. *Europäisches Journal Für Minderheitenfragen* 7. (2) 154–162.

ARZOZ, Xabier

2012 Legal Education in Bilingual Contexts: A Conceptual, Historical and Comparative Perspective. In: Uő (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 3–34.

BRAËN, André

2012 Bilingualism and Legal Education in Canada: The Classical Approach In: Arzoz, Xabier (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 37–50.

BRECKNER, Wolfgang W.

2001 The Multicultural Babeş-Bolyai University of Cluj-Napoca'. *Higher Education in Europe* XXVI. 391–398.

DALGLISH, Carol – EVANS, Peter – LAWSON, Lynda

2011 *Learninf in the Global Classroom. A Guide for Students in the Multicultural University*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.

HILPOLD, Peter

2013 Rezensionen – Arzoz, Xabier (Hrsg.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. 364 pages. Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 362 S. *Europa Ethnica*. (2–3) 121.

HUDON, Marie-Ève

2011 *Bilingualism in the Federal Courts*. Publication no. 2011-40-E. Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa.

KORNET, Nicole

2012 English-Medium Legal Education in Continental Europe: Maastricht University's European Law School – Experiences and Challenges In: Arzoz, Xabier (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 313–339.

- LAPONCE, Jean  
2006 *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*. Presses Universitaires de Laval.
- LÓPEZ, Alba Nogueira  
2012 Living on Borrowed Time: Bilingual Law Teaching in Galicia, or the Urgent Need to Recover Prestige. In: Arzoz, Xabier (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 193–213.
- SCHMITT, Nicolas  
2012 The Swiss Paradox: Monolingual Higher Education in a Multicultural Environment. In: Arzoz, Xabier (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 77–99.
- SUKSI, Markku  
2012 The Swiss Paradox: Impelementing Linguistic Rights in Finland through Legal Education in Finnish and Swedish. In: Arzoz, Xabier (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 101–132.
- PONS, Eva  
2012 Bilingual Higher Education in Catalonia. In: Arzoz, Xabier (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 167–191.
- PURSER, Lewis  
2000 The Bilingual University – General Reflections on its Origins, Mission, and Functioning. *Higher Education in Europe XXV*. (4) 451–459.
- STRONG, I. Stacie  
2014 Review Essay – Bilingual Legal Education in the United States: An Idea Whose Time Has Come? *Journal of Legal Education* 64. (2) 354–362.
- VILA, Francesc Xavier  
2013 Arzoz, Xabier (ed.) *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. *Revista de Llengua i Dret*. (59) 234–240.
- WEERTS, Sophie  
2012 Linguistic Law in Higher Education in Belgium: New Trends for Bilingual Education in Belgium: New Trends for Bilingual Education, but Which One? In: Arzoz, Xabier (ed.): *Bilingual Higher Education in the Legal Context: Group Rights, State Policies and Globalization*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 51–75.

## **Învățământul superior juridic în limba minorităților naționale în practica internațională**

Universitățile bilingve sau multilingve nu sunt o noutate sau o raritate pe plan mondial. O raritate reprezintă însă predarea științelor juridice la nivel universitar în altă limbă decât limba majorității dintr-un stat. Din nefericire, după demararea „Procesului Bologna“, limbile minorităților naționale, ca limbi de predare a științelor juridice, au ajuns în mângina formată din limbile naționale oficiale, folosite în mod deschis pentru centralizare, omogenizare și asimilare, pe de o parte, respectiv din „lingua franca“ a globalizării, engleza, pe de altă parte. Studiul de față își propune să atragă atenția asupra modelelor funcționale de predare a științelor juridice la facultățile de drept bilingve sau în limba minorităților naționale, respectiv să realizeze un inventar privind factorii care facilitează, dar și cele care împiedică implementarea unei astfel de forme de învățământ, identificând în același timp soluții în acest domeniu.

## **Legal Higher Education in the Languages of National Minorities in the International Practice**

Bilingual and multilingual universities are neither a novelty nor a rarity on a worldwide level. It is rare, however, for universities to teach legal studies in another language than the official language of the country, spoken by the majority. Unfortunately, after the implementation of the “Bologna process”, as teaching languages of legal studies, minority languages got into the grip of the official languages, employed openly in the service of centralization, homogenization and assimilation, on the one hand, and the “lingua franca” of globalization, English, on the other. This study aims to draw attention to functional bilingual models of legal education and to take an inventory of the factors that enable or obstruct such forms of education, while also identifying solutions in this field.

# Die Rechte der Minderheiten im Völkerrecht und Europarecht

---

*Gruber Ines*

## Einleitung

Für den Begriff der Minderheiten gibt es keine konsensfähige soziologische oder politische Definition. Selbst im Völkerrecht konnte sich bisher kein einheitlicher Begriff durchsetzen.<sup>1</sup> Diese Schwierigkeiten entstehen einerseits durch die konkreten Ausprägungen des Minderheitenrechtes in den internationalen Rechtsordnungen, wie das völkerrechtlich anerkannte Selbstbestimmungsrecht der Völker (Art 1. S. 2 UN-Charta), und die in den Kopenhagener Kriterien (1993) verankerte Anforderung der Garantie von Menschen- und Minderheitenrechten. Andererseits resultieren sie aus den Möglichkeiten der Ausgestaltung des Rechts durch die Nationalstaaten. Zur Auswahl stehen verschiedene Konzepte zur Durchführung des Minderheitenschutzes, wie Individual- oder Gruppenrechte oder verfassungsrechtlich gewährte Ansprüche, wie Diskriminierungsverbote, die unterschiedlich ausgestaltet und angewandt werden können, solange, jedenfalls bei den Mitgliedern des Europarates, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht verletzt wird. Jeder Staat gibt „seinem“ Minderheitenbegriff also eine eigene Ausprägung und eigenen Inhalt. In dieser Arbeit soll trotzdem der Versuch der Definition von Minderheiten und die Zusammenfassung ihrer durch das Völkerrecht und Europarecht gewährten Rechte unternommen und erörtert werden.

## Definitionsversuche der Minderheiten

Minderheitendefinitionen existieren auf den verschiedenen internationalen sowie nationalen Ebenen. Im Folgenden sollen die Definitionsversuche der Vereinten

1 Informationsplattform humanrights.ch (hrsg.): *Definition Minderheit (2012)*. [www.humanrights.ch/de/Themendossiers/Minderheitenrechte/Konzeptuelles/Definitionen/idart\\_2216-content.html](http://www.humanrights.ch/de/Themendossiers/Minderheitenrechte/Konzeptuelles/Definitionen/idart_2216-content.html) vom 20.11.2012.

Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit, des Europarates und der Europäischen Union untersucht werden.

### **Vereinte Nationen**

Eine allgemeine Definition für Minderheiten, die sich auch weitgehender internationaler Anerkennung erfreut, wurde 1979 von UNO-Sonderberichterstatte Francesco Capotorti, im Rahmen der Verhandlungen über den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) gefunden. Er orientierte sich dabei eng an der Definition des Ständigen Internationalen Gerichtshofes und an Anregung vieler Regierungen um eine Allgemeingültigkeit zu erzielen (Röper 1993: 81–82). Capotorti legte das Augenmerk auf die folgenden Kriterien: 1.) numerische Unterlegenheit im Vergleich / Verhältnis zur Gesamtbevölkerung, 2.) nicht dominante Stellung im Staat, sowohl politisch, als auch wirtschaftlich, kulturell und sozial 3.) feste und dauerhafte Bindung zum Siedlungsgebiet, also Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes (alte vs. neue Minderheiten), 4.) ethnische, religiöse oder sonstige Besonderheiten, die sie unterscheiden und 5.) ein Gefühl der Solidarität, dass auf den Wunsch der Bewahrung ihrer Kultur, Gebräuche, Religion und Sprache abzielt. Die Zugehörigkeit zur Gruppe hängt vom freien Willen und nicht der Herkunft, Sprache oder dem Namen ab. (Toggenburg–Rautz 2010: 260; Hornburg 2009: 17.)<sup>2</sup> Diese Definition enthält sowohl subjektive (5), wie auch objektive Kriterien (1-4). (Kaiser 2005: 15.)<sup>3</sup>

### **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit**

Obwohl die OSZE regelmäßig den Terminus „nationale Minderheiten“ verwendet, lässt sich in ihren Dokumenten keine genaue Definition derselben finden. Nur das Kopenhagener Dokument (1990) stellt fest, dass die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit eine persönliche Entscheidung sei, und keine Nachteile bringen dürfe. Der Hochkommissar für nationale Minderheiten, Max van der Stoep (1993–2001) löste das Fehlen einer Definition mit seinem pragmatischen Arbeitsbegriff: „ich erkenne eine Minderheit, wenn ich sie sehe“ (Kaiser 2005: 17).

### **Europarat**

Auch in den Dokumenten des Europarates findet sich seit der Europäischen Menschenrechtskonvention der Begriff „nationale Minderheit“, der jedoch nicht auf einer Definition fußt. Der Rechtsausschuss der Beratenden Versammlung des Europarates definierte 1961 in einem Bericht zur Empfehlung 285 eine nationale Minderheit als „gesonderte oder deutlich erkennbare, einheitliche, seit langer Zeit

2 Wortlaut: *Minorities under international law*. [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationalaw.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationalaw.aspx) vom 16.09.2014.

3 Eine Analyse der Definitionselemente der Capotorti Definition enthält Krugmann 2004: 63-82.

auf dem Territorium eines Staates lebende Gruppe“ (F. Pan 1999: 14). Dies ist jedoch nie rechtskräftig geworden.

Ohne den Terminus rechtlich zu definieren geben jedoch die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (1992) und das Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten (1995) einige Anhaltspunkte zur Auffassung der Unterzeichner. In der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen wird der Regelungsbestand festgelegt, der sich auf Sprachen bezieht, die sich von der Amtssprache der Länder unterscheiden und herkömmlicherweise von Angehörigen eines Staates benutzt werden, die eine zahlenmäßig kleinere Gruppe bilden als die übrige Staatsbevölkerung. (Hilpold 2004: 90, Kaiser 2005: 18–19.)

Bevor das Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten verabschiedet wurde, entstand 1993 im Zuge der Diskussionen um ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention die Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, die nicht angenommen wurde und bis heute nur politisch verbindlich ist. Demnach ist eine „nationale Minderheit“ 1.) im Gebiet des Staates ansässig und Staatsbürger, 2.) hat eine langwährende, feste und dauerhafte Bindung zum Staat, 3.) besitzt ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale, 4.) ist ausreichend repräsentativ, wenn auch kleiner in der Anzahl als der Rest der Bevölkerung des Staates oder Gebietes, und 5.) ist motiviert die gemeinsame Identität, Kultur, Tradition, Religion und Sprache zu erhalten. Damit verbindet diese Definition wieder objektive (1-4) und subjektive (5) Kriterien. (Hilpold 2004: 89, Kaiser 2005: 20, Opitz 2007: 31–32.)

Im Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten ist keine Definition des Minderheitenbegriffs enthalten, da es nicht möglich war eine für alle Mitgliedsstaaten akzeptable und allgemein anerkannte Definition zu konzipieren. Im Text des Abkommens lassen sich jedoch einige Hinweise finden. So wird die Möglichkeit zur Entwicklung, Bewahrung und des Ausdrucks der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit betont, und die Vertragsparteien aufgefordert in Sinne des interkulturellen Dialogs Förderungsmaßnahmen zu treffen, insbesondere im Bereich der Kultur, Bildung und Medien. (Kaiser 2005: 20–21.)

## **Europäische Union**

In den Abkommen und Erklärungen der Europäischen Union erscheint nur selten der Ausdruck nationale Minderheit, sondern eher die ethnische Minderheit oder Herkunft. Dies liegt auch daran, dass die EU sich nicht nur auf alte sondern auch auf neue Minderheiten bezieht. Der Begriff ist sehr weit, und eher individualistisch geprägt, was wahrscheinlich die Weiterentwicklung des Minderheitenschutzes in der EU vorangetrieben hat. Im rechtlichen ist das Fehlen einer Definition kontraproduktiv. Wahrscheinlich hat aus diesem Grund das Europäische Parlament 2005 eine Definition (*Europäisches Parlament* 2006) empfohlen, die sich auf die Empfehlung 1201 des Europarates stützt. Darin wird eine Gruppe von Personen in einem Staat als nationale Minderheit bezeichnet die 1.) im Hoheitsgebiet

des Staates ansässig ist, 2.) eine langjährige, feste und dauerhafte Bindung zu diesem Staat hat, 3.) über besondere ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale verfügt, 4.) ausreichend repräsentativ, wenn auch zahlenmäßig kleiner als die Staats- oder Regionsbevölkerung und 5.) vom Wunsch beseelt ist, die für ihre gemeinsame Identität bestimmenden Elemente, wie Kultur, Tradition, Sprache, oder Religion gemeinsam zu erhalten. (Opitz 2007: 41–44, Riedel 2012: 72.)

### **Zusammenfassung**

Auch wenn es keine allgemein gültige und anerkannte Minderheitendefinition gibt, so besteht doch Einigkeit darin, dass sich die Anerkennung der Minderheiten nicht nur nach der Akzeptanz der einzelnen Staaten richten kann, sondern unabhängig davon bestimmt werden muss (Jaeckel 2005: 182).

Problematisch ist dabei die Erfordernis der Staatsangehörigkeit, welche im Völkerrecht, zumindest für den UN-Menschenrechtsausschuss keine Rolle bei der Anerkennung eines Individuums zur Minderheit spielen soll (Hornburg 2009: 19). Denn durch das Staatsangehörigkeitserfordernis würden neue Minderheiten ausgeschlossen, und die Staaten hätten außerdem die Möglichkeit durch Entzug der Staatsangehörigkeit Minderheiten zu assimilieren. Aus diesem Grund entstand im Menschenrechtsausschuss eine weite Minderheitendefinition, die ab 1994 auch die Wanderarbeiter und Immigranten, die nicht Staatsangehörige sind, in den Schutzbereich des Art. 27 IPBPR einschließt (Kaiser 2005: 16). Schwierigkeiten bereitet in dem Zusammenhang auch die Tatsache, dass die Vergabe der Staatsangehörigkeit aufgrund von Mehrheitsentscheidungen erfolgt, dies läuft gegen den Minderheitenschutz, der genau davor schützen soll. Die Tendenz im Europarecht geht trotz allem eher zur Staatsangehörigkeitserfordernis, obwohl zum Beispiel das Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten keinen Hinweis darauf enthält. Es überlässt die Entscheidung den Staaten, die jedoch dazu tendieren nur denjenigen Minderheitenangehörigen Rechte und Schutz zu gewähren die auch Staatsbürger sind. (Krugmann 2004: 75).

Jede genaue Definition würde durch seine Festlegung einige Personen oder Gruppen ausschließen. Allerdings gibt es ohne diese Bestimmung kein Rechtssubjekt, was die Anwendung von Rechten kompliziert gestaltet.<sup>4</sup>

## **Minderheiten im Völkerrecht**

Völkerrechtliche Bestimmungen, die Minderheiten betreffen, entstanden bereits im Mittelalter. Erwähnt sei hier nur als Überblick der Augsburger Frieden (1555) mit Ausreiseoption, die Toleranzedikte (z.B. Nantes 1598), der Westfälische

4 Die Frage, ob eine Definition benötigt wird, wird auch in folgendem Artikel durchleuchtet: Majtényi 2005.

Frieden (1648) und 1815 die Wiener Kongressakte, in der polnischen Minderheiten Schutzrechte gewährt wurden. Das Österreichische Staatsgrundgesetz 1867 versprach den „Volksstämmen“ der Österreichischen Monarchie durch die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben grundsätzliche Gleichberechtigung der Nationalitäten. (Ch. Pan 2007: 231, Suppan 1996: 12–13.)

Um Minderheitenkonflikten nach der Neuaufteilung und Festlegung der Grenzen Europas (Pariser Vorort-Verträge) aus dem Weg zu gehen, entwickelte der Völkerbund ein Minderheitenschutzsystem, welches durch multilaterale Verträge, Resolutionen des Völkerbundes, bilaterale Schutzverträge und einseitige Erklärungen zum Minderheitenschutz bis 1926 vervollständigt wurde. In diesem System wurden ein Diskriminierungsverbot, sowie kollektive Minderheitenrechte festgelegt. Die Beschlüsse stießen jedoch europaweit auf Gegenwehr, was auch der Gefahr durch das Selbstbestimmungsrecht der Völker geschuldet war, und hatten deswegen nicht viel praktischen Wert. Jedoch stellte das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes auch einen enormen Fortschritt zu der zuvor herrschenden Situation dar, denn es war ein global ausgerichtetes System. (Bricke 1995: 16–19, Rudolf 1999: 185, Kaiser 2005: 7–11.)

In den Jahren zwischen 1938–1940 begannen Hitler und Stalin ihre konationalen Minderheiten für ihre Aggressionspolitik und Expansionspolitik (1938. Münchner Abkommen, 1939. Einmarsch der Sowjetunion in Ostpolen, 1938. / 1940. Wiener Schiedssprüche) zu instrumentalisieren, und zerstörten damit das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes endgültig. (Suppan 1996: 13.)

Durch das Scheitern, die Uneinigkeiten über und den Missbrauch des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes stellten die Vereinten Nationen (UN) bei ihrer Gründung 1945 die Minderheitenfrage zunächst zurück (Opitz 2007: 54–55). Grundsätzlich gingen die Verfasser der *UN-Charta* davon aus, dass die individuellen Grund- und Freiheitsrechte der Menschenrechtskonvention für Minderheiten ausreichend seien (Heintze hrsg. 1998: 20–21). Aus diesem Grund werden die Minderheiten auch nicht ausführlich in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)*<sup>5</sup> von 1948 erwähnt, nur Artikel 2 verbietet die Diskriminierung nach Volkszugehörigkeit und Sprache, und stellt damit ein allgemeines Diskriminierungsverbot dar (Hofmann 1999: 22.). Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden jedoch verschiedene völkerrechtliche Konventionen und Abkommen im Rahmen der UN, die Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten enthalten. Eine Besonderheit stellt das *Selbstbestimmungsrecht* der Völker (Art 1. S. 2 UN-Charta)<sup>6</sup> dar, welches auf Betreiben der UdSSR in die Charta aufgenommen wurde (Bricke 1995: 19). Zu den wichtigsten völkerrechtlichen Minderheitenschutz-Bestimmungen gehört die *Völkermordkonvention* von 1948, die in ihren Art. I und II den physischen Schutz von Minderheiten sicherstellt und Völkermord als die Handlung definiert, die eine nationale, ethni-

5 Vereinte Nationen: *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, New York 1948. [www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf](http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf) vom 04.07.2014.

6 Vereinte Nationen: *Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs*, San Francisco 1945. [www.un.org/depts/german/un\\_charta/charta.pdf](http://www.un.org/depts/german/un_charta/charta.pdf) vom 20.06.2013.

sche, rassische oder religiöse Gruppe als solche oder teilweise zerstört.<sup>7</sup> Daneben steht das Diskriminierungsverbot des Art. 55 lit. c der UN-Charta, welches das Gebot der Gleichberechtigung unabhängig von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion festlegt. Diese Rechte erhalten eine konkrete Ausprägung im *Internationalen Pakt der bürgerlichen und politischen Rechte (IPBPR, 1966)*<sup>8</sup> der 1976 in Kraft getreten ist. In diesem sind ebenfalls Diskriminierungsverbote enthalten (Art. 2 I und 26 IPBPR), welche durch das Recht auf kulturelle, religiöse und sprachliche Freiheit für Minderheiten (Art. 27 IPBPR) ergänzt werden. Das Besondere an diesem Artikel<sup>9</sup> ist jedoch, dass er sich nicht auf Staatsbürger bezieht, sondern im Englischen auf „persons“, womit ein Jedermannsrecht postuliert wird (Krugmann 2004: 73). Der Ausschuss für Menschenrechte hat 1994 einen allgemeinen Kommentar dazu verfasst, der klar macht, dass die Existenz einer Minderheit objektiv beurteilt werden muss und nicht den Staaten obliegt. Der Schwerpunkt liegt auf dem Schutz der Individuen, und so kann der trotz allem gewährte gruppenbezogene Schutz ebenfalls nur von Individuen geltend gemacht werden. Die Minderheit an sich ist keine Rechtsträgerin. (Kugelmann 2001: 241–242, Kaiser 2005: 39.) Da jedoch die Bestimmungen gemeinsam mit anderen Gruppenmitgliedern einer Minderheit in Anspruch genommen werden können, hat Art. 27 IPBPR auch einen gewissen Kollektivcharakter (Hornburg 2009: 25). Durch die fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten ist die praktische Schutzwirkung des IPBPR allerdings gering (Brunner 1996: 112). Auch der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR, 1966)*,<sup>10</sup> in Kraft getreten 1976, hat einen geringen Verbindlichkeitsgrad und basiert auf dem allgemeinen Gemeinwohlvorbehalt der Menschenrechte. Art. 2 betont jedoch das Diskriminierungsverbot aufgrund Rasse, Religion oder nationaler Herkunft, was auch bei Minderheiten einschlägig sein kann. Die Förderung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechtsgüter stellt zwar einen wichtigen Gesichtspunkt dar, scheitert jedoch an den tatsächlichen Möglichkeiten. Minderheiten können die Rechte generell als Menschenrechte für sich geltend machen. Im Rahmen der Verhandlungen über den IPBPR wurde der damalige Spezialberichterstatter der Unterkommission für die Verhinderung und für den Schutz von Minderheiten Capotorti mit der Erstellung einer Studie zum Art. 27 des IPBPR beauftragt, in deren Rahmen er eine Definition des Minderheitenbegriffes ausarbeitete (siehe oben, Definition der Minderheiten). (Röper 1993: 81.) Ein Jahr vor der Verabschiedung der beiden Pakte (1965) entstand das Internationale Übereinkommen zur *Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*

7 Vereinten Nationen: *Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes. Resolution der Generalversammlung, New York 1948.* [www.preventgenocide.org/de/recht/konvention/text.htm](http://www.preventgenocide.org/de/recht/konvention/text.htm) vom 20.06.2013.

8 Vereinte Nationen: *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, New York 1966.* [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publicationFile](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publicationFile) vom 20.06.2013.

9 Artikel 27 IPBPR: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachliche Minderheiten darf Angehörigen von Minderheiten nicht das Recht vorbehalten werden, mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

10 Vereinte Nationen: *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York 1966.* [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx) vom 30.06.2014.

(*ICERD*),<sup>11</sup> welches 1969 in Kraft trat. Das Übereinkommen statuiert die Gleichbehandlung aller rassischen, ethnischen Gruppen, egal welches nationalen Ursprungs oder Volkstums. Außerdem wird dadurch die Besserstellung einer Gruppe als zulässig angesehen, ja sogar gefordert. Ziel ist die rechtliche und faktische Gleichheit der Bevölkerung (Kugelman 2001: 245, Jaeckel 2005: 167). Die Relevanz des Übereinkommens liegt in der erstmaligen Zulässigkeit der positiven Diskriminierung. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs entstand, auch durch den Druck der wachsenden Nationalitätenkonflikte, 1992 die *UN-Minderheitendeklaration 47/135*,<sup>12</sup> welche naturgemäß nur eine Empfehlung darstellte und als Ergänzung und Klarstellung des Art. 27 IPBPR dienen sollte (Kaiser 2005: 41). Die Erklärung bezieht sich auf „Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören“ und geht daher wieder von einem Jedermannsrecht aus. Die Deklaration folgt individualrechtlichen Ansprüchen und betont die Bedeutung von Minderheitenschutz für inner- und zwischenstaatliche Konfliktvorbeugung. In ihr werden außerdem die Staaten zur Verhinderung von Diskriminierung und zur Schaffung von Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kultur, Religion, Tradition und Sprache von Minderheiten verpflichtet. Auch sollen die Staaten den Angehörigen ihrer Minderheiten das Erlernen ihrer Muttersprache und Unterricht in ihrer Sprache und Kultur ermöglichen. Diese Vorschriften beeinträchtigen allerdings in keiner Weise die Souveränität, politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität der Länder. Durchsetzungsvorschriften zu der UN-Minderheitendeklaration gibt es nicht. (Bricke 1995: 20, Kugelman 2001: 243–244.) Auch ist sie rechtlich nicht verbindlich, wird jedoch als Auslegungsmittel berücksichtigt (Jaeckel 2005: 136). Ein wichtiger Schritt nach vorn, ist jedoch, dass *affirmative actions*, also Maßnahmen der Staaten um Minderheiten zu unterstützen und gegebenenfalls besser zu stellen als „mensenrechtskonform“ gesehen werden, ja sogar ein staatliches Fördergebot in kulturellen, sprachlichen und bildungspolitischen Bereichen postuliert wird (Kaiser 2005: 42). Obwohl die Deklaration keine Gruppenrechte im engeren Sinne anerkennt, tritt in ihr der kollektive Charakter des Minderheitenschutzes deutlich zu Tage: Die Angehörigen der Minderheiten können ihre Rechte individuell oder gemeinsam mit anderen Minderheitenmitgliedern ohne Diskriminierung ausüben (Kugelman 2001: 244). Im Jahre 1994 wurde dann der Art. 27 IPBPR in dem Sinne erweitert, dass auch Immigranten und Wanderarbeiter, die keine Staatsangehörigkeit besitzen, jedoch ihren Lebensmittelpunkt im jeweiligen Staat haben, auch in den Schutzbereich fallen. Damit nutzt die UN einen weiten Minderheitenbegriff. (Kaiser 2005: 16.)

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das jeweilige Minderheitenkonzept der Vereinten Nationen immer auch durch die jeweiligen innenpolitischen Interessen der Mitgliedsstaaten geprägt wird, welche wiederum unterschiedlichen Vorstellungen und Definitionen von den Minderheitenrechten haben. Die UN-Minderheitendeklaration kann jedoch wegen ihrer Formulierung als ein gutes Konzept für die internationale Minderheitenpolitik angesehen werden. (Bricke 1995: 21.)

11 Vereinte Nationen: *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, New York 1965. [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx) vom 30.06.2014.

12 Vereinte Nationen: *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York 1992. [www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarations.pdf) vom 20.06.2013.

## **Minderheiten im Europarecht**

In den Mitgliedsstaaten des Europarates (47 Länder und der Vatikan) leben etwa 767 Millionen Europäer und existieren circa 300 anerkannte Minderheiten, die ungefähr 100 Millionen Menschen umfassen. Insgesamt gibt es in den 28 EU-Mitgliedsstaaten im Großen und Ganzen etwa 190 verschiedene Minderheiten mit 50 Millionen Minderheitenangehörigen. Dies sind zwischen acht bis zehn Prozent der Gesamtbevölkerung. (Toggenburg–Rautz 2010: 260, 264; Ch. Pan 2009: 20–21.)<sup>13</sup> Damit gehört jeder siebte Europäer einer Minderheit an und kein einziger Staat mit einer Bevölkerung über einer Million ist frei von Minderheiten. Mit jeder Schaffung eines neuen Staates in den vergangenen Jahren (14 von insgesamt 45 Staaten Europas sind Neugründungen oder Wiedergründungen) stieg die Anzahl der Minderheiten überproportional an, womit bewiesen wäre, dass die Schaffung von neuen Staaten das untauglichste Mittel für Minderheitenschutz ist. (Ch. Pan 2006: 17, 20–22; 2007: 217–221.) Durch die große Anzahl der Minderheiten in Europa entstanden in unterschiedlichen internationalen Organisationen Regeln und Bestimmungen für Minderheitenrechte. Im Folgenden sollen die Beschlüsse der Konferenz / Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE / OSZE), des Europarates und die Entwicklung in der Europäischen Union dargestellt werden.

### **Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa / Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa**

Im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) und ab 1995 der Nachfolgerorganisation „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) entstanden ab den 1970er Jahren Übereinkünfte, die minderheitsrechtliche Fragen zwischen den Mitgliedsstaaten klären. Diese Vereinbarungen sind zwischen politischen Verpflichtungen, also Soft Law und Recht zu verordnen.

Rechtliche Grundlagen für die Zusammenarbeit der KSZE-Staaten finden sich im sogenannten „*Dekalog des Völkerrechts*“, welcher in der *Schlussakte von Helsinki* aus dem Jahr 1975<sup>14</sup> enthalten ist. In dieser werden neben der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker, Enthaltung von Androhung oder Anwendung von Gewalt, friedliche Streitbeilegung, Zusammenarbeit der Staaten, Erfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen nach Treu und Glauben, auch das Prinzip der Nichteinmischung

13 Informationen über 27 EU-Mitgliedsstaaten: In Kroatien, welches am 1. Juli 2013 der Europäischen Union betrat, leben des Weiteren etwa 430.000 Minderheitenangehörige. Auswärtiges Amt: *Reise & Sicherheit*. [www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes\\_Uebersichtsseiten/Kroatien\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Kroatien_node.html) vom 04.04.2014

14 Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit: *KSZE Schlussakte, Helsinki 1975*. [www.osce.org/de/mc/39503?download=true](http://www.osce.org/de/mc/39503?download=true) vom 20.06.2013

in innere Angelegenheiten, die Unverletzlichkeit der Grenzen, das Territorialprinzip und Souveränitätsprinzip festgelegt. Dadurch entstanden Spannungen zwischen dem vereinbarten Minderheitenschutz und der Staatenzusammenarbeit. (Bricke 1995: 27.) Gleichzeitig wurde der Beitrag der Minderheiten in Bezug auf Kultur und Bildung anerkannt (Roßkopf 2007: 175–176). Die Weiterentwicklung der erwähnten Minderheitsrechte in der Schlussakte von Helsinki, geschah beim *Wiener Folgetreffen*<sup>15</sup> im Jahr 1989, wo die Staaten verpflichtet wurden, für ihre nationalen Minderheiten Bedingungen zur Förderung ethnischer, sprachlicher, kultureller und religiöser Identität zu schaffen. Dazu gehören auch der grenzüberschreitende Kontakt, verschiedene kulturelle Aspekte, wie die Pflege der Muttersprache und der Minderheitenkultur, der Unterricht in der Muttersprache und natürlich die Nichtdiskriminierung. (Roßkopf 2007: 176, Pöllinger 1993: 155.) Durch die Beschlüsse sollte die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten unterstützt werden. Mit dem „Mechanismus der Menschlichen Dimension“ wurden außerdem der regelmäßige Informationsaustausch und bilaterale Treffen zwischen den Mitgliedsstaaten vereinbart, womit eine Art Kontrolle errichtet werden sollte (Kaiser 2005: 45–46). Ein großer Schritt nach vorne wurde nach der Wende 1989 bei dem *Kopenhagener Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension*<sup>16</sup> im Jahr 1990 erzielt. Der Abschnitt IV, Ziffer 30-39 stellt die Grundlagen des Minderheitenschutzes der KSZE dar. Dazu gehören unter anderem das minderheitenspezifische Diskriminierungsverbot,

- das Recht auf eigene Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen,
- das Recht auf Gebrauch der Muttersprache, die Bemühungen um Unterricht in der Muttersprache und den Gebrauch bei Behörden,
- Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und Selbstverwaltungsstrukturen.

Der umfassende Schutz der Minderheiten wurde damit ausgebaut und in andere Rechtsordnungen übertragen. Außerdem sei die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit Angelegenheit einer persönlichen Entscheidung, die keinen Nachteil bringen darf. Damit beruht die Zugehörigkeit auf einer rein individuellen Willensentscheidung, die durch die Pflicht des Staates die Identität seiner Bürger zu schützen abgesichert ist. Betont wurde des Weiteren die Wichtigkeit eines demokratischen politischen Rahmens, eines rechtsstaatlichen Systems und einer unabhängigen Justiz. Auch genannt wird die lokale Selbstverwaltung und autonome Verwaltung, welche jedoch im Einklang mit der Politik des jeweiligen Staates stehen muss. Das Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgebot zusammen mit Maßnahmen der Staaten für die volle Gleichheit, sollen nicht nur die rechtliche sondern auch die faktische Gleichheit schaffen. Eine positive Diskriminierung darf jedoch nicht dem Diskriminierungsverbot und dem Gleichheitsprinzip widersprechen, und muss nötig und angemessen sein. (Bricke 1995: 28, Rautz 2013: 30, Ku-

15 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit: *Abschließendes Dokument des KSZE-Folgetreffens in Wien, Wien 1989*. [www.ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19890115-2.pdf](http://www.ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19890115-2.pdf) vom 20.06.2013

16 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit: *Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension, Kopenhagen 1990*. [www.osce.org/de/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304) vom 20.06.2013.

gelmann 2001: 245, Roßkopf 2007: 176, Kaiser 2005: 46–48, Toggenburg–Rautz 2010: 182.)

Die 1990 verabschiedete *Charta von Paris* betont die verstärkte Achtung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die Förderung der europäischen Einheit (Pöllinger 1993: 157–158, Kaiser 2005: 49). Jedoch hebt sie auch hervor, „dass nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede“ „zur Bildung nationaler Minderheiten führen“ (Rudolf 1999: 189). Ein Jahr später auf dem *Genfer Expertentreffen* wurde schließlich im Genfer Dokument die Aussage getroffen, dass Minderheiten nicht ausschließlich innere Angelegenheiten eines Staates sind, sondern einen integralen Bestandteil der Gesellschaft bilden und für diese eine Bereicherung darstellen. Positive Ergebnisse könnten unter anderem durch folgende Maßnahmen erzielt werden: bi-, multilaterale Abkommen, Territorialautonomie, Finanzierung von Bildung und Kultur und Selbstverwaltung. Einer der unterzeichnenden Staaten war die EU. (Rautz 2013: 31–32, Pöllinger 1993: 158, Toggenburg–Rautz 2010: 183.)

Auf dem *Moskauer Treffen* (1991) wurde der „Mechanismus in der Menschlichen Dimension“ ausgeweitet um die Durchsetzung der Schutznormen zu ermöglichen, jedoch stehen dafür keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung (Kaiser 2005: 51–52). Für die Überwachung entstand das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte.<sup>17</sup> Auf beiden Treffen wurde herausgestellt, dass die Minderheitenrechte keine innere Angelegenheit der Staaten sind, sondern zu der gemeinsamen Verantwortung der Staatengemeinschaft gehören (Pöllinger 1993: 157, Jaeckel 2005: 170–171, Kaiser 2005: 50). 1992 wurde auf dem *Folgetreffen in Helsinki* das Amt des KSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten (HKNM) geschaffen, welches als Frühwarnsystem für Minderheitenkonflikte funktioniert. Es handelt sich dabei wie gesagt um ein Frühwarnsystem, das eher zur Sicherheitspolitik als zur Minderheitenpolitik zu zählen ist, da es Konfliktprävention betreibt, sich um die Deeskalation von Minderheitenkonflikten bemüht und sich auf Diplomatie stützt. (Roßkopf 2007: 176–178, Kugelman 2001: 248, Rautz 2013: 44, Jaeckel 2005: 172–173, Kaiser 2005: 53–55). Drei Jahre später, 1995 wurde der *Weiteren der Stabilitätspakt* der EU übernommen, wobei dieser nicht rechtlich bindend ist, und nur die Kontrolle über die Einhaltung bei der OSZE liegt (siehe Europarecht).

Der Schwerpunkt der von der KSZE / OSZE beschlossenen Rechte liegt auf dem Individualschutz und den Förderungsmaßnahmen für Minderheitenangehörige. Allerdings muss betont werden, dass die in Einvernehmlichkeit angenommenen Erklärungen bis zur Überführung in bilaterale Volksverträge nur politisch und nicht rechtlich verbindlich sind. (Bricke 1995: 27–30.) Die Vereinbarungen stellen weder Völkerrecht noch Völkergewohnheitsrecht dar, haben jedoch einen hohen politisch-moralischen Verpflichtungswert (Hornburg 2009: 26, Roßkopf 2007: 174) und sind in viele bilaterale Verträge mit einbezogen worden.

17 Mehr dazu auf der offiziellen Webseite: [www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr)

## Europarat

Die 1950 beschlossene *Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)*<sup>18</sup> statuierte lediglich in Art. 14 EMRK ein (allgemeines) individuelles Diskriminierungsverbot, welches jede Ungleichbehandlung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Sprache, nationaler Herkunft und Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verbietet und darin der UN-Charta gleicht. Für die Minderheiten relevant könnten jedoch auch die folgenden Artikel sein: Art. 8 Achtung des Privat- und Familienlebens, Art. 9 Achtung der Religionsfreiheit, Art. 10 und 11 Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Die gewährten Rechte der EMRK sind vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg einklagbar, dessen Urteile für die Mitgliedsstaaten des Europarates verpflichtend sind. (Hornburg 2009: 28–29.) Den Schwachpunkt des Art. 14 EMRK, den rein akzessorischen Geltungsbereich, ergänzte das 2000 verabschiedete *12. Zusatzprotokoll der EMRK*,<sup>19</sup> das 2005 in Kraft trat. Art. 1 bestimmt, dass jedes Recht ohne Diskriminierung aus dem in Art. 14 EMRK genannten Gründen gewährleistet werden muss. Damit erweitert das Zusatzprotokoll den Art. 14 EMRK zu einem allgemeinen Diskriminierungsverbot und könnte als eigenständige Nichtdiskriminierungsnorm auch unabhängig von den in der EMRK gewährten Rechten geltend gemacht werden. Der Schutzbereich soll sich durch die Erweiterung auf alle Rechte ausdehnen, die einem Individuum durch die nationale Rechtsordnung zugesichert werden. (Hornburg 2009: 28, Kaiser 2005: 59, Europarat 2000.) Nach jahrelangen Schwierigkeiten durch staatliche Interessenunterschiede wurde 1992 die *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen*<sup>20</sup> unterzeichnet, welche 1998 in Kraft trat. In dieser wurden die kulturellen Aspekte vorrangig behandelt, im Mittelpunkt stehen die Minderheitensprachen. Die Frage nach politischen Rechten blieb jedoch außen vor. Der Regelungsinhalt bezieht sich nur auf Staatsangehörige, die in der Minderheit sind und eine andere Sprache als die Amtssprache sprechen. Abgeschwächt wird dieses enorm dadurch, dass die Länder selbst die Minderheitensprachen bestimmen können, auf die sie die Charta anwenden wollen. (Jaeckel 2005: 179.) Eine aktive Unterstützung der Minderheiten ist zulässig, wobei der Umfang dieser Maßnahmen immer im Ermessen der Staaten liegt. Aus dem „Katalog“ der Unterst „Katalog“ der Minderheiten ist zulässig, wobei der he jeweils drei Punkte umsetzen: Bildung, Justizbehörden, kulturelle Tätigkeiten und Einrichtungen, Verwaltungsbehörden und öffentliche Versorgungsleistungen, wirtschaftliches und soziales Leben. Die Charta enthält weder individuelle noch kollektive Minderheitenrechte.

18 Europarat: *Europäische Menschenrechtskonvention, Rom 1950*. [www.dejure.org/gesetze/MRK/vom\\_20.06.2013](http://www.dejure.org/gesetze/MRK/vom_20.06.2013)

19 Europarat: *Protokoll Nr.12 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rom 2000*. [www.conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/177.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/177.htm) vom 04.07.2014. Inzwischen haben 18 Mitgliedsstaaten das Zusatzprotokoll ratifiziert, 11 weitere haben unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. (Stand: 1.7.2014, [www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&DF=&CL=GER](http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&DF=&CL=GER))

20 Europarat: *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Straßburg 1993*. [www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm) vom 20.06.2013. Inzwischen haben 25 Staaten des Europarates die Charta ratifiziert, weitere 8 haben unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. (Stand: 1.7.2014, [www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=&DF=&CL=GER](http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=&DF=&CL=GER))

te, sondern nur Verpflichtungen für die Staaten. Leider wurde die Charta nur von wenigen Ländern unterzeichnet, wird nur im Staatenberichtverfahren überwacht und hat dadurch wenig Durchschlagskraft. (Bricke 1995: 21–22, Kugelman 2001: 249, Kaiser 2005: 63, Jaeckel 2005: 179.) Eine Neuerung brachte der „Entwurf eines Zusatzprotokolls zur EMRK betreffend die nationalen Minderheiten und ihre Angehörigen“, die *Empfehlung 1201* von 1993, welche politisch verbindlich ist und eine Definition von nationalen Minderheiten liefert (siehe oben). Zu den Rechten der Minderheiten gehört das Recht eigene Parteien und Schulen zu gründen, der Anspruch darauf, dass in den Regionen wo die Minderheit einen wesentlichen Teil der Bevölkerung bildet, die Ortsbezeichnungen in der Minderheitensprache sind, im Verfahren vor Gericht und im Umgang mit der Verwaltung die Muttersprache genutzt werden kann. Wichtig ist die Erwähnung von Rechten die Gruppenrechten nahe kommen: Bei Verletzung von Protokollrechten steht Minderheitenangehörigen und Organisationen der Rechtsweg vor einer staatlichen Instanz offen. Des Weiteren sollen Minderheiten in der Region in der sie in der Mehrzahl sind, das Recht auf kommunale oder autonome Verwaltung haben oder über einen besonderen Status verfügen (territoriale Autonomie). Mit der Überwachung der Einhaltung wäre der Europäische Gerichtshof der Menschenrechte (EGMR) beauftragt worden. Auch durch diese Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle scheiterte die Empfehlung 1201. Sie ist demnach kein Rechtsakt, jedoch haben sie einige Länder später bei bilateralen Verträgen miteinbezogen, womit das Zusatzprotokoll in die nationalen Rechtsordnungen übergegangen ist. (Kaiser 2005: 59–62.)<sup>21</sup>

Das *Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*<sup>22</sup> (1995), ebenfalls 1998 in Kraft getreten, betont das Existenzrecht, das Recht auf individuelles Bekenntnis zur Minderheit, den freien Sprachgebrauch, das Recht auf den Namen in eigener Sprache, kulturelle Rechte, das Recht auf zweisprachige Orts- und Straßenschilder, das Verbot von Diskriminierung, die Gleichheit vor dem Gesetz und das Recht auf Erziehung und Bildung in der Muttersprache, sowie die Förderung effektiver Gleichheit, was einer Handlungspflicht der Staaten gegenüber den Minderheiten gleichkommt, das Verbot von Veränderungen der Bevölkerungsanteile zu Lasten der Minderheiten und die Aufrechterhaltung von Kontakten über die Grenze. Ausdrücklich verboten ist des Weiteren jede Assimilierungspolitik, jedoch werden die Minderheiten gleichzeitig dazu angehalten das innerstaatliche Recht zu achten (Loyalitätsklausel Art. 20). Zum Erreichen der Ziele haben die Staaten einen Ermessensspielraum bei der Wahl der Mittel, sie müssen sich im Grunde nur „bemühen“. Positive Diskriminierung ist allerdings erwünscht und zulässig (Jaeckel 2005: 177–178), wenn sie angemessen und verhältnismäßig ist (Kaiser 2005: 67). Das gesamte Abkommen bezieht sich primär auf individuelle Rechte und ordnet die Minderheitenrechte in den völkerrechtlichen Schutz der Menschenrechte ein (Art. 1). Allerdings beschreibt es ausschließlich Staatenpflichten, die jedoch nicht

21 Siehe die Grundlagenverträge die Ungarn mit seinen Nachbarstaaten abgeschlossen hat.

22 Europarat: *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg 1995*. [www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm) vom 20.06.2013, Von 45 Mitgliedsstaaten des Europarates haben 39 das Übereinkommen bereits ratifiziert, weitere 4 bereits unterzeichnet. (Stand: 01.07.2014, [www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=1&DF=&CL=GER](http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=1&DF=&CL=GER)). Mehr zur Umsetzung und der Überwachung der Umsetzung bei Hofmann 2009: 46–60 und Hofmann 2004: 3–16.

durch rechtlich verpflichtende Normen oder Bestimmungen gestützt werden. Der Ermessenspielraum der Staaten ist daher sehr weit. (Hornburg 2009: 30, 36; Roßkopf 2007: 191; Kugelman 2001: 250–251, Hofmann 1999: 27.) Autonomierechte und Beschwerderechte beinhaltet das Rahmenabkommen keine und es ist auch nicht gerichtlich durchsetzbar. Zur Überwachung werden Staatenberichte eingesetzt, die alle fünf Jahre im Monitoring abgegeben werden müssen. (Rautz 2013: 33–38, Rudolf 1999: 190, Ausführlicher unter: Toggenburg–Rautz 2010: 186–194.) Die Parlamentarische Versammlung des Europarates verabschiedete 2003 die *Resolution 1334*<sup>23</sup> und die *Recommendation 1609*,<sup>24</sup> welche die Rolle der Autonomie als Instrument zur Lösung von Konflikten und zum Schutz von Minderheiten betonte (Opitz 1998: 83–84). Des Weiteren streichen die *Empfehlung 286*<sup>25</sup> und *Entschließung 301*<sup>26</sup> von 2010 heraus, dass Minderheitensprachen ein wertvolles Gut für die regionale Entwicklung darstellen, da von der Mehrsprachigkeit einer Region häufig die Regionalentwicklung positiv beeinflusst wird. Inzwischen gibt es zudem noch den *Bezugsrahmen für regionale Demokratie*, welcher die Richtschnur für Regionalautonomie enthält.<sup>27</sup>

Eine Voraussetzung des Beitrittes zum Europarat ist die Unterzeichnung aller dieser Abkommen und Verträge, womit nominell die Rechte gewährleistet wären. Allerdings haben die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der aufgezählten Grundsätze einen weiten Ermessenspielraum. (Brunner 1996: 116.)<sup>28</sup> Die im Europarat erzielten Abkommen stellen außerdem einen Minimalkonsens der Staaten da, und kodifizieren oft nur bestehendes Recht.

## Europäische Union

Anfangs beschäftigte die Frage der Minderheiten in der Europäischen Union in erster Linie das Europäische Parlament (EP). So entstand 1979 der Entwurf für eine Gemeinschaftscharta der regionalen Sprachen und Kulturen (Hilpold 2004: 454) und 1982 eine EP-Resolution über die Förderung von Minderheitensprachen. Durch die Resolution wurde 1984 ein europäisches Büro für die geringer ver-

23 Europarat: *Resolution 1334: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe 2003*. [www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1334.htm](http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1334.htm) vom 04.07.2014.

24 Europarat: *Recommendation 1609: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe 2003*. [www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1609.htm](http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1609.htm) vom 04.07.2014.

25 Europarat: *Minderheitensprachen – ein wertvolles Gut für die regionale Entwicklung: Empfehlung 286, Straßburg 2010*. [www.wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1603437](http://www.wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1603437) vom 05.07.2014.

26 Europarat: *Minderheitensprachen – ein wertvolles Gut für die regionale Entwicklung: Entschließung 301, Straßburg 2010*. vom 05.07.2014

27 Landtag Nordrhein-Westfalen: *Konferenz im Landtag: Minderheitenfrage in Europa. Vom Konfliktherd zum Mehrwertpotenzial 2013*. [www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Informationen/2012/02/2802\\_Minderheiten\\_Konferenz/2802\\_Minderheiten\\_Konferenz.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Informationen/2012/02/2802_Minderheiten_Konferenz/2802_Minderheiten_Konferenz.jsp) vom 16.09.2014.

28 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seiner Rechtsprechung lange die Tatsache der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit ignoriert. Mehr dazu und zu den einzelnen Fällen unter: Roßkopf 2007: 182–189.

wendeten Sprachen in Dublin eingerichtet. Die bescheidene Finanzierung wurde jährlich von der Gemeinschaft bereitgestellt und von der Kommission über eine spezielle Haushaltslinie verwaltet. Das Büro trug mit vielen Initiativen zur Förderung regionaler und nationaler Minderheitensprachen in der Gemeinschaft bei, steht aber bis heute auf einer unsicheren Rechtgrundlage. (Hilpold 2004: 442, 462–463; 2006: 492.) 1987 erfolgte die Entschließung zu den Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten der EG (Hilpold 2004: 454). Der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments legte außerdem 1993 die *Charta der Volksgruppenrechte* vor, welche jedoch am Widerstand der Staaten scheiterte (Brunner 1996: 117–118).<sup>29</sup>

Erst im Zusammenhang mit der Jugoslawienkrise Anfang der 90er entstand 1991 die erste gemeinsame Erklärung der EU-Außenminister, die „Richtlinien zur Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion“. In dieser wurde der KSZE Minderheitenstandard, also die Garantie der Rechte ethnischer und nationaler Gruppen, zum Maßstab bei der völkerrechtlichen Anerkennung von Neustaaten erklärt. (Brunner 1996: 118.)

Im *Vertrag von Maastricht* von 1992<sup>30</sup> (Art. 11), welcher die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) festlegte, wurden die Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der UN-Charta und der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki (siehe oben) verpflichtet. Außerdem statuiert Art. 151 einen „Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt“, also eine allgemeine Kulturzuständigkeit. (Hilpold 2004: 453, 441.) Mit dem *Stabilitätspakt für Europa* von 1993, der Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist und dessen Überwachung die OSZE übernahm, wurde die Garantie des Minderheitenschutzes als Stabilitätsbedingung vor dem Beitritt zur EU deklariert, wobei der Pakt eine rechtlich unverbindliche Selbstverpflichtung des Minderheitenstandards darstellt (Roßkopf 2007: 181, Der Pakt wurde 1999 auch auf Südosteuropa ausgedehnt. Riedel 2012: 63), mit dem Ziel Konflikten zwischen mittel- und osteuropäischen Staaten durch Festigung der Grenzen und die Gewährleistung eines ausreichenden Minderheitenschutzes zuvorzukommen (Hofmann 2001: 548, Hilpold 2004: 450–451).<sup>31</sup> Auch in den *Europa-Abkommen*, den Assoziierungsabkommen mit den Beitrittskandidaten, wurde der Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte noch einmal betont (Hilpold 2006b: 250–255, Hofmann 2001: 548, Hilpold 2004: 446). Ebenfalls 1993 wurden auf dem EU-Gipfel in Kopenhagen die Kopenhagener Kriterien verabschiedet, welche von den EU-Beitrittskandidaten institutionelle Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte und Bürgerrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten verlangen.<sup>32</sup> Diese Kriterien wurden, bis auf den Schutz der Minderheiten, in den 1997 geschlossenen *Amsterdamer Vertrag*<sup>33</sup> überführt, welcher die menschenrecht-

29 Auf die weitere Initiativen des Europäischen Parlaments kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, mehr dazu unter: Hilpold 2006a: 498–502.

30 Europäische Union: *Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht)*, Maastricht 1992. [www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html](http://www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html) vom 20.06.2013.

31 Der Stabilitätspakt ist ein gemeinsames Dokument der Europäischen Rates und der OSZE.

32 Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kopenhagen 1993*. [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf) vom 16.09.2014.

33 Europäische Union: *Vertrag von Amsterdam, Amsterdam 1997*. [www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html](http://www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html) vom 20.06.2013.

liche Thematik um den Art. 13 EGV (19 AEUV – Rechtssetzungsermächtigung) erweitert. Art. 13 EGV eröffnet der Gemeinschaft die Möglichkeit angemessene Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, ethnischen Herkunft, Religion oder Weltanschauung zu unternehmen, und bietet damit die Grundlage für spätere Nichtdiskriminierungsrichtlinien. (Schwellnus 2009: 33 und Hornburg 2009: 35.) Diese Richtlinien verkörpern den ersten Schritt zu einem einheitlichen Mindeststandard und verankerten 2000 den Minderheitenschutz im Sekundärrecht. Die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied von Rasse oder ethnischer Herkunft (2000/43/EG) oder auch *Antirassismus-Richtlinie*<sup>34</sup> bekämpft die ethnische Diskriminierung und tritt ein für die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung (Art. 1). Laut Art. 2 darf es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft geben. Die Antirassismus-Richtlinie deckt viele Lebensbereiche wie Bildung, Beschäftigung, Sozialschutz, Wohnungsangelegenheiten, den privaten und öffentlichen Bereich ab. Gleichzeitig sind positive Maßnahmen (*affirmative action*) zur Gewährung der vollen Gleichstellung möglich, die verhindert wird oder ausgeglichen werden soll, liegen jedoch im Ermessen der Staaten und sind keine Pflicht. (Roßkopf 2007: 180, Niedobitek 2005: 270, Hilpold 2006a: 503.)<sup>35</sup> Außerdem müssen sie laut EuGH mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein (Hummer 2011: 91). Die Richtlinie zur Verwirklichung der Gleichberechtigung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG), oder „*Gleichbehandlungsrichtlinie*“<sup>36</sup> verbietet die Diskriminierung wegen Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alters, sexueller Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf (Opitz 2007: 123). Im Jahre 2004 kam dann die dritte Richtlinie hinzu: der Grundsatz der Gleichberechtigung von Männern und Frauen beim Zugang und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (2004/113/EG) oder „*Versorgungsrichtlinie*“<sup>37</sup>. Die beiden letzteren weisen nicht eindeutig auf die Minderheitenproblematik hin, können jedoch ebenfalls einschlägig sein. Aufgrund der „Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ von 1996, verabschiedete der Rat der Europäischen Union 2008 den „*Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und*

34 Rat der Europäischen Union: *Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000*. [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:de:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:de:PDF) vom 01.07.2014

35 In der Literatur wird über die „Handlungsermächtigung“ für positive Diskriminierung noch diskutiert, siehe: Hummer 2011: 88–89, Die Antirassismus-Richtlinie sollte bis 2003 umgesetzt werden. Im Zuge der Umsetzung lief von 2000–2006 ein Antidiskriminierungsprogramm (Rautz 2013: 40–41, Arnauld 2004: 133).

36 Rat der Europäischen Union: *Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen*, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000*. [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML) vom 01.07.2014.

37 Rat der Europäischen Union: *Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen*, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2004*. [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF) vom 01.07.2014.

*Fremdenfeindlichkeit*“, wobei Rassismus darin als Ablehnung von Einzelpersonen oder Gruppen von Personen nationaler oder ethnischer Herkunft definiert wird. Damit sind auch Aktivitäten gegen Minderheiten mit eingeschlossen. (Hummer 2011: 91.)<sup>38</sup>

Die Kopenhagener Kriterien finden Eingang in den *Lissabonner Vertrag*<sup>39</sup> von 2007, und mit dessen in Kraft treten 2009 kommen nationale Minderheiten zum ersten Mal in das Primärrecht der Europäischen Union. Gemäß Art. 2 EUV werden die Rechte von Personen, die ethnischen und nationalen Minderheiten angehören, zu den Grundwerten der Gemeinschaft gezählt. Der Minderheitenschutz umfasst das Verbot der negativen Diskriminierung und den „fördernden“ Minderheitenschutz im Sinne von affirmative actions. (Hummer 2011: 95.) Durch den Art. 6 EUV der den Beitritt zur EMRK enthält, und somit auf Art. 14 der Menschenrechts-erklärung verweist, gilt ebenfalls das allgemeine Diskriminierungsverbot und die Europäische Union unterwirft sich der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Toggenburg–Rautz 2010: 154, 158; Hornburg 2009: 35). Laut Art. 3 EUV leistet die EU auch einen Beitrag zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung, und Art. 55 EUV besagt, dass der EUV neben den 23 authentischen Sprachen auch in jede andere von den Mitgliedsstaaten bestimmte Sprache übersetzt wird, soweit sie (teilweise) Amtssprache ist (Hummer 2011: 97–98). Im *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)* verpflichtet sich die EU in Art. 10 AEUV bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik, und ihren Maßnahmen die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund Rasse und ethnischer Herkunft zu berücksichtigen, und Art. 19 AEUV (Art 13 EGV) betont noch einmal das Verbot der Diskriminierung aufgrund Rasse und/oder ethnischer Herkunft (Toggenburg–Rautz 2010: 159).

Auch die *Charta der Grundrechte* der Europäischen Union,<sup>40</sup> die mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft trat, enthält die Prinzipien der Kopenhagener Kriterien. Die Charta betont das Verbot der Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft, Sprache oder Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit in Art. 21. Hervorgehoben wird in Art. 22 des Weiteren die Notwendigkeit der Achtung des Reichtums der kulturellen, religiösen und sprachlichen Vielfalt, Schutz und Entwicklung des kulturellen Erbes Europas. (Toggenburg–Rautz 2010: 158.) Eine Ergänzung zu den Europaverträgen und den Richtlinien stellen verschiedene Entscheidungen der Europäischen Gerichtshofes dar (EuGH), welche zwar nicht primär einen Bezug zu Minderheiten hatten, jedoch Auswirkungen darauf haben. Zu nennen sind die Entscheidungen *Bickel und Franz*, Urteil vom 24.11.1998, C-274/96<sup>41</sup> und

38 Rat der Europäischen Union: *Rahmenabkommen zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, Brüssel 2008. [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0913&from=DE](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0913&from=DE) vom 07.07.2014.

39 Europäische Union: *Vertrag von Lissabon*, Lissabon 2007. [www.eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML](http://www.eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML) vom 20.06.2013.

40 Europäische Union: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Lissabon 2007. [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:DE:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:DE:PDF) vom 20.06.2013.

41 Europäischer Gerichtshof: *Urteil des Gerichtshofs. „Freizügigkeit – Gleichbehandlung – Sprachenregelung für Strafverfahren“* 1998. [www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43738&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1](http://www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43738&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1) vom 05.07.2014. (Bickel&Franz)

*Angonese* ./ *Cassa di Risparmio di Bolzano SpA* EuGH, Urteil vom 6.6.2000, C281-/98.<sup>42</sup> Im Urteil *Bickel und Franz* stellte der EuGH fest, dass der Schutz ethnisch-kultureller Minderheiten ein legitimes Ziel ist und mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit rechtfertigen kann (Toggenburg–Rautz 2010: 125–126, Arnould 2004: 126, Opitz 2007: 128–130). Im Fall *Angonese* wurde betont, dass ein Verbot der auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung nicht nur für den Staat, sondern auch für den Privatsektor gilt. Auch in den Außenbeziehungen der Europäischen Union tritt das Thema Minderheiten inzwischen verstärkt zu Tage. 1999 wurde die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte ins Leben gerufen, die der Bekämpfung der Diskriminierung von ethnischen Minderheiten und autochthonen Völkern dienen soll, in den Partnerschaftsabkommen von Cotonou wurde 2000 festgelegt das AKP-Staaten (Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten) bei Diskriminierung keine Unterstützung mehr bekommen, und auch die Verordnung für den Balkan enthält einen Hinweis auf den Schutz von Minderheiten (Hornburg 2009: 40, Arnould 2004: 134, Niedobitek 2005: 261).<sup>43</sup> Weitere Schutzrechte, Normen, Richtlinien oder Verordnungen, welche die Minderheiten betreffen, gibt es bisher noch nicht. Dies kann an den relativ hohen Minderheitenschutzstandards in den meisten EU-Mitgliedsstaaten liegen, da dadurch vorerst kein weiterer supranationaler Regelungsbedarf besteht.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die EU nach anfänglichem Zögern durch die Wende 1989 begonnen hat sich mit der Minderheitenfrage zu beschäftigen und seit dem einige Fortschritte erzielen konnte. Insbesondere die Richtlinien und die Gerichtsurteile des EuGH, die in den Staaten gültig sind, beziehungsweise umgesetzt werden müssen, schaffen eine einheitliche Grundlage für den Minderheitenschutz. Der Vertrag von Lissabon, die Grundrechtecharta und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union zeigen, dass die Mitgliedsstaaten die Gefahr und das Potenzial der Minderheiten erkannt haben.

## Bilaterale Abkommen

Besonders im osteuropäischen Raum entstanden nach 1990 bilaterale Minderheitenschutzvereinbarungen, die im Rahmen von politischen Grundlagenvetragten getroffen wurden. Die Vereinbarungen enthalten gewöhnlich Minderheitenschutzklauseln, die den Minderheiten beider Länder die jeweils gleichen Rechte zusichern sollen. Grundlegend hierfür waren die Verträge der Bundesrepublik Deutschlands mit den osteuropäischen Staaten, die eine deutsche Minderheit beheimaten. (Brunner 1996: 118.)

42 Europäischer Gerichtshof: *Urteil des Gerichtshofs. Roman Angonese gegen Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*. 2000. [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998CJ0281&from=DE](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998CJ0281&from=DE) vom 05.07.2014.

43 Die Aufzählung ist nicht abschließend. Auf die genaue Entwicklung und Schwierigkeiten, so wie die Diskussion über den „doppelt Standard“ kann in der Arbeit aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

## Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit zeigt auf, dass die Frage der Minderheiten, ihre Definition und die Gewährleistung und Gewährung ihrer Rechte ein kompliziertes und komplexes Thema ist, welches bisher noch nicht staatsübergreifend geregelt werden konnte. Dies liegt einerseits an der vielschichtigen Materie und andererseits an den verschiedenen Konzepten und Auffassungen der Staaten (auch innerhalb Europas) über die Bestimmung und Festlegung von Minderheiten. Einige Staaten sehen nicht die Notwendigkeit, ihren Minderheiten besondere Rechte zu gewähren, da sie ja als Staatsbürger generell von denen in der Verfassung verbrieften Abwehr- und Schutzrechten profitieren. Andere sehen die Problematik, können jedoch durch ihre (innenpolitischen) Interessen keine Zugeständnisse machen.

Da sich jedoch die verschiedenen internationalen und europäischen Gremien (UN, KSZE/OSZE, Europarat, Europäische Union) über einen längeren Zeitraum immer wieder mit der Thematik auseinandersetzen, scheint es doch einen dringenden Regelungsbedarf zu geben, der Minderheiten in den verschiedenen Ländern ähnliche oder gleiche Rechte zusichert. Auch entstanden nach dem Ende des Kalten Krieges viele bilaterale Verträge zwischen Staaten um die Situation der Minderheiten in den Ländern zu klären und abzusichern. Zudem gibt es Versuche, sich wenigstens auf grundlegende Punkte oder Kriterien zu einigen, wie zum Beispiel in dem Vorschlag von UNO-Sonderberichterstatte Francesco Capotorti.

In Europa ist durch die UN-Charta, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union über die Jahre ein System von Minderheitenrechten entstanden, die zum Teil auch vor Gericht einklagbar sind und in allen Mitgliedsstaaten Gültigkeit besitzen. Nichts desto trotz wäre eine allgemein gültige und gesetzlich festgeschriebene Regelung und Definition für Minderheiten, wenigstens für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, wünschenswert, auch wenn dies aufgrund der unterschiedlichen Problematik der Minderheiten in den Ländern fast undenkbar scheint. Die fortschreitende Verbesserung und Verrechtlichung des Minderheitenschutzes in den einzelnen Ländern verringert das Konfliktpotenzial der Minderheiten und damit auch den Druck auf die Mitgliedsstaaten sich zu einer allgemein gültigen Gemeinschaftsregelung durchzuringen. (Ch. Pan 2009: 28–30.)

## Literatur

ARNAULD, Andreas von

2004 Minderheitenschutz in der Europäischen Union. In: *Archiv des Völkerrechts*. 111–141.

AUSWÄRTIGES AMT

*Reise & Sicherheit*. [www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes\\_Uebersichtsseiten/Kroatien\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Kroatien_node.html) vom 04.04.2014.

BRICKE, Dieter W.

1995 *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen*. (= Aktuelle Materialien zur internationalen Politik, Bd. 38.) Nomos, Baden-Baden.

BRUNNER, Georg

1996 *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*. (= Strategien für Europa.) Bertelsmann, Gütersloh.

EUROPÄISCHE UNION

1992 *Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), Maastricht 1992*. [www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html](http://www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html) vom 20.06.2013.

1997 *Vertrag von Amsterdam, Amsterdam 1997*. [www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html](http://www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html) vom 20.06.2013.

2007 *Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Lissabon 2007*. [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:DE:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:DE:PDF) vom 20.06.2013.

2007 *Vertrag von Lissabon, Lissabon 2007*. [www.eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML](http://www.eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML) vom 20.06.2013.

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF

1998 *Urteil des Gerichtshofs. „Freizügigkeit – Gleichbehandlung – Sprachenregelung für Strafverfahren“ 1998*. [www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43738&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1](http://www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43738&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1) vom 05.07.2014.

2000 *Urteil des Gerichtshofs. Roman Angonese gegen Cassa di Risparmio di Bolzano SpA. 2000*. [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998CJ0281&from=DE](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998CJ0281&from=DE) vom 05.07.2014.

EUROPÄISCHER RAT

1993 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kopenhagen 1993*. [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf) vom 16.09.2014.

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2006 Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa (2005/2008(INI)), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2006, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005I P0228&qid=1405246985334&from=EN](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005I P0228&qid=1405246985334&from=EN) vom 13.07.2014.

EUROPARAT

- 1950 *Europäische Menschenrechtskonvention, Rom 1950*. www.dejure.org/gesetze/MRK vom 20.06.2013.
- 1993 *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Straßburg 1993*. www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm vom 20.06.2013.
- 1995 *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg 1995*. www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm vom 20.06.2013.
- 2000 *Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rom 2000*. www.conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/177.htm vom 04.07.2014.
- 2003 *Resolution 1334: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe 2003*. www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1334.htm vom 04.07.2014.
- 2010 *Minderheitensprachen – ein wertvolles Gut für die regionale Entwicklung: Empfehlung 286, Straßburg 2010*. www.wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1603437 vom 05.07.2014.
- 2010 *Minderheitensprachen – ein wertvolles Gut für die regionale Entwicklung: Entschließung 301, Straßburg 2010*. vom 05.07.2014.

HEINTZE, Hans-Joachim (hrsg.)

- 1998 *Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? Zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung*. (= Eine Welt, [N.F.], 8.) Dietz, Bonn.

HILPOLD, Peter

- 2004 *Neue Minderheiten Im Völkerrecht und Europarecht*. In: *Archiv des Völkerrechts*. 80–110.
- 2006a *XVI. Minderheiten im Recht der Europäischen Union* In: Christoph Pan – Beate S. Pfeil – Peter Pernthaler (hrsg.): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*. Springer VS, Wien–New York, 487–511.
- 2006b *Minderheiten im Europa der Regionen*. In: *Zeitschrift für öffentliches Recht vom 2006*. 245–261.

HOFMANN, Rainer

- 1999 *Das nationale Minderheitenrecht in Osteuropa. Gegenwärtiger Stand und aktuelle Perspektiven. Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes*. In: Georg Brunner – Boris Meissner (hrsg.): *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*. Berlin Verlag A. Spitz, Berlin, 9–37.
- 2001 *Europäisches Gemeinschaftsrecht und der Schutz nationaler Minderheiten*. In: Georg Brunner – Mahulena Hofmann – Herbert Küpper (hrsg.): *Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts Festschrift für Georg Brunner aus Anlass seines 65. Geburtstags*. Nomos, Baden-Baden, 546–560.
- 2004 *Zur Überwachung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationales Minderheiten. Eine Bilanz nach fünf Jahren*. In: *europa ethnica –Zeitschrift für Minderheitenfragen*. 3–16.

- 2009 The Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: Bernd Rechel (hrsg.): *Minority rights in Central and Eastern Europe*. Routledge, London [u.a.], 46–60.
- HORNBURG, Helge  
2009 *Transnationales Minderheitenrecht im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots* (= Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Bereich „Minderheiten und Autonomien“, Band 14), Nomos, Baden-Baden.
- HUMMER, Waldemar  
2011 Minderheitenschutz im Recht der EU vor und nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*. 81–102.
- INFORMATIONSPLOTTFORM HUMANRIGHTS.CH (hrsg.)  
2012 Definition Minderheit. [www.humanrights.ch/de/Themendossiers/Minderheitenrechte/Konzeptuelles/Definitionen/idart\\_2216-content.html](http://www.humanrights.ch/de/Themendossiers/Minderheitenrechte/Konzeptuelles/Definitionen/idart_2216-content.html) vom 20.11.2012.
- JAECKEL, Liv  
2005 Der Minderheitenschutz im Völkerrecht - ein System im Werden. In: Frank-Lothar Kroll – Matthias Niedobitek (hrsg.): *Vertreibung und Minderheitenschutz in Europa*. Duncker & Humblot, Berlin 149–198.
- KAISER, Angela  
2005 *Minderheitenschutz in der Europäischen Union. Eine Untersuchung des „doppelten Standards“ des EU-Minderheitenschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Grundrechtecharta* (= Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 114.) P. Lang, Frankfurt am Main, New York.
- KRUGMANN, Michael  
2004 *Das Recht der Minderheiten. Legitimation und Grenzen des Minderheitenschutzes*. (= Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 955) Duncker & Humblot, Berlin.
- KUGELMANN, Dieter  
2001 Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz. Die Zuordnung kollektiver und individueller Gehalte des Minderheitenschutzes. In: *Archiv des Völkerrechts*. 233–267.
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN  
2012 *Konferenz im Landtag: Minderheitenfrage in Europa. Vom Konfliktherd zum Mehrwertpotenzial 2013*. [www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Informationen/2012/02/2802\\_Minderheiten\\_Konferenz/2802\\_Minderheiten\\_Konferenz.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Informationen/2012/02/2802_Minderheiten_Konferenz/2802_Minderheiten_Konferenz.jsp) vom 16.09.2014.
- MAJTÉNYI, Balázs  
2005 Struccpolitika? Kisebbségmeghatározás és a magyarországi jogi szabályozás. In: Kovács Nóra –Osvát Anna –Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések*. Balassi Kiadó, Budapest, 73–86.
- NIEDOBITEK, Matthias  
2005 Minderheitenschutz im europäischen Mehrebenenensystem. In: Frank-Lothar Kroll – Matthias Niedobitek (hrsg.): *Vertreibung und Minderheitenschutz in Europa*. Duncker & Humblot, Berlin, 241–278.

OPITZ, Maximilian

2007 *Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union. Probleme, Potentiale, Perspektiven.* (= Studien zu Migration und Minderheiten = Studies in migration and minorities, Bd. 16) Lit, Berlin.

ORGANISATION FÜR SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT (OSZE)

1975 *Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE): KSZE Schlussakte, Helsinki 1975.* [www.osce.org/de/mc/39503?download=true](http://www.osce.org/de/mc/39503?download=true) vom 20.06.2013.

1989 *Abschließendes Dokument des KSZE-Folgetreffens in Wien, Wien 1989.* [www.ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19890115-2.pdf](http://www.ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19890115-2.pdf) vom 20.06.2013.

1990 *Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension, Kopenhagen 1990.* [www.osce.org/de/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304) vom 20.06.2013.

PAN, Christoph

2006 Minderheitenschutz in Europa: Fakten und Perspektiven. In: Dieter Blumenwitz – Gilbert-Hanno Gornig – Dietrich Murswiek (Hrsg.): *Minderheitenschutz und Menschenrechte.* Duncker & Humblot, Berlin, 17–30.

2007 Modernisierung des Minderheitenschutzes durch das europäische Minderheitenrecht. In: Dirk Heckmann (Hrsg.): *Modernisierung von Justiz und Verwaltung. Gedenkschrift für Ferdinand O. Kopp.* Boorberg, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar–Dresden, 211–232.

2009 Die Minderheitenfrage in der Europäischen Union. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen vom 2009.* 20–31.

PAN, Franz

1999 *Der Minderheitenschutz im neuen Europa und seine historische Entwicklung.* (= Ethnos, Band 53.) Braumüller, Wien.

PÖLLINGER, Sigrid

1993 Die Minderheitenfrage im KSZE-Prozess. In: Ingeborg Gabriel (Hrsg.): *Minderheiten und nationale Frage.* Verband der Wissenschaftlichen Gesellschaften, Wien, 149–160.

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

2000 *Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000.* [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:de:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:de:PDF) vom 01.07.2014.

2000 *Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000.* [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML) vom 01.07.2014.

2004 *Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Amtsblatt der Europäischen Gemein-*

- schaften* 2004. [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF) vom 01.07.2014.
- 2008 *Rahmenabkommen zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Brüssel 2008*. [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0913&from=DE](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0913&from=DE) vom 07.07.2014.
- RAUTZ, Günther
- 2013 Die europäische Dimension von Minderheitenrechten. In: Dáczy Enikő (hrsg.): *Minderheitenfragen in Ungarn und in den Nachbarländern im 20. und 21. Jahrhundert*. Nomos, Baden-Baden–Wien; Facultas.wuv. 29–44.
- RIEDEL, Manuela
- 2012 *Minderheitenschutz in EU-Erweiterungsprozessen. Normförderung und Sicherheitsinteressen in den Verhandlungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas und Westbalkanländern*. (= Studien zur Europäischen Union, Band 8.) Springer VS, Wiesbaden.
- RÖPER, Matthias
- 1993 Das Problem der Definition des Begriffes Minderheit. In: Ingeborg Gabriel (hrsg.): *Minderheiten und nationale Frage*. Verband der Wissenschaftlichen Gesellschaften, Wien, 81–88.
- ROSSKOPF, Ralf
- 2007 Europäische Regelungen des Minderheitenschutzes. In: *AWR-Bulletin Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen vom 2007*. 174–195.
- RUDOLF, Walter
- 1999 Über Minderheitenschutz in Europa. In: Josef Isensee – Helmut Lecheler (hrsg.): *Freiheit und Eigentum. Festschrift für Walter Leisner zum 70. Geburtstag*. Duncker & Humblot, Berlin, 185–197.
- SCHWELLNUS, Guido
- 2009 Anti-discrimination legislation. In: Bernd Rechel (hrsg.): *Minority rights in Central and Eastern Europe*. Routledge, London [u.a.], 32–45.
- SUPPAN, Arnold
- 1996 Nationalstaaten und nationalen Minderheiten. In: Valeria Heuberger – Arnold Suppan – Elisabeth Vyslonzi (hrsg.): *Brennpunkt Osteuropa. Minderheiten im Kreuzfeuer des Nationalismus*. Verl. für Geschichte und Politik [u.a.], Wien, 9–17.
- TOGGENBURG, Gabriel N. – RAUTZ, Günther
- 2010 *ABC des Minderheitenschutzes in Europa* (= UTB Politik, Band 3269). Böhlau, Wien [u.a.].
- VEREINTE NATIONEN
- 1945 *Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, San Francisco 1945*. [www.un.org/depts/german/un\\_charta/charta.pdf](http://www.un.org/depts/german/un_charta/charta.pdf) vom 20.06.2013.
- 1948 *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, New York 1948*. [www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf](http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf) vom 04.07.2014.
- 1965 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, New York 1965*. [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx) vom 30.06.2014.

1966 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York 1966.* [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx) vom 30.06.2014.

1966 *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, New York 1966.* [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publication-File](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publication-File) vom 20.06.2013.

1992 *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York 1992.* [www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarations.pdf) vom 20.06.2013.

#### VEREINTEN NATIONEN

1948 *Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes. Resolution der Generalversammlung, New York 1948.* [www.preventgenocide.org/de/recht/konvention/text.htm](http://www.preventgenocide.org/de/recht/konvention/text.htm) vom 20.06.2013.

\*\*\*

*Minorities under international law.* [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationalaw.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationalaw.aspx) vom 16.09.2014.

## Kisebbségi jogok a nemzetközi és az európai jogban

Jelen tanulmány a nemzeti kisebbségi jogok és a vonatkozó nemzetközi szabályozások áttekintését nyújtja az Egyesült Nemzetek Szövetsége, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európa Tanács és az Európai Unió keretében. A tanulmány kitér a „nemzeti kisebbség” fogalmának különböző (sikertelen) meghatározási kísérleteire, valamint a kisebbségi jogok fejlődésére az említett nemzetközi intézményeken belül. Fő célkitűzése, hogy felhívja a figyelmet a különféle nehézségekre, kudarcokra, illetve a második világháború óta elért eredményekre és megvalósításokra a nem kötelező erejű jogeszközök és a hivatalos jogszabályok terén, valamint a hidegháborút követően a balkáni konfliktusok hatására beindult gyorsított ütemű fejlődésre. Jóllehet számos változás történt a nemzeti kisebbségek javára, még mindig sok a tennivaló, különösen a „nemzeti kisebbség” nemzetközileg elfogadott meghatározása, illetve egyes államoknak a saját nemzeti kisebbségeikhez való viszonyulása kapcsán.

## Drepturile minoritare în dreptul internațional și european

Studiul oferă o trecere în revistă a drepturilor minoritare și a reglementărilor aferente în plan internațional, în cadrul următoarelor instituții: Organizația Națiunilor Unite, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, Consiliul European și Uniunea Europeană. Analiza se oprește și asupra diferitelor încercări (eșuate) de definire a conceptului de „minoritate națională”, respectiv asupra evoluției drepturilor minoritare în cadrul instituțiilor internaționale amintite. Obiectivul principal constă în atragerea atenției asupra diferitelor dificultăți și eșecuri, dar și asupra realizărilor și rezultatelor atinse, de la sfârșitul celui de al Doilea Război Mondial încoace și, mai ales, după Războiul Rece, în urma conflictelor din Balcani, în planul instrumentelor legislative cu caracter neobligatoriu și al legilor oficiale. Cu toate că au avut loc numeroase schimbări în favoarea minorităților naționale, încă mai

sunt multe de făcut în acest domeniu, mai ales în ceea ce privește elaborarea unei definiții acceptate în plan internațional a conceptului de „minoritate națională”, precum și raportarea diferitelor state la minoritățile lor naționale.

## **Minority Rights in International and European Law**

This study provides a summary of international minority rights and regulations adopted by the following institutions: the United Nations, the Organization for Security and Cooperation in Europe, the Council of Europe, and the European Union. It deals with the different (failed) attempts for a definition of minorities and offers an overview of the development of minority rights within the aforementioned international bodies. The main object of the study is to reveal the difficulties and setbacks, but also the improvements and achievements in soft law and hard law since the end of the Second World War and the accelerated progress since the Cold War, due to the conflicts in the Balkans. Although there have been many changes in favour of the minorities, even now there remains a lot to be done, especially regarding an internationally accepted definition of minorities and the attitude of some states towards their own minorities.



# La représentation de la minorité hongroise de Roumanie entre 1990–2004\*

---

*Réka Horváth*

## **Introduction: délimitation du sujet, justifications et hypothèses initiales**

La construction et la déconstruction des États en Europe centrale et orientale ont, certes, modelé le passé et, sans aucun doute, continuent à marquer le présent. Les minorités qui peuplent une des régions les plus bigarrées d'un point de vue ethnique et culturel de l'Europe représentent un sujet d'analyse très utile pour la compréhension de la vie politique des jeunes démocraties de l'Est. Dans ce contexte, force est de constater que le cas particulier de la minorité hongroise est d'une importance majeure pour l'étude de la vie politique de plusieurs pays de la région: la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie et la Serbie. C'est justement dans ce périmètre que notre analyse se propose de porter une interprétation de la construction d'une représentation politique de la minorité hongroise.

L'histoire est une toile de fond particulièrement pertinente pour ce sujet. Elle offre des explications nuancées pour comprendre les agencements du présent. Ainsi, suite à la Première Guerre mondiale la Tchécoslovaquie, le Royaume de Roumanie et le Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes englobent un pourcentage important de population hongroise. La question des minorités en général et plus spécialement celle des minorités hongroises de Roumanie, de Serbie et de Slovaquie est présente dans la vie internationale entre les deux guerres. Par contre, la question des minorités est reléguée au second plan après la Seconde guerre mondiale.

Cette situation est due à la guerre froide, d'une part, et au fait que «les Nations Unies contrairement à la Société des Nations au lieu de la protection des droits minoritaires a passé au système de protections des droits de l'homme» (Bokorné Szegő 1997 : 224), d'autre part. Les questions liées aux minorités commencent à réapparaître sur la scène internationale suite au processus d'Helsinki, lors de l'acte final (1975). Les pays participant à l'acte ont incorporé parmi les principes de base qui régissent les relations internationales: «le respect des droits de l'homme et des

\* Jelen cikk a 2006-ban Université Libre de Bruxelles (Belgium) politikatudományi karán megvédett doktori tézisem bevezetőjét és végkövetkeztetéseit tartalmazza franciául.

libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction».<sup>1</sup>

Le sujet de la minorité hongroise de Roumanie a refait surface dans la seconde moitié des années 80 quand plusieurs acteurs de la scène internationale s'y réfèrent. Il apparaît également dans les journaux occidentaux.

Nous pouvons nous rappeler des sujets comme: le programme de systématisation du territoire qui, selon le journaliste du Monde, mènerait à l'assimilation des Hongrois et des Allemands;<sup>2</sup> le grand nombre de réfugiés appartenant à la minorité hongroise qui arrivent en Hongrie à la fin des années 1980;<sup>3</sup> la proposition suédo-hongroise dans le cadre de la Commission des droits de l'homme de l'ONU<sup>4</sup>.

Après la chute du Mur de Berlin et les événements de 1989, la question des minorités nationales est une des questions les plus importantes qui apparaissent sur l'agenda des relations internationales. Les guerres de l'ex-Yougoslavie attirent l'attention sur les aspects de sécurité de la question des minorités nationales. Les recherches portant sur l'histoire et les conflits ethniques, de même que sur le lien entre la consolidation d'un régime démocratique et les minorités nationales se multiplient.

Dans ce contexte, nous avons considéré qu'il est opportun de sortir d'une vision purement historique, juridique ou propre aux études des crises, de dépasser les démarches plus généralistes afin d'effectuer une analyse très pointue sur un aspect spécifique des questions des minorités nationales et sur une minorité donnée: les organisations et les partis qui ont représenté sur la scène politique la minorité hongroise de Roumanie. Nous avons entamé notre recherche en constatant le manque d'une littérature scientifique roumaine et internationale sur les phénomènes

- 1 Dans l'acte final d'Helsinki le mot minorité nationale apparaît dans les contextes suivants: «Les États participants sur les territoires desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités, c'est-à-dire à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine.» Article VII.; Coopération et échanges dans le domaine de la culture: «Minorités nationales ou cultures régionales. Les États participants, reconnaissant la contribution que les minorités nationales ou cultures régionales peuvent apporter à la coopération entre eux dans différents domaines de la culture, se proposent, lorsqu'il existe sur leur territoire de telles minorités ou cultures et en tenant compte des intérêts légitimes de leurs membres, de faciliter cette contribution.» L'acte final d'Helsinki se trouve sur la page web de l'OSCE [www.osce.org](http://www.osce.org)
- 2 AFP, Début du «programme de systématisation du territoire», *Le Monde*, 15 juillet 1988, p.3.
- 3 Cette problématique apparaît plusieurs fois dans le journal *Le Monde*, voir par exemple AFP, «Arrivée récente d'au moins 10000 réfugiés roumains», *Le Monde*, 18 mars 1988 p.4.; Baryli, W., «L'afflux de réfugiés roumains provoque des tensions entre Budapest et Bucarest», *Le Monde*, 9 avril 1988, p.7.; Kauffmann, S., «La Hongrie, terre d'asile des réfugiés roumains», *Le Monde*, 27 avril 1988, p. 1, 5.
- 4 La délégation suédoise cherchait un cosignataire pour ses propositions d'appointer un rapporteur sur les droits de l'homme en Roumanie dans le cadre de la Commission des droits de l'homme de l'ONU. La Hongrie, pays communiste à l'époque, a été d'accord pour collaborer avec la délégation suédoise. La proposition a été adoptée grâce au fait que plusieurs pays communistes n'ont pas participé au vote, rendant ainsi possible son adoption. Voir les articles du Monde: Vichniac, I., «L'intervention du premier ministre devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU», *Le Monde*, 8 février 1989, p. 4. V., I., «La Roumanie répond aux attaques hongroises», *Le Monde*, 2 mars 1989, p. 6; AFP, «À Genève», *Le Monde*, 5-6 mars 1989, p. 3, «Un avertissement à M. Ceausescu», *Le Monde*, 11 mars 1989, p.1.

partisans de la minorité hongroise de Roumanie.<sup>5</sup> Cette lacune est saisissable surtout pour l'intervalle 1918<sup>6</sup>–1989 ainsi que pour les années d'après 1990 et constitue un grand désavantage pour notre démarche. Malheureusement, les recherches précédentes n'ont pas pu guider notre travail en sorte que nous déjouions les pièges du parcours. De plus, ce manque de monographies et de recherches solides sur les différentes organisations qui ont représenté les Hongrois de Roumanie dans l'intervalle 1918–2004 a rendu impossible notre projet de réaliser une comparaison approfondie. L'avantage qu'un champ peu étudié offre normalement à son chercheur, nous l'avons ressenti plusieurs fois comme source d'inquiétudes par rapport aux chemins d'analyse que nous nous proposons d'emprunter.

Les raisons qui ont motivé le choix de notre sujet sont doubles. Premièrement, il s'agit du grand défi intellectuel et scientifique que suscite l'analyse du phénomène partisan de la minorité hongroise de Roumanie. Nous considérons que cette recherche sera utile pour analyser les partis ethnorégionalistes en général et permettra d'enrichir les études portant spécifiquement sur le système partisan roumain. En même temps, compte tenu de l'absence d'une étude similaire sur ce sujet, il nous a semblé utile de construire une monographie qui puisse servir ultérieurement à des fins de comparaison avec d'autres pays de la région,<sup>7</sup> avec des partis ethnorégionalistes de l'Europe.

Deuxièmement, nous avons choisi le cas de la minorité hongroise en raison de nos origines, notre parcours et nos connaissances du terrain. Le fait d'être une Hongroise de Roumanie signifie, dans mon cas, que je suis bilingue. Ce fait nous permet l'accès sans intermédiaire à la vie politique roumaine, aux documents et aux manifestations des différentes organisations qui ont représenté les Hongrois<sup>8</sup> ainsi qu'à la vie publique hongroise.<sup>9</sup> Hongroise de Roumanie, suivant une éducation primaire et secondaire en langue hongroise dans une école mixte, puis hongroise de Cluj-Napoca (Roumanie), bénéficiant d'une éducation universitaire à Budapest, Bucarest et Bruxelles, éduquée dans un esprit culturel francophone, nous intégrons dans notre approche nos propres expériences. Pendant notre participation à Budapest aux cours de l'Atelier franco-hongrois de sciences sociales,<sup>10</sup> puis à l'École doctorale en sciences sociales de Bucarest, nous avons appris à maîtriser des détails historiques qui se sont greffés sur notre intérêt à l'histoire politique de la Roumanie. Ce contexte garantit *a priori* notre connaissance approfondie de la Roumanie et des Hongrois de Roumanie.

En étudiant l'intervalle 1918–1920 nous pouvons observer plusieurs organisations qui se sont proposé de représenter la minorité hongroise de Roumanie de manières très différentes et dans des contextes très différents. D'abord, durant l'en-

5 Voir plus largement notre chapitre sur la littérature scientifique dans ce domaine.

6 Cette date représente le début de la formation de la minorité hongroise de Roumanie. Voir plus largement notre chapitre historique.

7 Comme la Slovaquie, la Serbie.

8 Leurs documents sont majoritairement en Hongrois.

9 En plus, je peux observer et étudier en même temps et facilement la vie politique et publique de la Hongrie aussi.

10 Organisé par l'université, la Faculté d'histoire de l'Université Eötvös Loránd de Budapest et l'École des hautes études en sciences sociales de Paris.

tre-deux-guerres, on a le Parti Hongrois. Ensuite, pendant le régime communiste<sup>11</sup> c'est l'Alliance populaire hongroise et puis le Conseil des ouvriers hongrois de Roumanie qui apparaissent.<sup>12</sup> Enfin, après la chute du communisme émerge l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie.

Dans le centre de notre analyse se trouve l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie. C'est par le biais de l'Alliance que nous voulons nous approcher du sujet plus général de la représentation politique de la minorité hongroise de Roumanie. C'est également à l'Alliance que nous consacrerons la plupart de notre recherche, de notre monographie. Nous nous concentrerons sur l'analyse des deux premières logiques indiquées par Seiler pour l'analyse des partis politiques: la logique du projet et la logique de l'organisation.<sup>13</sup> La période de l'histoire de l'Alliance sur laquelle nous nous concentrons s'étend entre son émergence (décembre 1989) et les dernières élections de 2004.<sup>14</sup> À part la limite temporelle que nous avons définie, nous avons décidé de limiter l'extension de nos recherches : nous ne voulions pas écrire une monographie sur la minorité hongroise de Roumanie. Au centre de nos recherches se trouvent les deux aspects mentionnés de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie. Nous n'analysons pas non plus les années d'après 2004.

Cependant, un horizon temporel plus étendu, ouvrant sur les années 1918–1989 nous semble incontournable. D'abord, parce que cela nous permettrait de mettre en perspective nos analyses sur l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie. Ensuite, une très brève étude sur les partis et les organisations qui ont représenté les Hongrois de Roumanie avant 1989 nous offre une nouvelle piste d'étude de la représentation politique de la minorité hongroise de Roumanie. Nous complétons cette démarche chronologique avec l'analyse d'un sujet précis, l'enseignement en langue hongroise qui a été dispensé pendant tout l'intervalle entre 1918–2004.<sup>15</sup> Enfin, nous partageons l'opinion d'Antoine Roger «qu'en dépit de bifurcations historiques nombreuses et violentes, aucune table rase n'est jamais observée. Des figures déjà existant dans le passé se trouvent dans tous les cas distordues, mêlées à d'autres et réorganisées en un dessin original» (Roger 2001: 75).

Au cours de nos recherches, nous avons formulé plusieurs hypothèses que nous avons choisies de présenter dans cette introduction, même si certaines d'entre elles sont les fruits de notre 'boîte à outils', de notre chapitre théorique. Il nous semble que de cette manière notre démarche est plus claire.

(1) Tout d'abord, il s'agit d'une hypothèse génétique. Nous nous proposons de recenser les causes de l'émergence de l'Alliance démocrate hongroise de Rouma-

11 La question si ces organisations ont représenté les Hongrois de Roumanie ou la politique de l'État au milieu des Hongrois nous la traitons dans notre chapitre historique.

12 Comme les organisations les plus importantes. Voir largement dans notre chapitre historique.

13 De même, nos analyses contiendront des éléments de la logique de mobilisation sur la base des données disponibles. Seiler 1993: 23.

14 Nous n'avons pas pu choisir l'analyse de la représentation politique de la minorité hongroise de Roumanie entre 1918–2004 pour plusieurs raisons. Primo, le volume restreint de littérature spécifique qui porte sur ce sujet rendrait impossible ce projet d'étude. Secundo, dans ces conditions, analyser dans une seule thèse l'intervalle 1918–2004 ne nous semblait pas faisable.

15 Il faut remarquer que la création de la Roumanie moderne coïncide avec l'apparition de la minorité hongroise de Roumanie. Voir le chapitre suivant.

nie. Nous voulons vérifier si c'est une logique de clivage centre/périphérie ou celle d'une société divisée selon les lignes ethniques qui explique mieux l'émergence de l'Alliance. Une sous-hypothèse auxiliaire s'ouvre. (1.1) Nous cherchons à établir si les causes de l'émergence des organisations partisans hongroises après la Première Guerre mondiale sont différentes de celles de l'émergence de l'Alliance et de quelle manière.

(2) Ensuite, nous énonçons une hypothèse instrumentale. Nous voudrions vérifier si le parti politique représentant la minorité hongroise «peut être conçu comme une interface entre les conflits nationaux et internationaux dans lesquels la minorité est engagée» (Roger 2002: 27).

(3) De plus, nous voulons examiner si nous pouvons appréhender l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie à travers les définitions des partis ethnorégionalistes, autonomistes ou ethniques. Une sous hypothèse auxiliaire s'ouvre. (3.1) Nous considérons que l'Alliance peut être appréhendée en même temps comme un parti et comme un mouvement ethnique. La facette «mouvement» est plus accentuée dans un premier temps, tandis que celle de « parti » est mise en évidence dans un deuxième temps.

(4) Compte tenu de la place centrale que la question de l'autonomie occupe dans la définition des partis ethnorégionalistes/autonomistes, nous voulons vérifier son importance dans les programmes de l'Alliance. Deux hypothèses auxiliaires s'ouvrent. (4.1) La visibilité de la demande d'autonomie est fortement influencée par la place occupée par l'Alliance dans le système politique roumain. (4.2) L'Alliance met en valeur plusieurs questions importantes pour la minorité hongroise, l'autonomie étant l'une d'entre elles.

(5) Il nous semble que la question de l'enseignement en langue hongroise a été un but important<sup>16</sup> tout au long des périodes entre 1920–1940 et 1990–2004. Nous voulons comparer les changements des buts en matière d'enseignement des deux organisations principales qui ont représenté la minorité hongroise de Roumanie: le Parti hongrois (entre les deux guerres) et l'Alliance après 1990.

(6) En nous basant sur notre cadre théorique, nous supposons que l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie est un parti de masse, avec un grand degré de concentration de leadership.

(7) Nous vérifierons si le factionnalisme de l'Alliance est un mélange entre un factionnalisme idéologique et un factionnalisme tactique.

(8) Par rapport aux influences du système partisan roumain sur l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie, nous nous proposons de vérifier notre hypothèse selon laquelle l'Alliance s'est concentrée sur les questions internes, surtout lorsqu'elle n'a pas été véritablement acceptée par les partis politiques roumains.

(9) Notre dernière hypothèse concerne la participation aux coalitions gouvernementales. Nous voudrions vérifier si cette participation est due aux facteurs internes et externes à la Roumanie.

À cause de nos hypothèses et notre perspective temporelle, nous avons utilisé différents types de sources pour les étapes de notre recherche.

Pour la période de l'entre-deux-guerres, nous avons utilisé des archives éditées et des recensements ainsi que des livres et des recherches scientifiques en grande

16 Pour les organisations/partis qui ont représenté la minorité hongroise de Roumanie.

partie écrites par des historiens. En ce qui concerne le régime communiste nous avons utilisé les recherches des historiens.

Par contre, pour l'étude de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie<sup>17</sup> nous avons défriché cinq types de sources:

**(1) Des documents produits par l'Alliance.** En général on peut considérer que ces documents, même s'ils ont des buts différents contribuent à la construction de l'image de l'ADHR<sup>18</sup>. Parmi ces documents nous retrouvons :

- *Les statuts et les résolutions des différents organes de l'Alliance.* Ces documents régissent la vie interne de l'Alliance. Leur public cible est formé par les personnes qui s'intéressent au fonctionnement de l'ADHR. Mais ils peuvent être des outils de légitimation des actions des différents organes de l'Alliance. Ils peuvent aussi concerner un public plus large comme, par exemple, la résolution sur les élections préliminaires.

Des fois ils se réfèrent aux partis roumains, par exemple la résolution du Conseil des représentants de l'Alliance qui affirmait que, si certaines conditions n'étaient pas remplies, l'Alliance quitterait la coalition gouvernementale.<sup>19</sup>

- Les programmes
- *Les prises des positions des différents organes de l'ADHR.* Leurs destinataires sont: les membres de la minorité hongroise; les partis roumains; en général les gens qui vivent en Roumanie ; les Hongrois et les partis de la Hongrie
- *Les procès-verbaux des sessions des différents organes*
- *Les différentes publications de l'Alliance:*
  - des livres: sur les congrès, à l'occasion de l'anniversaire de l'Alliance<sup>20</sup> etc.
  - des rapports sous forme des brochures (par exemple le rapport de la présidence exécutive et du président de l'Alliance). Ces brochures ont eu comme but principal d'informer les membres sur l'activité de l'Alliance.
  - une série de six brochures qui contiennent: le mémorandum de l'ADHR pour le Conseil de l'Europe et le projet de loi sur les minorités; le mémorandum sur l'enseignement et sur la culture, un texte sur la minorité hongroise et sur sa représentation; des rapports sur «la situation de l'Alliance» et les rapports de la présidence exécutive (1993, 1994); le programme, le statut et les résolutions du 4<sup>ème</sup> congrès de l'Alliance; le programme, le statut et les résolutions du 5<sup>ème</sup> congrès et les priorités gouvernementales de l'Alliance; le programme, le statut et les résolutions du 6<sup>ème</sup> congrès de l'Alliance. Cette série est la conséquence d'une décision de 1994 de la présidence exécutive et les documents ont été édités en hongrois, en roumain et en anglais.
  - deux journaux de l'Alliance. D'une part, le journal officiel de l'Alliance, RMDSZ 'Közlöny', édité par le bureau du président de l'Alliance à Târgu

17 Le sigle en roumain de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie est l'ADHR. Nous utilisons dans notre dissertation soit le nom d'Alliance, soit celui de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie, soit celui de l'ADHR.

18 D'habitude ces documents ont apparus en langue hongroise.

19 La résolution du 5 septembre 1998, RMDSZ Közlöny, 1998/32.

20 Le CD qui est apparu à cette occasion.

Mureş dont le premier numéro est apparu en 1993. Jusqu'à la fin de 2004 il y avait 55 numéros. Ce journal contient les statuts, les programmes, les résolutions des différents organismes, des prises de position. Le journal est paru en Hongrois; il est distribué essentiellement aux organisations territoriales, aux bureaux du président de l'Alliance, aux groupes parlementaires, à la présidence exécutive. D'autre part, le journal électronique de l'Alliance RMDSZ 'Tájékoztató' rédigé dans le bureau du président de l'Alliance à Bucarest. Le journal paraît d'habitude cinq jours sur sept, une fois par jour, sauf dans des cas où le rédacteur considère qu'il y a des nouvelles importantes. Ce journal est envoyé via des courriers électroniques aux organisations et aux personnes qui s'inscrivent (les médias, les ambassades reçoivent ce journal). Le journal paraît en hongrois, mais il y a des versions en roumain et en anglais aussi (les nouvelles sont sélectionnées et traduites). La première fois il est apparu le 29 mars 1993. Jusqu'à la fin du 2004 il y a eu 2900 numéros<sup>21</sup>.

**(2) Des documents produits par les différents organes de l'État.** Ce sont les documents officiels produits pour le public intéressé: les résultats électoraux; les données des recensements; les procès-verbaux des sessions parlementaires.

**(3) Des documents produits par ou à l'aide des personnes impliquées dans les événements liés à l'Alliance:** les mémoires des différentes personnes par exemple ceux de l'ex-président de l'ADHR; des entretiens que nous avons eus nous-mêmes; des interviews que d'autres chercheurs ont réalisées.

**(4) Des analyses publiées par d'autres chercheurs.**

**(5) La presse roumaine et hongroise de Roumanie et la presse de Hongrie.** Nous avons consulté d'une manière systématique le journal «Szabadság» pour la période 1990–2004. Le journal est régional, il est publié en Hongrois à Cluj-Napoca. Nous avons eu accès à une base des données qui contenait à par les versions électroniques du journal «Szabadság» entre 1999–juin 2005: tous les numéros entre octobre 2000–juin 2005 du journal national hongrois «Kronika» (édité à Cluj-Napoca); il est considéré le journal représentatif des opposants de l'Alliance;<sup>22</sup> les nouvelles de l'agence de presse roumaine «Mediafax» concernant la vie politique roumaine entre 2003–juin 2005; les nouvelles de l'agence de presse hongroise «MTI» (de Hongrie) concernant la Roumanie, la minorité hongroise de Roumanie entre 1997–juin 2005.<sup>23</sup>

Notre recherche sur l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie se construit autour des éléments énoncés précédemment. Afin d'avancer dans notre démarche, nous allons structurer notre analyse en quatre parties.

La première partie concerne la construction de notre propre «boîte à outils» nécessaire à notre analyse. Dans un premier temps nous encadrons notre recher-

21 La deuxième ou la troisième édition du même jour est désignée par le même numéro et un II ou III, en fonction de l'édition.

22 Le journal est apparu pour la première fois en octobre 1999.

23 Je remercie Tibori Szabó Zoltán d'avoir facilité mon accès à cette base.

che dans le contexte de la science politique roumaine. Dans un deuxième temps nous procédons à un repérage des principales théories sur les partis régionalistes et ethnorégionalistes.

Notre deuxième partie contient le volet «historique» de notre démarche, le recensement et la brève analyse des différentes organisations partisans de la minorité hongroise de Roumanie entre 1918–1989. Cette présentation se propose de mieux encadrer l'analyse de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie qui suit dans notre troisième partie.

La troisième partie de notre thèse représente notre propre apport aux études actuelles. Nous allons appliquer nos «outils» et les hypothèses construits dans notre première partie et encadrés historiquement dans notre deuxième partie. Nous construisons notre analyse de l'Alliance autour de plusieurs volets: les relations de l'Alliance avec les partis politiques roumains; les changements programmatiques et structureaux; la vie interne de l'Alliance.

Notre quatrième partie comprend deux chapitres. Dans le premier, nous abordons le sujet plus général de la représentation politique de la minorité hongroise par le biais de l'analyse de l'enseignement en langue hongroise entre 1918–2004. Dans le deuxième chapitre, nous reprenons le cheminement de notre analyse et nos hypothèses de départ. Nous voulons ainsi préciser nos conclusions et nos questions nouvelles ou anciennes.

## **Les structures de la représentation de la minorité hongroise de Roumanie: faits et dynamiques. Le parcours de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie**

Dans ce chapitre final de notre thèse nous procédons à un assemblage des différentes conclusions intermédiaires déjà développées dans notre argumentation antérieure. Il ne s'agit pour autant guère d'un simple copier-coller mais nous allons essayer de relier des observations sectorielles en aboutissant ainsi à une vision générale de notre sujet et, si possible, en ouvrant de nouvelles pistes de recherches. Nous avons entamé notre recherche sur la représentation politique de la minorité hongroise de Roumanie avec la constatation de la nouveauté de ce sujet par rapport aux recherches réalisées jusqu'à présente. Nous nous sommes concentrée sur les organisations partisans qui ont représenté les Hongrois de Roumanie.

L'analyse de ce sujet général, la représentation politique de la minorité hongroise, nous l'avons approchée par le biais de la construction d'une étude monographique sur l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie. C'est l'ADHR qui a assuré la représentation politique de la minorité hongroise entre 1990–2004. Nous avons situé l'analyse de l'Alliance dans une perspective historique plus étendue parce que nous avons voulu défricher ses fondements historiques afin de mieux comprendre l'évolution, les changements, les ajustements de la représentation politique de la minorité hongroise depuis 1920 en Roumanie. De plus, un encadrement historique nous a semblé nécessaire pour la compréhension des années

d'après 1990 ainsi que pour éviter l'insertion de notre analyse de l'Alliance dans un canevas de la spécificité.

Il nous semble qu'on traite/qu'on analyse très souvent l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie, la représentation politique des Hongrois de Roumanie, comme un phénomène qui date d'après 1989. Par contre, nous avons vu que des formes différentes de représentation de la minorité hongroise ont existé depuis 1920.

Par conséquent, après avoir revu la littérature de spécialité sur les partis ethnorégionalistes et après avoir construit notre propre 'boîte à outils' pour l'analyse de l'Alliance, nous avons recensé les organisations partisans de la minorité hongroise entre 1918–1989. Nous avons enchaîné avec notre chapitre «historique» l'analyse des relations avec les partis politiques roumains, des changements programmatiques et structurels et de la vie interne de l'Alliance. Dans le chapitre précédent nous nous sommes retournés vers une mise en perspective historique de la question de l'enseignement en langue hongroise que nous avons trouvée centrale pour les années 1920–2004. Ce cheminement de notre analyse comporte tout d'abord un volet d'histoire politique de la Roumanie.<sup>24</sup> Ce volet nous a semblé important tant pour notre démarche en général que pour notre essai de combler une lacune dans la littérature.

Dans ce chapitre nous avons groupé nos hypothèses autour de trois grands sujets qui nous permettent d'ordonner mieux nos conclusions. Nous synthétisons d'abord notre savoir sur la représentation politique de la minorité hongroise entre 1920–2004. Ensuite, nous résumons les caractéristiques de l'Alliance. Enfin, nous réunissons nos conclusions théoriques.

(1) Au début de notre dissertation nous avons formulé deux hypothèses qui peuvent être groupées autour du sujet plus général de la représentation politique de la minorité hongroise entre 1920–2004. D'une part, dans notre hypothèse génétique<sup>25</sup> nous nous sommes proposé de vérifier si c'est la logique du clivage centre/périphérie ou celle d'une société divisée selon les lignes ethniques qui explique mieux l'émergence des organisations partisans hongroises. D'autre part, nous avons voulu comprendre les changements des buts du Parti hongrois et de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie en matière de l'enseignement en langue hongroise.<sup>26</sup> Cette approche sectorielle, cette comparaison, nous a paru importante étant donné la centralité des revendications liée à l'enseignement en langue hongroise dans tout l'intervalle de 1920 à 2004.

Nous considérons que deux facteurs ont eu un rôle essentiel dans l'émergence des partis hongrois d'après la Première Guerre mondiale. Premièrement, parmi les Hongrois qui sont restés en Transylvanie/Roumanie après la Première Guerre mondiale il y avait une élite qui avait une culture politique, celle de la génération 'des Hongrois abandonnés'. Deuxièmement, il y avait un État roumain centralisateur qui construisait l'État-nation roumain. Ces organisations partisans sont

24 Nous avons étudiée cette histoire politique de la Roumanie de la perspective de la représentation politique de la minorité hongroise.

25 Voir notre première hypothèse dans notre chapitre introductif.

26 Voir notre cinquième hypothèse dans notre chapitre introductif.

la conséquence du «démantèlement des empires de l'Europe centrale en 1918» (Urwin 1983: 241).

Dans le cas de l'Alliance nationale des ouvriers hongrois, puis de l'Alliance populaire hongroise, nous avons vu les raisons complexes de leur émergence: l'existence d'un courant de gauche appelé la génération de «l'homme minoritaire», le parti communiste qui a dû gérer la question de l'existence d'une minorité nombreuse sur le territoire de la Roumanie.

Les facteurs qui influencent l'émergence de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie en 1989 puisent leurs racines dans la période antérieure (1920–1989) et ils ressemblent à ceux du Parti national hongrois. D'abord, nous avons constaté l'existence de la quatrième et de la cinquième génération d'élite hongroise qui a eu une expérience dans les structures du régime communiste, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur du champ politique. Ensuite, nous avons identifié le national-communisme qui valorisait l'identité roumaine et essayait d'assimiler une communauté avec la conscience de son identité et de sa forte différence.

Nous pouvons ainsi recenser un set de facteurs qui ont, à notre avis, influencé l'émergence des organisations partisans de la minorité hongroise de Roumanie. Ces facteurs ont été: la forte identité hongroise, la guerre, l'État roumain, l'expérience politique antérieure, la dynamique de la vie interne de Roumanie. Nous devons toutefois souligner que ces facteurs agissent d'une manière différente aux différents moments de l'histoire.

Nous avons montré les difficultés de l'application de la théorie des clivages de Rokkan en Roumanie. Nous avons également vu les causes de l'émergence des partis hongrois. Par conséquent, il nous semble que l'émergence des organisations partisans de la minorité hongroise de Roumanie peut être mieux expliquée par l'existence des lignes ethniques qui divisent la société en Roumanie.

Nous avons identifié certains éléments historiques communs et différents dans 'l'histoire' et les agissements de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie, l'Alliance populaire hongroise et du Parti hongrois. Nous sommes en même temps consciente qu'à ce stade des recherches, nous n'avons pas pu établir une filiation directe et acceptée ou une revendication de continuité entre ces trois organisations.

Nous avons pu observer que la nécessité pratique d'avoir un bureau dans la capitale de la Roumanie et un bureau/siège dans la région habitée par les Hongrois s'est manifestée pendant la période de l'entre-deux-guerres ainsi que pendant les années d'après 1990.<sup>27</sup>

27 Nous avons trouvé deux villes, Cluj-Napoca et București, où des sièges de ces trois organisations ont fonctionné. Pour le Parti hongrois, le siège central était à Cluj-Napoca, mais un bureau du parti fonctionnait auprès du groupe parlementaire à București. Pour une brève période, l'Alliance populaire hongroise a eu son siège à Brașov. (Le siège de l'Alliance des ouvriers hongrois de Roumanie a eu son siège dans cette ville surtout à cause du grand nombre des ouvriers hongrois qui s'y trouvaient. Lönhárt 2008: 158.) Puis, après son premier congrès, il a été transféré à Cluj-Napoca et à București en 1947 (c'est le début de la période quand l'Alliance populaire hongroise ne fonctionne plus). En ce qui concerne l'Alliance, nous avons vu qu'il y avait trois villes où nous retrouvions des sièges: celui de la présidence exécutive à Cluj-Napoca, celui de l'Alliance à București et le bureau du président à Târgu Mureș. Nous avons également vu dans notre chapitre sur la structure de l'Alliance, qu'au cours des années, la ville de Târgu-Mureș a gagné en importance graduellement.

Nos études ont révélé que la demande d'avoir un enseignement en langue hongroise dès la maternelle jusqu'à l'université a été un thème central tant du programme du Parti hongrois, que de celui de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie. Cette revendication a été exprimée d'une certaine manière pendant le régime communiste aussi.<sup>28</sup> Les différences dans le traitement de cette revendication sont dues surtout aux caractéristiques distinctes des régimes politiques.<sup>29</sup>

Un autre sujet abordé parmi les revendications du Parti hongrois et de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie a été l'autonomie. La question de l'autonomie des territoires habités majoritairement par les Hongrois, ou l'autonomie de la Transylvanie a été présente sous différentes formes sous le régime communiste aussi. Dans l'avenir, une des pistes de recherche possibles sera la comparaison de la gestion de la question de l'autonomie par l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie, par l'Alliance populaire hongroise et par le Parti hongrois.

Un autre élément commun dans le travail du Parti hongrois et de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie a été l'utilisation du droit international et des décisions d'Alba Iulia comme arguments en faveur de leurs revendications. Le Parti hongrois et l'ADHR ont utilisé différentes réglementations internationales, ce qui s'explique par le développement du droit international dans la matière et par le changement du contexte international<sup>30</sup>. Cette utilisation du droit pourrait être expliquée en partie par le fait que, parmi les personnes qui ont été parlementaires des deux organisations, un pourcentage significatif était constitué de juristes et d'avocats<sup>31</sup>.

Nous avons identifié une constante dans les discours du Parti hongrois, de l'Alliance populaire hongroise et de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie: la représentation, l'intégration de tous les Hongrois dans une seule organisation.

Dans le cas de l'Alliance populaire hongroise, les raisons sont plus évidentes car la stratégie du front mené par le parti communiste demandait d'englober tout le monde dans la même organisation.<sup>32</sup> Dans le cas du Parti hongrois, nous avons vu que c'était cette forme d'organisation de la minorité qui a été imposée par les autorités roumaines. En ce qui concerne l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie il nous semble que plusieurs facteurs ont joué un rôle déterminant: les générations des élites qui ont été socialisées dans cette nécessité d'unité, l'acceptation de l'ADHR comme partenaire de discussion par toutes les parties intéressées, les lois sur les élections parlementaires.

28 Voir par exemple la réunion du Conseil des ouvriers hongrois d'avril 1974 lorsque l'ex recteur de l'Université Bolyai a recensé les doléances des Hongrois liées à la situation de l'enseignement en langue hongroise ou la lettre de Takács Lajos de 1978.

29 Par exemple, l'accent sur l'enseignement ecclésiastique pendant l'entre-deux-guerres. Voir notre chapitre «historique» et celui sur l'enseignement en langue hongroise.

30 Par exemple, la relevance du traité des minorités signé par la Roumanie après la Première Guerre mondiale a été moindre en 1995 quand il y avait d'autres réglementations plus favorables aux minorités.

31 Dans le cas du Parti hongrois, environ 60%, tandis que dans le cas de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie, environ 20%. Voir notre chapitre 'historique' et sur la structure de l'Alliance.

32 Celui-là n'est pas la seule raison de cette unité. Une autre hypothèse que des recherches à venir pourront vérifier c'est la nécessité de former un groupe uni dans 'en face des Roumains'.

Nous ajoutons à cela que les dirigeants des Églises hongroises ont eu leur place dans la structure de ces trois organisations. Dans le cas du Parti hongrois les évêques hongrois qui étaient des sénateurs étaient des membres de droit de la commission d'administration<sup>33</sup> aussi. Le groupe d'initiative de l'Alliance populaire hongroise comprenait les dirigeants des Églises hongroises,<sup>34</sup> et les «dirigeants des Églises ont été cooptés dans les présidences des organisations locales» (Lönhárt 2008: 213).<sup>35</sup> Dans l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie les dirigeants des Églises font partie du Conseil de conciliation de l'Alliance. Il nous semble toutefois que le sujet des liens entre les Églises hongroises et les organisations qui ont représenté la minorité hongroise doit être analysé dans les recherches suivantes.

En ce qui concerne le nombre des membres, nous n'avons pas retrouvé de données pour le Parti hongrois. Par contre, l'Alliance populaire hongroise a eu environ 450000 membres (Lönhárt 2008: 249–250) en 1945, tandis que le nombre des membres de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie a été de 410000 en 1997.<sup>36</sup>

Nous avons catégorisé le Parti hongrois comme un parti cadre et l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie comme organisation qui se trouve entre un parti de masse et un parti de cadre moderne. Mais au centre des deux organisations s'est trouvée la représentation des intérêts de la minorité hongroise de Roumanie; on a voulu représenter exclusivement l'ethnie hongroise. Par contre, l'Alliance populaire hongroise, qui ressemble à ce stade des recherches à un parti de masse, a représenté «ce qu'il considéré les intérêts réelles de la communauté dans le cadre de la politique de la Roumanie concernant la minorité hongroise» (Bárdi s. a.: 20).

(2) Dans notre chapitre introductif nous avons formulé cinq hypothèses sur l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie. Une de ces hypothèses concernait la question de l'autonomie,<sup>37</sup> deux la structure de l'Alliance<sup>38</sup> et deux les rapports entre l'Alliance et le système partisan roumain.<sup>39</sup>

Nous avons analysé trois volets différents de la question de l'autonomie: l'autonomie dans les relations entre l'Alliance et les partis roumains, l'autonomie dans les programmes de l'Alliance, l'autonomie dans les débats internes de l'Alliance. Par conséquent, nous avons constaté que la demande d'autonomie est seulement une des revendications de l'Alliance. Il est difficile de faire une hiérarchie entre

33 Dû aux réglementations électorales, cela a été l'évêque réformé.

34 Le groupe qui était en charge d'organiser le premier congrès de l'Alliance. (Lönhárt 2008: 210.)

35 Mais la question est plus complexe car, après que l'État roumain ait rompu le concordat avec le Vatican, l'Alliance populaire hongroise a commencé une campagne contre l'Église catholique. (Lönhárt 2008: 410).

36 Le Parti hongrois a eu trois présidents en seize années d'existence: le premier est mort tandis qu'il était encore président (Jósika Samu 1922–1923); le deuxième a été président entre 1923–1926 (Il s'agit d'Ugron István), le troisième entre 1926–1938 (Bethlen György). L'Alliance populaire hongroise a eu deux présidents dans sept années (Kurkó Gyárfás entre 1944–1947 et Kacsó Sándor entre 1947–1953), tandis que l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie a eu deux présidents en quatorze années (Domokos Géza entre 1990–1993 et Markó Béla après 1993, il est encore président en juillet 2006).

37 Voir la quatrième hypothèse dans notre chapitre introductif.

38 Voir la sixième et la septième hypothèse dans notre chapitre introductif.

39 Voir la huitième et neuvième hypothèse dans notre chapitre introductif.

les différents buts de l'ADHR comme l'enseignement en langue hongroise, l'autonomie, l'utilisation de la langue dans la justice et dans l'administration publique. Nous pourrions plutôt affirmer qu'entre les trois buts mentionnés, celui de l'autonomie est plus visible au niveau de la Roumanie et il soulève plus d'interrogations car il questionne la construction de la Roumanie comme État-national unitaire.

Notre hypothèse auxiliaire conformément à laquelle la visibilité de la demande d'autonomie est fortement influencée par la place occupée par l'Alliance dans le système politique roumain doit être nuancée suite à nos analyses. Nous pensons que la visibilité de la question d'autonomie est influencée par la place de l'Alliance dans le système politique, mais également par les organisations s'opposant à l'Alliance. Une fois au gouvernement, la situation de l'Alliance est plus délicate car l'autonomie territoriale ou culturelle est difficilement acceptable par les partis roumains, tandis que l'attente de leur réalisation est plus grande parmi les électeurs potentiels de l'ADHR. Par contre, les organisations hongroises qui s'opposent à l'Alliance se sont fixé comme but central l'obtention de l'autonomie. En même temps, ces organisations reprochent à l'Alliance que tout en étant au gouvernement, au pouvoir, elle n'a rien fait pour l'obtention de l'autonomie.

De plus, ces organisations ont une plus grande liberté de mouvement que l'Alliance.<sup>40</sup> Tout cela contraint l'Alliance de réagir et, par conséquent, l'autonomie gagne encore plus de visibilité.

Au cours de nos chapitres précédents nous sommes arrivée à trois conclusions<sup>41</sup> en ce qui concerne la structure de l'Alliance. D'abord, nous avons montré que du point de vue organisationnel, l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie se retrouve entre un parti de masse et un parti de cadre moderne. Ensuite, conformément à la définition donnée par Janda nous avons encadré l'Alliance parmi les organisations où «le leadership est collectivement centralisé dans un groupe de plus de cinq leaders» (Janda 1980: 116–117). Enfin, il nous semble que le factionnalisme que nous avons pu déceler à l'intérieur de l'Alliance est un factionnalisme stratégique ou tactique, dans les termes de Janda, tout en ayant des accents sur les différences idéologiques aussi.

Notre hypothèse selon laquelle l'Alliance s'est concentrée sur sa vie interne avant son entrée au gouvernement<sup>42</sup> se trouve confirmée par deux arguments. D'une part, l'architecture de l'organisation de l'Alliance a été imaginée avant 1993 et même si elle a souffert des changements on n'a pas mis en causes les traits principaux de la structure. D'autre part, la grande majorité des projets d'autonomie ont été écrits avant 1995.

Toutefois, il nous semble qu'il faut se méfier d'une explication causale. Il ne faut pas non plus oublier que l'Alliance est née en décembre 1989 et qu'elle n'a pas eu

40 Il faut ajouter qu'il y a eu différents événements en 2005–2006 qui nous font penser que les partis politiques roumains et le président essayaient de jouer sur les dissensions visibles existant entre l'Alliance et les autres organisations hongroises. Par exemple, la visite du président Traian Băsescu à Odorheiu Secuiesc où le maire est le président du parti le plus important qui s'opposait à l'Alliance et le parti qui a inscrit dans son statut l'autonomie.

41 Liées avec nos hypothèses du début.

42 Surtout aux moments où elle n'a pas été véritablement acceptée par les partis politiques roumains. Voir la huitième hypothèse dans notre chapitre introductif.

la possibilité d'arriver au pouvoir avant 1996. Il n'est pas surprenant que pendant les premières années, l'accent a été mis sur l'organisation de soi-même.

En ce qui concerne la participation aux coalitions gouvernementales, nous pensons que nos analyses soutiennent les différentes théories étudiées dans notre chapitre théorique. L'inclusion de l'Alliance dans la coalition gouvernementale en 1996 ainsi que les protocoles signés avec elle ont aidé à transmettre, aux yeux des pays occidentaux, une image positive du gouvernement roumain. De plus, cela montrait que dans un pays que l'Europe occidentale considère comme balkanique, ayant une minorité significative, il n'y avait pas de problèmes qui auraient pu déstabiliser le pays ou qui n'auraient pas pu être résolus dans le cadre d'un État de droit démocratique. Nos analyses soutiennent aussi qu'il y a eu une tendance au déclin électoral de l'Alliance suite à la participation au gouvernement.

(3) Nous avons formulé deux hypothèses liées aux théories étudiées dans notre deuxième chapitre et les réponses que nous leur donnons pourront enrichir la théorie des partis politiques. Premièrement, dans notre hypothèse instrumentale nous avons voulu vérifier si le parti politique représentant la minorité hongroise «peut être conçu comme une interface entre les conflits nationaux et internationaux dans lesquels la minorité est engagée» (Roger 2002: 27).<sup>43</sup>

Nous sommes d'accord avec Antoine Roger sur le fait que la théorie de Rokkan n'explique pas à elle seule l'émergence de l'Alliance démocrate hongroise en Roumanie. Par contre, dans le cas de l'Alliance, nous ne pouvons pas souscrire à la théorie de Roger pour qui «les partis politiques ethniques ne servent pas à institutionnaliser un conflit interne mais à articuler les scènes internes et externes» (Roger 2002: 27). Nos analyses démontrent que même si les influences externes<sup>44</sup> sont importantes, le conflit qui déclenche l'émergence d'un parti est essentiellement interne. Nous sommes d'accord avec Antoine Roger quand il accentue l'importance de la situation économique du pays-mère. Toutefois, nous pensons que la différence entre les différentes fractions ne réside pas dans la relation qu'elles veulent établir avec le pays-mère; elle réside plutôt dans la stratégie qu'elles emploient pour atteindre leur but.<sup>45</sup> Nous avons vu que l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie est influencée par: les acteurs politiques de la Hongrie, les organisations internationales et les gouvernements des pays de l'UE, les partis politiques et le gouvernement roumain. Nous sommes consciente que ces différentes influences agissent sur l'Alliance, mais il ne nous semble pas que l'Alliance puisse être appréhendée comme une interface entre des conflits internes et externes.

43 Voir notre deuxième hypothèse dans le chapitre introductif.

44 Les pays de l'Europe occidentale, les organisations nationales, le pays-mère.

45 Il est vrai que les dirigeants de la fraction qui a été identifiée par Roger comme la 'fraction qui regarde vers l'extérieur' ont eu de meilleures relations personnelles avec le FIDESZ que le groupe dominant l'Alliance qui est identifié par Roger comme 'la fraction qui regarde vers l'intérieur'. Cette meilleure relation est due aux questions générationnelles aussi. Seulement, cela ne signifie pas à notre avis que l'importance des liens avec la Hongrie est moins importante pour l'une ou l'autre fraction. Par contre, comme nous l'avons vu dans notre chapitre sur la vie interne de l'Alliance, il y a une différence de stratégies entre les deux (dans notre lecture il s'agissait du Groupe réformateur et du groupe dominant de l'Alliance).

Deuxièmement, nous nous sommes proposé<sup>46</sup> d'examiner si on peut appréhender l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie à travers les définitions des partis ethnorégionalistes, autonomistes ou ethniques. C'est dans le cas de cette hypothèse que la vérification et la formulation des conclusions nous ont posé le plus de problèmes. Nous pouvons intégrer l'Alliance dans les définitions des partis ethniques données par Horowitz ou Chandra. Mais, de la même manière, nous identifions dans le cas de l'Alliance une division territoriale sous-nationale et une population culturellement distincte, avec une identité de groupe exclusif telle que revendiquée par les partis ethnorégionalistes définis par Lieven De Winter. Par contre, nous avons vu que l'Alliance ne veut pas représenter les intérêts de sa région, son but principal étant la représentation des Hongrois, du groupe. Nous pourrions plutôt affirmer que les éléments de régionalisation, de défense de la Transylvanie sont subordonnés et apparaissent dans la mesure où ils peuvent soutenir les revendications ethniques. De plus, nous pouvons dire que les trois caractéristiques par lesquelles Seiler définit les partis autonomistes se retrouvent dans le cas de l'Alliance.<sup>47</sup>

Par contre nous avons conclu dans notre partie théorique que les partis ethniques définis par Horowitz ou Chandra ne peuvent pas être intégrés dans les définitions des partis ethnorégionalistes, autonomistes.<sup>48</sup> Nous avons également vu que les partis des minorités ethniques sont intégrés par les politistes respectifs parmi les partis ethnorégionalistes et autonomistes.

Nous avons observé lors des chapitres précédents que la plupart des éléments théoriques des partis ethnorégionalistes, autonomistes et ethniques sont utiles dans l'analyse de l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie.

Une des explications possibles est basée sur les différences entre les expériences qui ont généré différents modèles: l'Europe occidentale, pour la plupart des auteurs théorisant les partis ethnorégionalistes et autonomistes, les pays d'Afrique, l'Asie et le Canada pour la plupart des auteurs théorisant les partis ethniques. Nous pensons que des études systématiques des comparaisons entre les partis des minorités nationales, mais également des comparaisons entre les partis de l'Europe occidentale, l'Europe ex-communiste, le Canada et l'Afrique pourraient faire avancer cette question.

Nos analyses ont confirmé que l'Alliance est une organisation à deux facettes: celle de mouvement ethnique d'une part et celle de parti d'autre part. Nous considérons que la facette «parti» est devenue dominante au cours des années, fait démontré entre autres par les changements structureaux de l'Alliance, par la professionnalisation graduelle des dirigeants, des parlementaires et par le fait que la plupart des hommes de lettres ont quitté leur position dans l'Alliance.<sup>49</sup> Cette consolidation et fortification du côté «parti» de l'Alliance est due, à notre avis, à la participation de l'Alliance aux élections, au pouvoir et à la vie politique.

46 Dans la troisième hypothèse que nous avons défini dans notre chapitre introductif.

47 Mais, comme dans le cas précédent, nous ne pouvons que répéter qu'il nous semble que la théorie des clivages n'explique pas à elle seule l'émergence de l'Alliance.

48 Principalement, car une des caractéristiques des dernières est l'espace donné.

49 Nous estimons que ce processus est fini en 1993, mais c'est une piste de recherche à découvrir dans l'avenir.

À l'aide de nos hypothèses, nous avons relié dans ce chapitre nos conclusions des différents sous-chapitres et chapitres précédents. Nous pouvons conclure que l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie est une organisation politique pragmatique, que l'idéologie des ses partenaires n'est pas significative. À part le parti de la Grande Roumanie avec qui une alliance est impensable, l'Alliance a eu des accords de collaboration<sup>50</sup> avec le Parti national libéral, le Parti démocrate, le Parti social-démocrate, la Convention démocratique. L'Alliance a gagné la légitimité, elle est devenue un partenaire acceptable pour la plupart des partis politiques roumains, elle a atteint certains de ces buts. Par contre, les possibilités de l'Alliance sont influencées, d'une part, par le fait que pour les Roumains l'État est «l'idéal messianique, unitaire et indivisible d'une communauté nationale» (Barbu 1999: 141), d'autre part, selon Daniel Barbu, par «les politiciens roumains [...] obligés d'être des adeptes inconditionnés de 'l'unité nationale'».<sup>51</sup>

Il y a une ambiguïté entre l'utilisation des voix des parlementaires de l'Alliance et les réticences des partenaires de l'Alliance envers la décentralisation, l'enseignement en langue hongroise, l'autonomie. Nous pensons tout de même que l'Alliance est devenue une présence habituelle, normale, de la vie politique roumaine. Cela montre que la vie politique roumaine s'est adaptée mieux aux règles du jeu démocratique que les pronostics sur une deuxième Yougoslavie faits au début des années '90.

Nous pensons qu'il reste encore à réaliser un énorme travail de défrichage du sujet de la représentation politique de la minorité hongroise de Roumanie. Une telle démarche pourrait ouvrir de nouvelles pistes exploratoires dans les domaines des théories des partis politiques et des études sur les minorités nationales des pays ex-communistes. Nous identifions trois directions de recherches. D'abord, un changement de perspective: des recherches sur les politiques des différents gouvernements envers leurs minorités nationales. Ensuite, des recherches qui se concentreraient sur les changements dans les relations hongroiso-hongrois, sur les acteurs de la vie politique hongroise et les partis des minorités hongroises. Enfin, une comparaison entre les partis politiques roumains et l'Alliance démocrate hongroise de Roumanie ainsi que des comparaisons entre l'Alliance et les partis ethnorégionalistes de l'Europe occidentale fera certainement avancer notre savoir.

50 Gouvernementale ou parlementaire (voir les protocoles avec le PSD).

51 «Tous ceux qui semblent déranger cette unité harmonieuse (les Hongrois, les officiers qui ont milité pour la réforme de l'armée, les gréco-catholiques, les néo-protestants, les homosexuelles, etc.) sont soit ignorés, soit critiqués, soit marginalisés, soit simplement réprimés». (Barbu 1999: 201.)

## Bibliographie

- BARBU, Daniel  
1999 *Republica absentă*. Nemira, București.
- BÁRDI, Nándor  
s. a. *A romániai magyar elit generációs csoportjainak integrációs viszonyrendszere (1918–1989)*. Manuscrit.
- BOKORNÉ SZEGŐ, Hanna  
1997 *Nemzetközi jog*. Aula Kiadó, Budapest.
- JANDA, Kenneth  
1980 *Political Parties: A Cross-National Survey*. The Free Press, New York.
- LÖNHÁRT, Tamás  
2008 *Uniunea Populară Maghiară în perioada instaurării regimului comunist în România (1944–1948)*. Editura Argonaut, Cluj.
- ROGER, Antoine  
2001 *Fascistes, communistes et paysans. Sociologie des mobilisations identitaires roumains (1921–1989)*. Manuscrit.
- 2002 Economic Development and Positioning of Ethnical Political Parties: Comparing Post-Communist Bulgaria and Romania. *Southeast European Politics* 3. (1) 20–42
- SEILER, Daniel L.  
1993 *Les partis politiques*. Armand Colin, Paris.
- URWIN, Derek  
1983 Harbinger, Fossil or Fleabite? 'Regionalism' and the West European Party Mosaic. In: Daalder, Hans – Mair, Peter (eds.): *Western European Party Systems, Continuity & Change*. Sage Publications, 221–257.

### **A romániai magyar kisebbség politikai reprezentációja az 1990 és 2004 közötti időszakban**

A tanulmány keretében a Brüsszeli Szabadegyetemen 2006-ban megvédett doktori értekezésem hipotéziseit és következtetéseit ismertetem. Az értekezés kilenc hipotézisét monografikus tanulmány keretében elemeztem, amelynek forrásai a történeti rész kapcsán az archívumok, a népszámlálási adatok, valamint tudományos kutatások, az RMDSZ tevékenységének elemzése terén pedig a Szövetség által kiadott dokumentumok (alapszabályzatok, a különböző szervezetek határozatai, programok, a szervezetek állásfoglalásai, a szervezetek üléseinek jegyzőkönyvei, az RMDSZ kiadványai és hírlevelei), statisztikák, interjúk, életrajzok, továbbá a román és a magyar sajtó voltak.

## **Reprezentarea politică a minorității maghiare din România între 1990–2004**

În cadrul studiului, reiau ipotezele și concluziile tezei mele de doctorat susținute în 2006 la Universitatea Liberă din Bruxelles. Cele nouă ipoteze au fost analizate în cadrul unui studiu monografic, având ca surse arhive editate, recensăminte și cercetări științifice pentru partea istorică și documentele produse de UDMR (statute, rezoluții ale diferitelor organizații interne, programe, luări de poziții ale organizațiilor interne, procese verbale ale sesiunilor organizațiilor, publicații, ziare UDMR), statistici, interviuri, biografii, precum și presa română și cea maghiară pentru analiza activității UDMR.

## **The Political Representation of the Hungarian Minority in Romania between 1990 and 2004**

This study presents the hypotheses and the conclusion of my PhD thesis, completed at the Free University of Brussels. The nine hypotheses have been analysed in a monograph based on sources such as archives and researches for the historical part, and documents produced by the Democratic Union of Hungarians in Romania (RMDSZ) (statutes, resolutions adopted by internal party organs, political programs, records of the proceedings of party organisations, publications and newsletters published by the RMDSZ), statistics, interviews, biographies, and the Hungarian and Romanian press for the analysis of the RMDSZ's activity.

# Stabilitás vs. biztonsági kihívás. Afganisztán: a kisebbségek országa

---

*Király Zoé Adrienn*

„Anceps fortuna belli” mondja Cicero, ami annyit tesz, hogy a háború kimenetele mindig bizonytalan. A híres latin közmondás igazságtartalma a modern korban is relevanciával bír. Az új évezred elején az Egyesült Államok és szövetségesei a terrorizmus ellen vívják harcukat elsősorban az al-Kaida és a talibán ellen Afganisztánban, valamint az ISIS ellen Irak területén. A közép-ázsiai és a közel-keleti konfliktus törésvonalai nemcsak a huntingtoni értelemben vett civilizációk között húzódnak, hanem vallási és etnikai kisebbségi problémával is terheltek. Bár a modern globális rizikótársadalomban felmerülő összetett terrorcselekmények és fegyveres konfliktusok a demokratikus államokat arra kényszerítik, hogy újradefiniálják hagyományos nemzetbiztonsági stratégiáikat és szövetségi rendszereiket, közel sem bizonyos, hogy a megválasztott eszközökkel képesek lesznek kezelni a fennálló konfliktusokat.

A jelenlegi nyugati nemzetbiztonsági stratégiák globális terrorista hálózatok felszámolására helyezik a hangsúlyt, annak érdekében, hogy Nyugat-Európa térségében és az Egyesült Államokban csökkenteni lehessen a fenyegetettség mértékét. Ez a megközelítés azonban csak a problémakör egyik szelete. A Közel-Kelet és Közép-Ázsia pacifikálásának kulcsa – egyben a terroristahálózatok utánpótlásának sikeres redukálásának alapja –, hogy a különböző etnikai kisebbségekből álló országok, mint például Afganisztán, képes legyen olyan stabil kormányzat kialakítására, amely képes a társadalmi problémák eszkalációjának megfékezésére. A béke megteremtésének fő gátja azonban a közel-keleti térségben az évszázadok óta fennálló vallási és etnikai ellentétek erősödése. Az absztrakció szintjén megfogalmazott elvárások gyakorlatba ültetése problematikus, bármilyen biztonságpolitikai döntés meghozatala előtt a térség etnikai megoszlásának áttekintésére, valamint a nemzeti kisebbségek igényeinek kielégítését is figyelembe vevő stratégiára van szükség.

## Stabilizációs kihívások

George W. Bush a 2001. szeptember 11-i támadás után meghirdette a terror elleni háborút (War on Terror), elkezdődött a Tartós Szabadság Hadművelet (Operation Enduring Freedom), melyet Barack Obama hivatalba lépésével átkereszteltek Tengerentúli Tartalékos Műveletté (Overseas Contingency Operation). A műveletek Afganisztán területén fellelhető terrorista sejtek felkutatására és megsemmisítésére koncentráltak, párhuzamosan a politikai stabilizációra irányuló törekvésekkel, melynek célja, hogy az ország lakossága elfogadja és támogassa a választott kormányzatot. A stabil kormányzat megteremtésének két fő összetevője: a gazdasági stabilitás, valamint a politikai szereplők konszenzusteremtő és kormányzóképesége.

A világgazdasági statisztikai adatokat elemezve megállapítható, hogy a nyugati értelemben vett demokrácia megteremtésének anyai feltételei nem állnak rendelkezésre Afganisztán esetében. „Afganisztán a világ legszegényebb országai közé tartozik. Az egy főre jutó GDP mindössze 700 amerikai dollár és a lakosság 73 százaléka él napi egy amerikai dollárnál kevesebb összegből. Az adatok láttán bizony nehéz elképzelni, hogy a 2003. évi felmérések alapján mégis ez az ország érte el a legnagyobb, 30 százalékos GDP-növekedést a világon, azonban ez az érték jól igazolja, hogy milyen nagymértékű támogatást kap a terület a nemzetközi élet szereplőitől” (Cimic 2006: 19). Az ország gazdasági teljesítményének nagy része emellett a feketegazdaságot jelentő ópiumtermelésből származik, amely a nyugati országok számára komoly szervezett bűnözéssel kapcsolatos fenyegetettségi helyzetet jelent. Az Egyesült Nemzetek Szövetsége Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala szerint az afgán ópiumtermelés tizenötszörösére növekedett 1979 óta, és jelenleg a világ ópiumtermelésének kétharmada (3400 tonna) az országból származik. 1996 és 1999 között a tálib kormányzat betiltotta az ópiumtermelést, viszont a drog kereskedelme szabadon maradt, melynek következtében a termelési mutatók meghaladták a 4600 tonnát. A termelési adatok bűnüldözési szempontból azt jelentik, hogy az Európában és Oroszországban eladott heroin háromnegyede Afganisztánból származik (UN Office of Drugs and Crime 2003: 5).

Az afgán gazdaság tradicionálisan a mezőgazdaságon alapul, mely a társadalom törzsi felépítettségének jegyében a hadurak (kánok, lords) kezében van. Az 1979-es szovjet inváziót megelőzően a lakosság 85 százaléka mezőgazdaságból élt, majd a kommunista berendezkedés meghonosítása emelte az ipari szektor részesedését a GDP szempontjából, de jelentős szerkezeti átalakításra nem került sor (Jawad 1992: 7). A társadalom és a termelés folyamatai az elmúlt évtizedekben sem változtak, a 2001-es amerikai bevonulás főként a biztonsági beruházásokra, nem pedig a gazdasági átalakításra helyezi a hangsúlyt. Az Egyesült Államok Afganisztánnal kapcsolatos politikája a gazdasági összeomlás elkerülésére koncentrált, ezért a nemzetközi segélyezés folyamatos, hatékonysága azonban kérdéses. Az Egyesült Államok kongresszusa 2002 és 2009 között több mint 170 milliárd dollárt szavazott meg Afganisztán javára, ám ennek az összegnek a jelentős része védelmi célú kiadások fedezésére szolgált, a rendelkezésre álló források mindössz-

sze 7 százalékát fordították oktatási és egészségügyi kiadásokat jelentő külföldi segélyezésre (Tálas 2009: 49). Az amerikai beavatkozás során a segélyeket jelentő pénzüsszegek nagy részét tehát főként biztonsági és katonai kiadásokra fordították, a civil fejlesztések háttérbe szorultak, az ország saját erőforrásai pedig elégtelennek bizonyulnak a szegénység felszámolásához és a stabil kormányzáshoz. Az Afgán Segélyeket Koordináló Ügynökség (ACBAR) jelentése szerint Afganisztán központi költségvetési kiadásainak 90 százalékát segélyekből fedezi. Az ACBAR jelentése alapján megállapításra került, hogy a nemzetközi donorközösség által felajánlott 25 milliárd dollárnyi összegből, 2008-ig mindössze 15 milliárd dollár került Afganisztánba, és a juttatás 40 százaléka vállalati haszonként és tanácsadói fizetesként vissza is kerül az adományozó nyugati országokhoz. Végül megoldhatatlan fajsúlyos problémát jelent, hogy a segélyek kétharmadának elköltésére – a Karzai kormányzat korrupsztátát hivatkozva – az afgán kormányzat mellözésével kerül sor (Tálas 2009: 50).

A fentiek alapján megállapítható, hogy a liberális demokrácia építésére irányuló nyugati stratégiai döntések kevés sikert aratnak egy olyan országban, melynek gazdasági és kulturális hagyományai nem támogatják az említett törekvéseket. A gazdasági abnormalitáshoz kormányzati defektusok kapcsolódnak, mivel az Asraf Ghani vezette kormányzat gyengének bizonyul az etikai és törzsi feszültséggel terhes politikai környezetben, és képtelen a nyugati segítség ellenére stabil, konszenzuson alapuló kormányzati rendszert kiépíteni.

## Etnikumi diverzitás

Afganisztán olyan multietnikumú ország, melyben több mint egy etnikai csoportosulás létezik, túl sok nyelven beszélnek és a lakosság többszörös etnikai identitással rendelkezik (Mazhar 2012: 97). Az etnikai és törzsi feszültségek szétfeszítik a történelmileg is gyenge lábakon álló ország politikai berendezkedését, melyet az iszlám vallás központosító szerepe sem képes stabilizálni. A fennálló társadalmi struktúra és politikai berendezkedés – valamint az afgán nemzetközi koalíció – jelenleg képtelen kezelni négy kulcsfontosságú területen kialakult problémát. Az ország működésképtelenségét mutató biztonsági helyzet, a segélyezés és fejlesztés anomáliáit, a kábítószer-termelés és a regionális hatalmi ellentétek által generált kaotikus állapot megszüntetéséhez mindenképpen szükséges az ország lakosságát alkotó népcsoportokkal való konszenzusépítés (Tálas 2009: 46).

Az Afganisztáni Iszlám Köztársaság lakosságának összetétele rendkívüli változatosságot mutat, amely az ország regionális tranzitjellegéből is adódik. Afganisztánban 14 nagyobb kisebbségi csoportot ismernek el: a pastukat, a tadzsikokat, a hazarákat, az üzbégeket, a balocsikat, a türkméneket, a nurisztániakat, a pamiris népességet, az arabokat, a gujarokat, a brahui népet, a kizilbasokat, az ajmakokat és a pashai népet. A csoportok közül csak néhány „ős” afganisztáni csoportosulás – például a pastuk vagy a hazarák –, többségük főként a szomszédos országokból bevándorolt népcsoport tagjai – főként tadzsikok, üzbégek (Siddique 2012: 2). A

törzsek gazdasági erejüket az ópiumtermelésből nyerik, főleg a déli Helmand, a keleti Nangarhar és az északi Badakshan tartományban (UN Office of Drugs and Crime 2003: 5).

A többségi nemzetnek az afgán, más néven pastu népcsoport minősül – használt nyelv a pastu –, megközelítőleg a lakosság 44–45 százalékát teszik ki. Vallási hovatartozásukat tekintve szunnita muszlimok, területileg Kunduz és Mazar-i-Sarif térségében, Kabulban, a délkeleti Kandaharban és a nyugati Heratban élnek (Cimic 2006: 15). Az afgán szó két értelemben használatos, egyrészt jelöli a pastu népcsoportot, mely Afganisztán legnagyobb népcsoportja és az államalkotó többséget testesíti meg, másrészt a politikai és nemzetközi jogi értelemben vett Afganisztán 35 millió lakosának együttes elnevezésére is szolgál. A pastuk törzsi konföderációjában különösen a „Kandahár-régióban élő Durráni törzsbeliék játszanak nagy szerepet ma is, hagyományosan ők alkotják az ország társadalmi-politikai vezető rétegét” (Puskás 2001).

A pastu népesség bár muzulmán vallású, nem kizárólag a sharia jog által meghatározott társadalmi berendezkedés keretei között él. A pastu társadalmi struktúra alappilléret a Pashtunwali vagy más néven a Pukhtunwali törvények összessége jelenti. A törvénykönyv nagy hangsúlyt helyez a vendégjogra, a pastu nyelv használatára, valamint a szokásjog alapján a bosszúra. A döntések a törzsi tanácsban, a jigrában születnek, de a politikai vezetés a törzsi felépítettségéből kifolyólag az adott vezető személyiségre épít, és nem a választott intézményeken alapul (Jawad 1992: 11).

Afganisztán esetében azonban nehézkes nyugati értelemben vett etnikumi felosztottságról beszélni. A történelmi katalizmák az afganisztáni társadalomban is kiépítettek egyfajta szociális egységbe tartozási érzést, bár a törzsi és a vallási ellentétek erősen erodálták minden időszakban a szocializációs folyamatot. Az egységesség Afganisztán esetében pusztán tudományos absztrakció. A pastu többségi társadalmat jelentő népcsoport is nehezen nevezhető egységesnek, mert bár etnikailag a pastuk egységesek, nyelvileg számos csoportjuk nem a pastu, hanem a dari nyelvet használja. Tiszta elméleti kategóriák tehát egyik etnikumi egységgel kapcsolatban sem állíthatók fel, köszönhetően a kétnyelvűségnek, a vallási kapcsolatoknak és a beházasodás intézményének (Siddique 2012: 2).

Míndezek mellett az egyes kisebbségi csoportok transznacionális jelleggel is rendelkeznek. A pastu populáció megosztott, Afganisztán 15 millió fő, míg Pakisztánban 30 millió főt számláló enklávét él. A pastuk számára identitásuk alapvető paradoxont hordoz. Míg Afganisztánban csoportosulások a többségi társadalmat jelenti, addig Pakisztánban irredenta, anyaországhoz csatlakozni kívánó, kisebbségi etnikumként tekintenek rájuk (Siddique 2012: 6).

A pastukon kívül a második legjelentősebb enklávét a tadzsik népesség testesíti meg, mely az ország lakosságának 27 százalékát alkotja. Szunnita iszlám vallású népcsoport, mely a dari nyelvet beszéli (Cimic 2006:19). A tadzsik etnikum főként két nyelvet beszél, a tadzsik nyelvet, mely cirill betűkkel írt újperzsa dialógus, valamint az arab abc-vel írt dari nyelvet, amely főként kiejtésében tér el az Iránban beszélt perzsa nyelvtől, a fárszitól. Mivel főként az ország gazdagabb régióiban, Kabulban és a Heratban élnek, iskolázottabbak és jelentős politikai befolyással is rendelkeznek, valamint a központi közigazgatási feladatok ellátásában is nagy szerepet játszanak. A tadzsik népcsoport egyik ágát képviselik a Panjsheri tarto-

mányban élő pandzsšheri népcsoport tagjai, akik szintén szunnita vallásúak, és nagy szerepet játszottak a szovjet ellenállás idején. Nagy létszámban találhatóak Kabulban, és a hazarákhoz hasonlóan főként a társadalom alsóbb rétegeit alkotják, kevés politikai befolyással rendelkeznek. A tadzsik népcsoport vallásilag is megosztott, a többség szunnita vallású, de az ország nyugati felében találhatóak síita vallású tadzsik enklávék is (Jawad 1992:11).

A pastuk és a tadzsikok közötti csoportrelációk alapvonásai már Amir Abdul Rahman 19. század végi kormányzása alatt kirajzolódtak. A pastu törzsek centralizációs konszolidációja, a hazara lakosság pacifikációjával párhuzamosan, lehetővé tette a pastu dominanciájú politikai vezetés meghonosodását Afganisztánban. A tadzsik és kizilbas törzsbéliek ezzel egyidőben helyet kaptak a központi igazgatásban, így konfliktusaik csökkentek. A két népcsoport egységes fellépését az Abdullah Khan király elleni 1929-es felkelés robbantotta szét (Siddique 2012:3).

Hasonlóképpen jelen van a szintén szunnita iszlám vallású üzbég népcsoport is, akik Afganisztán lakosságának 9 százalékát jelentik. Az üzbégek és a tadzsikok – elérően pastu többségi társadalomtól – nem törzsi szervezetségi alapon vannak jelen Afganisztánban, jelenlétük a szomszédos országokból való bevándorlásnak és a kereskedelmi kapcsolatoknak köszönhető. Az üzbég népcsoport mellett más török eredetű népcsoportok is megtalálhatók az országban, mint például a kipcsakok, karakalpakok, kizilbasok, a wakhik, valamint a kirgizek és a kazahok (Jawad 1992: 12).

Kivételt jelentenek a szunnita többségi társadalomban a dari nyelvet beszélő síita iszlám vallási irányvonalat jelentő hazara népcsoport tagjai. A hazarák törzsi rendben szerveződnek, saját milíciával is rendelkeznek, az ő esetükben a törzsi hovatartozást felülírja az etnikai lojalitás (Cimic 2006:16). A hazara népcsoport történelmi kataklizmáin keresztül nyomatékosan megmutatkozik, hogy az afganisztáni multi-etnikumú társadalom konfliktusai nemcsak etnikai törésvonalakat, hanem súlyos vallási ellentéteket is hordoznak. A hazarák katonai szerveződésére a történelem folyamán alapvető szükség volt. A modern Afganisztán 1747-es megalakulása óta a szunnita többséget képviselő Durráni sah által egyesített pastu törzsek természetes vetélytársát, a síita vallású hazara kisebbség jelentette. Afganisztán első nemzetiségi felkelésére Amir Abdul Rahman expanzív politikát megtestesítő uralkodása alatt az 1880-as években került sor, a hazara népcsoport vezetésével. A felkelést követően Amir képes volt stabil – tadzsik, pastu, valamint üzbég törzsek-ből álló – szunnita koalíciót felépíteni a hazarák ellen, így a vallásilag is elkülönülő népcsoport folyamatos izolációval és kirekesztéssel találkozott (Jawad 1992: 11).

Szintén az ország második hivatalos nyelvét – az első a pastu –, a darit beszélő, szunnita iszlám vallású, törzsi berendezkedést követő csarjmakok, akik a népesség 4 százalékát jelentik. Jelen vannak még az országban a türkmének, akik az ország lakosságának 3 százalékát jelentik, valamint a beludzsok, akik 2 százalék körüli arányt testesítenek meg. Számos mikroetnikum létezik még az országban, például az iráni eredetű ormuni és paracsi, valamint a pastunokkal rokon iskashimi, jazgulami, roshani, wartang népcsoportok (Cimic 2006:15).

A lakosság etnikai-törzsi összetétele valójában mindenütt mozaikszerű képet mutat. „Északra és északkeletre Kabultól a némiképpen rejtélyes eredetű dard (v. paisácsi) nyelvcsaládhoz tartozó núrisztáni törzsek élnek, nyelvüket régebben káfírnak is nevezték” (Puskás 2001). A térség ma Afganisztán Nurisztán tartományát jelenti – korábbi nevén Káfírisztán. 100 000 főt jelentő lakossága az erőszakos

iszlamizációt követően főként elnyomott mező- és erdőgazdálkodásból él, és megfelelő oktatási lehetőségek hiányában az ország egyik legszegényebb etnikumát jelentik (Jawad 1992: 12). Paradox módon azonban a nurisztáni népességet az ország egyéb etnikumaihoz képest a pastu dominanciájú kormányzat hagyományosan támogatja, mivel – hasonlóképpen a balúcsi, pashai és brahui etnikai csoportokhoz – nyelvileg ezek az enklávék általában kétnyelvűek, így részei a pastu kulturális örökségnek (Siddique 2012: 2).

„A pastó (pastu) és a fárszi (újperzsa) egy önálló dialektusát alkotó darín kívül szintén az újiráni csoportokhoz tartozó balúcsi (balócsi), mundzsi és sughni (sughnání) nyelvű népesség is él az országban, főként a nyugati területeken” (Puskás 2001). Emellett megemlítendő még „az ország legdélibb részében szórványként megmaradt bráhuí népesség, akiknek legközelebbi rokonai a Dél-Indiában élő dravidák: tamilok, kannadák, teluguk, malajálák stb.” (Puskás 2001). A balúcsik és bráhuí népesség körülbelül 300 000 lelket számlál, a szunni iszlámhoz tartoznak vallásilag, és folyamatos ellenzékét jelentik a pastuk által dominált központi kormányzatnak (Jawad 1992: 12). Ugyanakkor az afgán vezetés támogatja a baluhisztáni népesség függetlenedési törekvését, mert a balúcsik segítségével gyengíteni tudja a szomszéd Pakisztánt, ahol – Afganisztánnal ellentétben – milliós nagyságrendben élnek az etnikum képviselői (Siddique 2012: 2).

„Számon tartanak még nem nagy létszámú, darí nyelvet beszélő, de vallásgyakorlatukban hébert használó zsidó, továbbá pamíri nyelveket beszélő csoportokat és cigány közösségeket is. Vallásilag jóval egységesebb Afganisztán: a lakosság 99 százaléka a muszlim, háromnegyed részt szunnita hanafiták, a többiek siciták és iszmácliták. Kevés hindu, szikh, zsidó tartozik a fennmaradó 1 százalékba” (Puskás 2001). Kisebb lélekszámú, körülbelül 800 ezer főt számláló az ország északnyugati sztyeppéjén élő, kisebbségi egységet testesítenek meg az ajmakok, akik főként szőnyegkereskedelemből szerzik anyagi forrásaikat (Jawad 1992: 13).

Végül említést kell tenni a koochikról, vagyis a nomádokról, akik nem etnikai vagy vallási, hanem szociális szempontból jelentenek kisebbségi csoportot Afganisztán társadalmán belül. Az antropológusok becslése szerint számuk egy- és hárommillió közé tehető, hordákban élnek, főként pastu nemzetiségűek, de etnikailag kevert csoportosulásról beszélhetünk. Életmódjuk történelem előtti időket idéz, országhatárokat nem ismerve kóborolnak, a telet főként Pakisztánban töltik, csak a nyári időszakban használják Afganisztán legelőit. Politikai szempontból jelenlétük és tevékenységük szabályozása folyamatos polémia tárgya, mivel lélekszámuk nagy és egyes csoportok félnomád, olykor letelepedett életformát is mutatnak (Jawad 1992: 13).

## **Az etnikai csoportok kapcsolódásai és ellentéteik**

Afganisztánt – bármely multietnikumú országhoz hasonlóan – aszimmetrikus etnikai erőviszonyok jellemzik. A kiegyensúlyozatlan kapcsolatok gyökerei az 1978-as szovjet beavatkozásig vezethetők vissza, mely a pastu dominanciájú Durráni dinasztia uralkodásának végét jelentette. Etnikai szempontból az Áprilisi

Felkelés (Saur Revolution) pozitív hatásokat gyakorolt, mivel paradox módon arra kényszerítette a Babrak Karmal vezette szovjetbarát rezsim pastu dominanciájú Khalq (a Többség) frakcióját, hogy elismerje az üzbég, a türkmén, a balúhi és a nurisztáni nyelveket azért, hogy a pastu nyelv fő vetélytársának számító dari hátérbe szoruljon (Siddique 2012: 3).

A kommunista politikai vezetés lokális és etnikai szinten kívánta megszervezni bázisát, hogy képes legyen megsemmisíteni az elődjének számító pastu dominanciájú központi kormányzat maradék befolyását is. Moszkva politikai törekvése által a különböző etnikumok bizonyos fokú önkormányzatiságra tettek szert a szovjetek által uralt időszakban. Ezt a megszerzett függetlenséget a kommunista kivonulás után sem adták fel (Mazhar et al. 2012: 102).

A szovjet megszállás eredményeképpen az országba érkeztek a mujahedinek – iszlamista szovjetellenes lázadók –, akik iszlám vallású, főként arab országokból érkeztek, és a kommunista hatalom megdöntését tűzték ki célul. Törekvéseiket az amerikaiak leplezett fegyverszállítványokkal a pakisztáni titkosszolgálat (ISI) közreműködésével támogatták (Katzman 2014: 2).

A szovjet katonai megszállást követően a 90-es évekre a mujahedinek hét fő pártcsoporthoz tartozókkal rendelkeztek az országban, frakcióikat az egyes etnikumok is támogatták. A fő politikai erőt jelentő mujaheddin politikai pártok megállapodását követően 1992-ben Burhanuddin Rabbani a tadzsik enklávét pártjának az Iszlám Szövetségnek (Islamic Society, Dzsamajat-E-Iszlami) a vezetőjeként vált az ország vezetőjévé. A politikai alku értelmében 1994-ben át kellett volna adni hatalmát, de Rabbani a dezintegrációs veszélyekre hivatkozva nem tett eleget a megállapodásban foglaltaknak. A döntést erősen ellenezte az iszlám konzervatív irányvonalat képviselő pastu Gulbuddin Hikmatyar, de Rabbani kiűzetésére irányuló törekvései nem jártak sikerrel. Rabbani a konfliktus megszüntetése céljából Hikmatyart miniszterelnökké nevezte ki, de a pastu vezető soha nem foglalta el hivatalát (Katzman 2014: 4).

Burhanuddin Rabbani kormányzása etnikai szempontból két fő jellemzővel bírt. Egyrészt megakadályozta a tadzsik és az üzbég felkelések dezintegrációs hatását, másrészt felgyorsította a talibok politikai szerepének kialakulását. A talib mozgalmat főként pastu eredetű, paraszti származású vallásos fiatalok alkották, akik a Rabbani kormányzat korrumpálása miatt egyre inkább a vallásos konzervativizmus felé fordultak (Katzman 2014: 4).

A szaúd-arábiai puristavallási felfogáshoz a vahabita mozgalomhoz hasonló, ultrakonzervatív deobandi irányzatot megtestesítő iszlám vallásos tanintézményekben – a madrassákban – elsajátított nézetek egybecsengenek a pastu törzsi tradíciókkal (Katzman 2014: 4). A nincstelen fiatal férfiak kétségeire megadták a választ a szigorú vallási előírások, így kitermelődött az országot 1996 és 2001 között irányító talibán kormányzatot létrehozó generáció. A talibán kormányzat tehát sem etnikai, sem szociológiai, sem vallási értelemben nem jelenti a kisebbségi vagy többségi társadalom irányítását. Tulajdonképpen a többségi társadalomhoz tartozó pastu népesség nacionalista, ultraortodox szunnita vallásos mozgalma, mely együttműködött a vahabita irányvonalat képviselő Oszama Bin Laden vezette ultrakonzervatív szunnita iszlám terrorszervezettel, az Al-Kaidával. A két entitás együttműködése vezetett az Amerikai Egyesült Államok 2001-es afganisztáni katonai beavatkozásához.

A nyers ópiumkereskedelem, valamint a tálib ellenállók elleni fegyveres felépés új stratégiája a 2010-es Mustarak hadműveletben rajzolódott ki. A Stanley McCrystal amerikai főparancsnok által kidolgozott elképzelés szerint a lázadóktól megtisztított területeken koalíciós erők gyors ütemben helyreállítják a közszolgáltatásokat, hogy megnyerjék a helyi lakosság támogatását, ezzel csökkentse annak esélyét, hogy a tálibok visszaszivárognak az afgán központi erők által ellenőrzött területekre. A stratégia főpróbájának számító Mustarak város példáját azonban nem követte folytatás, mert bár az akció katonailag sikeresnek bizonyult, az ígért politikai támogató kampány és a fejlesztési beruházások hiánya összességében sikertelenségre kárhoztatta a kezdeményezést (Tálas 2010: 68).

Afganisztánban jelenleg nyolc fő csoportosulás között oszlik meg a politikai hatalom. A taliban (Taliban) pastu eredetű ultraortodox csoportosulása főként az ország déli és keleti vidékein jelentős. Eredetét tekintve a pastu ághoz tartozik a Haqqani hálózat (Haqqani Network), mely Jalaludin Haqqani vezetésével szoros kapcsolatokat ápol a taliban katonai erőkkel. A harmadik erő az Iszlám Szövetség (Islamic Society), mely a mérsékelt vallásos tadzsik népcsoportok pártja és az ún. Északi Szövetség (Northern Alliance) vezetője is. Az Iszlám Szövetség által az ország elnökévé vált Burhanuddi Rabbanit 2011-ben a tálibok kivégezték. A csoportosulás jelenlegi vezetői Muhammad Fabid és Ismail Khan, aki az egyik legbefolyásosabb hadúrnak (warlords) számít az ország északi és nyugati térségében. Jelentős szereppel bír az Afganisztáni Nemzeti Iszlám Mozgalom (National Islamic Movement of Afghanistan), mely az üzbég kisebbség szekuláris, baloldali pártja. Vezetője Abdul Rashid Dostan, és 2004-ben Hamid Karzai legfőbb riválisának számított, majd az elnökválasztást követően a Karzai-adminisztráció fő biztonsági tanácsadójává vált. A hazara kisebbség pártja az ötödik erő az Afganisztáni Iszlám Egység Pártja (Hizb-e Wahdat), mely a közép-afganisztáni Ghazi megyéjében rendelkezik jelentős befolyással. Az ország déli részét uraló pastu törzsi vezetők (Pastu tribal leaders) a hatodik legfontosabb politikai erőt képviselik Afganisztánban. Ők a mérsékelt pastu politikát testesítik meg, Hamid Karzai hatalmának alapját adták. A mérsékelttel szemben ortodox keményvonalas pastu irányvonalat képvisel a Hizb-e-Islam Gulbuddin (HIG) pártja, melyet Gulbuddin Hekmatyar alapított. A párt tagja Yunus Khalis a tálib vezető Umar Mullah szellemi mentorának volt tekinthető. A pastuk harmadik politikai pártja egyben az ország nyolcadik legnagyobb politikai erejét, az Iszlám Uniót (Islamic Union) képviseli, legszigorúbb ortodox pastu pártnak Vezetője, Agd-I-Rab Rasul Sayyaf, erős szaúdi kötődéssel a vahabita mozgalom legerőteljesebb afganisztáni közvetítője (Katzman 2014: 78).

Az Afganisztánban konstans polgárháborút és multipoláris konfrontációt okozó veszélyes politikai képletet mindazonáltal a szovjet katonai megszállás hívta életre. Az 1980-as években létrejött vallási szektákra és regionális dimenziók mentén történő megosztásra irányuló politikai gondolkodás az elmúlt évtizedekben sem változott. A pastu többségi társadalom, hatalmát féltve, folyamatosan támadja az üzbég és tadzsik csoportokat, akik egyre nagyobb befolyásra tesznek szert Kabulban. Kunduz városában folyamatosan feszült a helyzet a főként vidéki származású tadzsikok és a városi neveltetésű pastu csoportok között (Manzar et al. 2012: 103).

A taliban kormányzat egyfajta újraegyesítő funkciót is betöltött a fragmentálódott afgán társadalomban, de mivel a pastu nacionalizmus dominálta a mozgal-

mat, végül nem volt képes megfelelni az unifikációs kívánalomnak. Az üzbég és a hazara földművesek az új évezredben is állandó harcban állnak a pastu pásztorokkal (Manzar et al. 2012: 103).

Mindazonáltal a szovjetek által elindított, a pastu dominanciát lebontó törekvéseket végül az amerikaiak fejezték be. Katonai jelenlétüknek köszönhetően öt faktor mentén a pastu politikai befolyás folyamatosan csökkent. Egyrészt az ország északi részén élő kisebbségek azonnal természetes szövetségeseivé váltak az amerikai és a nemzetközi haderőknek a pastu dominanciájú tálibok elleni harcban. Másrészt a hirtelen beáramló segélyek következtében a pastu frakciók között is számtalan, főként gazdasági okokra visszavezethető súlyos ellentétek alakultak ki. Harmadrészt az ellenállásban szerepet játszó pastu dominanciájú pártok elvesztették egyébként is gyenge társadalmi támogatottságukat, mivel a multiidentitással rendelkező lakosság igényeit saját etnikai irányultságú politikai entitások kezdték kielégíteni. Negyedik faktorként az amerikaiak felismerték, hogy a pastu közösség Hikmatyart támogató pártja együttműködik a tálibokkal. Végül pedig a pastu hatalmi elit megdöntéséhez vezetett a szomszédos államok afgán egységet megbontó, etnikumokat támogató politikája (Manzar et al. 2012: 105).

Mivel a központi kormányzat megosztott, az etnikumok pedig nem működnek együtt, a tálibok a hatalmi vákuumot kihasználva aktívan képesek jelen lenni Afganisztán tartományaiban.

## Összegzés

Az etnikai konfliktus alapdichotómiája folyamatosan táplálja a polgárháború tüzét. A különböző etnikai és politikai szereplők közötti egységes konszenzus kialakítása az egyetlen útja, hogy Afganisztánt stabilizálni lehessen.

Hamid Karzait 2001-ben választották az Afgán Átmeneti Kormány vezetőjévé. Harmincfős kabinetje 11 pastu, 8 tadzsik, 5 hazara, 3 üzbég, és három kisebb etnikum képviselőjéből állt. A tálibokat az Al-Kaidával való kapcsolatuk miatt nem hívták meg a kormányzatba. A Karzai kormányzat részére a Bonni ENSZ-konferencián elkészítettek egy menetrendet, mely szerint az adminisztrációnak etnikumokra épülő politikai rekonstrukciónak kellett volna megvalósítania. A nemzetközi szintű megoldás azonban nem szűrődött keresztül az afgán társadalmon, támogatottsága elmaradt a kívánt szinttől, főként azért, mert egyes kormányellenes mozgalmak kimaradtak a rendezésből (Siddique 2012: 5).

2010-re az amerikai katonai vezetés is magáévá tette a diplomáciai körök által folyamatosan képviselt álláspontot, miszerint az afgán konfliktus katonai úton nem oldható meg, szükséges a fegyveres ellenállókkal való tárgyalás, mivel a kormányellenes mozgalmak ereje nem csökken, felszámolásukra kevés esély mutatkozott. Az afgán kormányzat 2010-re elő is készítette a konzultatív „békedzsigrát” (jigra-pastu tanács), de a fő tárgyalópartnerek, a tálibok legbefolyásosabb vezetői, a kormányzattal szemben álló hazara és az üzbég vezetők végül nem képviseltették magukat (Tálas 2010: 68).

Számos külpolitikával foglalkozó nyugati szakember, például Colin Powell vagy Joshka Fischer az afgán konfliktust elsősorban etnikai eredetűnek tartották. A kisebbségek szerepét hangsúlyozó politikai megközelítésnek is megvannak azonban a maga határai. Egyrészt az iszlám vallás szerint – mely alapvetően meghatározza az afganisztáni politikai gondolkodást – minden muzulmán része az egyesült közösségnek, vagyis az ummának. A kisebbségek szeparáló erejét az iszlám unifikációra irányuló gondolkodása tehát mindenképpen ellensúlyozza. Másrészt bár a szovjet uralom alatt megerősödtek a kisebbségek, a katonai megszállás kialakított egyfajta afgán identitást, mely a politikai szereplőket arra ösztönözte, hogy kevésbé támadják az afgán állam integritását. Harmadrészt számos kisebbség nem kíván függetlenségre szert tenni és az anyaországhoz csatlakozni, mint például az üzbégek esetében, mert ez a lépés az adott közösség más társadalmi perspektívában már elveszítené politikai erejét és kiváltságait. Végül pedig, mivel minden politikai csoport a központi kormányzati pozícióért küzd, csak mérsékeltlen érdekelt az etnikumi megosztottságban, hiszen bizonyítania kell, hogy képes kormányozni egy multietnikumú társadalmat (Schetter 2003: 5).

Mindazonáltal a mai Afganisztán politika problémáihoz a törzsi ellentétek jelentősen hozzájárulnak, a megosztottságot pedig gyenge védelmi képességgel az ország nem képes uralni. 2014. szeptember 29-én Hamid Karzai mérsékelt pastu törzsek politikai támogatásra épülő hatalma véget ért, miután a választásokon függetlenként induló, a szavazatok 45 százalékát megnyerő Asraf Ghanit elnökké választották. Ghani elnök ugyanazokkal a kihívásokkal kénytelen szembenézni, melyeket elődjei sem voltak képesek megoldani. Az ICOS nemzetközi válságelemző központ adatai alapján a kormányellenes erők az ország területének 80 százalékára terjednek ki, és 2009-ben 34 afgán tartományból 33-ban már árnyékkormányral is rendelkeztek (Tálas 2010: 70.) Az alternatív hatalmak felszámolására csak a különböző politikai erők és az általuk képviselt etnikumok megegyezésén keresztül lehet szert tenni, de kizárólag olyan módon, hogy politikai irányvonalát nem minősítve, minden befolyással rendelkező szereplőt tárgyalóasztalhoz ültetnek.

## Szakirodalom

CIMIC kézikönyve

2006 Harmadik átdolgozott kiadás. Budapest, augusztus. Elérhetőség: [http://www.honvedelem.hu/files/9/5960/afganisztan\\_cimic\\_kezikonyve\\_\\_3.\\_kiadas\\_.pdf](http://www.honvedelem.hu/files/9/5960/afganisztan_cimic_kezikonyve__3._kiadas_.pdf), Letöltve: 2012.11.15.

JAWAD, Nassim

1992 Afghanistan A Nation of Minorities. *A Minority Rights Groups International Report 2.* 2–37. Elérhetőség: <http://www.minorityrights.org/download.php?id=416>, Letöltve: 2014.09.15.

KATZMAN, Kenneth

2014 Afganistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy. *Congressional Research Service Report 7-5700.RL-30580.* Elérhetőség: <http://www.fas.org/crs/row/RL30588.pdf>, Letöltve 2014.12.03.

- MANZAR, Muhammad Saleem – KHAN, Samee Ozair – GORAYA, Naheed S.  
2012 Ethnic Factor in Afghanistan. *Journal of Political Studies* 19. (2) 97–109.
- PUSKÁS Ildikó  
2001 Az afgân pământ și neamuri. *História* 8. Elérhetőség: <http://www.historia.hu/archivum/2001/0108puskas1.htm>, Letöltve 2012.11.15.
- TÁLAS Péter  
2009 Az új afganisztáni stratégia esélyei. *Nemzet és Biztonság* (május) 46–55.  
2010 Csökkenő afganisztáni esélyek. *Nemzet és Biztonság* (július) 65–79.
- SCHETTER, Conrad  
2003 Ethnicity and the Political Reconstruction in Afghanistan. *London School of Economics conference item paper* Elérhetőség: [http://eprints.lse.ac.uk/28376/1/Schetter\\_LSERO\\_version.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/28376/1/Schetter_LSERO_version.pdf), Letöltve: 2014. 11.01.
- SIDDIQUE, Abubakar  
2012 Afghanistan's Ethnic Divides. *Cidob Policy Research Project* 2–11.
- UNITED NATIONS OFFICE OF DRUGS AND CRIME  
2003 *The Opium Economy in Afghanistan. An International Problem*. United Nations, New York. Elérhetőség: [http://www.unodc.org/pdf/publications/afg\\_opium\\_economy\\_www.pdf](http://www.unodc.org/pdf/publications/afg_opium_economy_www.pdf), Letöltve 2014. 10.13.

## **Stabilitate vs. amenințare de siguranță. Afganistan: țara minorităților**

Scopul studiului constă în relevarea originii amenințărilor de siguranță asociate cu Afganistanul. În centrul analizei se află problema diversității și tensiunile sociale dintre grupurile minoritare ale societății afgane. De asemenea, studiul se oprește asupra componentei grupurilor etnice individuale și prezintă principalele linii de ruptură din cadrul suprastructurii politice. Analiza acordă o atenție deosebită relațiilor dintre partidele politice și minoritățile naționale, complexității politice caracteristice, precum și creșterii capacității administrative. Studiul prezintă și efectele identității etnice complex stratificate asupra stabilității guvernului afgan, respectiv fundalul economic al comunităților de tip tribal. Cercetarea cuprinde efectele istoriei etnice a țării asupra Afganistanului de astăzi și rolul etnicității în procesul reunificării și construcției națiunii. În sfârșit, partea de sinteză indică și cauzele conflictelor etnice complexe dintre diferitele grupuri și înrădăcinarea mai adâncă a acestora.

***Stability vs. Security Challenge:  
Afghanistan, the Country of Minorities***

This study aims to determine the origins of the security challenges concerning Afghanistan. It focuses on the question of the diversity and on the social tensions between the minorities of the Afghan society. It also examines the composition of the various ethnic groups, pointing out the main divides of the political superstructure. Special emphasis is placed on the relationship between the Afghan political parties and the different minorities. The analysis also specifies the inherent political complexity of Afghanistan and the increase in administrative capability. Furthermore, the paper addresses the effects of the multi-layered ethnic identity on the stability of the Afghan government and investigates the economic background of the tribal-like communities. It attempts to analyse the impact of the country's ethnic history on the political situation of Afghanistan in modern times, in addition to the role of ethnicity in the process of reunification and nation building. Finally, the paper sums up the reasons and the embeddedness of the multipolar confrontation between the groups.

# A kisebbségeket védő büntető jogalkotás Magyarországon (1878–2012)

---

*Nánási László*

A kisebbség szó legáltalánosabb jelentése a *Magyar értelmező kéziszótár* szerint az „embereknek számban egy másíknál kisebb csoportja”, míg az ennél szűkebb politikai, történeti értelemben az „állam nemzeti jellegét meghatározó néptől eltérő nyelvet beszélő, más kultúrát hordozó, hozzá képest kisebb számarányú népcsoport” (Pusztai et al. 2003: 700). A kifejezésnek a legtágabb, általános értelmezésén nyugodva a jogban további értelmei is kialakultak: ennek eredményeként a modern jogrendszer az idézett politikai, történeti meghatározáson túl más szempontok alapján is ad csoportképző ismérveket, így a hatályos magyar büntetőjog számos kisebbséget véd (A kisebbség fogalmának meghatározási nehézségeire lásd Fábián 2003: 8–26.)

A többségnek a kisebbséggel szembeni toleranciája a civilizált normák szerint élő és működő társadalom alapvető követelménye. Ezt a jogállam a fejlődése során határozottan megfogalmazta és érvényesítését kötelezőnek tekinti. Ennek a követelménynek a részét képezi a kisebbségek védelme, amelynek a jogállam viszonyai közötti végső eszköze a büntetőjog. E szankcionáló jogág meghatározott fejlődés során – amelyet a magyar állam berendezkedését meghatározó politika változásai, azok közjogi kifejeződésai, valamint az országra irányadó nemzetközi normák érvényesítése befolyásoltak – érte el a jelenlegi megoldásokat a kisebbségek védelme érdekében.

\*

A kisebbségekkel szembeni türelem és támogatás követelménye a magyar államiség kezdetén felbukkant: Szent István királynak fiához intézett intelmei között szerepelt az a megállapítás, miszerint az „egynyelvű és egyszokású ország gyenge és esendő”. Ebből kiindulva fogalmazta meg az uralkodó, hogy a „jövevényeket jóakaratóan gyámoltsad és becsben tartsad”. Ezen meghagyás az országban élők többségétől eltérő mások védelmének igényét is kifejezte. Az, hogy kik tartoztak a védendő körébe, a történelemből ismert: a magyar uralkodók századokon át szívesen fogadták mindazon idegen népeket – pl. szászokat, kunokat –, akik munkájukkal, katonai erejükkel hozzájárultak a királyság gyarapodásához. A támogatás a részükre adott, a többségtől kedvezőbb jogállást eredményező kiváltságok

formájában nyilvánult meg (Szigethy 1982: 17–18, Blazovich et al. 1998: 101–104, Bánkiné 2005: 15–24).<sup>1</sup>

A társadalom fejlődésében az 1500-as évektől roppant hatású volt a széles körben elterjedt vallási reformáció, amely a századokon keresztül uralkodott római katolikus egyházzal szemben tört utat magának. A hitbélin túli valóságos harcokat követően az uralkodó és a magyar rendek között 1606. szeptember 16-án született bécsi béke a vallásban és hitben való háborítatlanságot mondta ki, így deklarálva a protestáns vallási kisebbségekkel szembeni türelmet (Pomogyi 2000).

\*

Magyarországon a polgári jogállam létrejöttét lehetővé tevő 1848-as törvényalkotást és az 1867-es kiegyezést követően történt meg a modern jogrendszer kiépítése, amelynek egyik alapkövét képezte az első hazai büntető törvénykönyvet meghatározó 1878. évi V. törvénycikk (tc., Csemegi-kódex). A téma szempontjából ennek szabályozása a kisebbségek helyzetét rendező közjog eredményein nyugodott: az 1867. évi XVII. tc. az izraeliták egyenjogúságát mondta ki, míg az 1868. évi törvények közül a IX. és XXXIX. rendezte a görögkeletiek, illetve a görög katolikusok ügyeit, a LIII. pedig a „törvényesen bevett keresztyén vallásfelekezetek viszonyosságáról” szolt. A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában kiadott XLIV. tc. szerint az „oszthatatlan egységes magyar nemzetnek” a hon minden polgára nemzetiségétől függetlenül egyenjogú tagja volt. E meghatározás révén a magyar államban relatív többséget képező magyarság is nemzetiségnek minősült.<sup>2</sup>

A Csemegi-kódex ennek megfelelően kifejezetten védendő jogi tárgyai közé vette a nemzetiséget és hitfelekezetet két tényállásban: a Btk. különös részének elején a – későbbi fogalom szerinti állam elleni bűncselekmények sorában elhelyezett – IV. fejezet 153. §-ában meghatározott lázadás és a VI. fejezetet 172. § szerinti izgatás deliktumaiban. Ezekén túlmenően e tényállásokban védelmet kapott a „polgárok valamely osztálya” is, amely másokhoz képest képezhetett kisebbséget. A kor legfőbb bírósága e fogalmon a lakosság valamely ismérvek szerinti csoportjait értette, amelyek „közös érdekeik vagy tagjaiknak társadalmi együvé tartozása következtében a népegészen belül külön egységeket alkotnak”, ezért „társadalmi állásuk, élethivatásuk és az ezzel járó életközösség folytán egy gyűjtőnév alá foglalhatók” (Curia 724/1905, 8699/1905 – BJD 1905 VI.: 62, 315). Így ide tartoztak a „társadalmi téren a vagyon, a foglalkozás, az élethivatás, képzettség és a családi leszármazás alapján kialakult, s egymástól megkülönböztethető társadalmi csoportok [...], akik közös elvek és érdekek alapján az ezeknek megvalósítása céljából egyesülnek és más-más célú és érdekű személycsoportoktól világosan megkülönböztethetők” (Curia 3858/1908 – BJD 1909: 255).<sup>3</sup> Ennek megfelelően a gyakorlat e fogalom alá vonta pl. a birtokosokhoz, gyárosokhoz, papsághoz tartozókat (Edvi Illés 1909: 93). Nemzetiségen a judicatura az „anyanyelvük azonosságánál fogva együvé tartozó, ezen az alapon történeti múltra visszatekintő és az anyanyelvük-

1 A századoknak II. András 1224-ben, míg a kunoknak IV. László 1279-ben adományozta kiváltságait.

2 A felhasznált jogszabályok, azok indokolásának és idézeteinek forrásai a <http://net.jogtar.hu> és a <http://www.1000ev.hu> honlapok, továbbá POMOGYI CD 2000

3 A curiai döntések forrása a Büntetőjogi Döntvénytár (BJD).

höz ragaszkodó népfajokat” értette, míg a zsidóságot hitfelekezetnek tekintette (Isaák 1928: 156).

Mindkét tényállásban absztrakt jogtárgyként az államrend alapját képező közrend és a „polgárok nyugalma” nyert védelmet, míg az adott deliktumot konkrétan valamely jogtárgy elleni – a lázadásnál tevőleges, míg az izgatásnál szóbeli vagy írásbeli – támadással lehetett megvalósítani.

A lázadásnál már önmagában a támadás céljára való csoportosulás létrejötte büntetendő volt, a 155. § pedig minősített esetet állapított meg, mert ha a lázadó csoport rablást, gyűjtogatást, pusztítást vagy egyes személyek elleni erőszakot követett el, akkor a cselekmény súlyosabban nyert szankcionálást.

Az izgatás elkövetési módját, eszközeit és célját a 172. § a 171. §-ra visszautalva határozta meg: szükség volt az emberek gyülekezete előtti nyilvános szóbeli kijelentésekre, avagy „nyomtatvány, irat, képes ábrázolat terjesztése vagy közszemlére kiállítása” általi elkövetésre, amelyek célja a másik elleni gyűlölet keltése volt. Ennek büntetendősége okát a kódex indokolása úgy fogalmazta meg, miszerint „fontos köz- és magánérdekek követelik, hogy a jogrend ne csupán a brutális erőszak ellen oltalmaztassék, hanem hogy azon veszélyek ellen is kiterjedjen a törvény oltalma, melyek az állam- és társadalom-ellenes eszméknek nyilvános terjesztéséből ... származnak” (Pomogyi 2000). A joggyakorlat szerint elkövetési magatartáson „olyan lázongó kifakadások értendők, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet” (Curia 4290/1906 – BJD 1906 VII.: 272). Az ilyen megnyilatkozások az érzelmi világra akarnak hatni, szenvedélyek, ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak. A célként meghatározott gyűlölet keltésén pedig az ítékezés „nem tette vagy mulasztásra való felhívást, hanem lelki állapot előidézését” értette (Angyal 1915: 81).

Az e bűncselekményt követően a kódex VII. fejezetében foglalt 175. § szerinti magánosok elleni erőszak tényállása kiegészítő volt a fentiek mellett. Az indokolás megfogalmazta a határvonalat: míg a lázadás „azon esetet tartja szem előtt midőn a csoport egy vagy több osztály erőszakos megtámadása végett alakul ... Ámde a közrend veszélyeztetik akkor is, ha a csoport – egy magánosnak megtámadása végett alakul, s ha ez ... tetteleg megtámadtatik” (Pomogyi 2000).

\*

Jogfejlődésünkben a vesztes I. világháborút követően az 1920. június 4-én kötött trianoni békeszerződés hozott új előírást a kisebbségvédelmet illetően, amely nemzetközi jogi kötelezettséget jelentett a magyar állam számára.<sup>4</sup> A dokumentum III. rész VI. címében foglalt 55. és 58. cikkek kimondták, hogy Magyarország minden lakosának „születési, nemzetiségi, nyelvi, faji vagy vallási különbség nélkül az élet és szabadság teljes védelmét biztosítja”, továbbá „minden magyar állampolgár faji, nyelvi vagy vallási különbség nélkül a törvény előtt egyenlő és ugyanazokat a polgári és politikai jogokat élvezzi”. Ebből kiindulva került megállapításra az, hogy az ország faji, vallási, nyelvi kisebbségeihez tartozók „jogilag és

4 A szerződést az 1921. évi XXXIII. tc. tette a jogrend részévé.

ténylegesen ugyanazt a bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat élvezik, mint a többi magyar állampolgárok”.<sup>5</sup>

E rendelkezésekkel ellentétben a magyar államnak a náci Németország szövetségi rendszerébe kerültevel magyar állampolgárok tömegeinek jogfosztására került sor egy hitfelekezetet alkotó kisebbséggel szemben az ún. zsidótörvények megalkotása és végrehajtása révén. E diszkrimináló jogszabályok közül az 1941. évi XV. tc. büntetőjogi normáival az emberek legszemélyesebb viszonyaiba is beavatkozott, mivel az ún. fajvédelem érdekében a 14–15. §-aiban bűncselekménynek nyilvánította a zsidó és nem zsidó közötti házasságkötést és nemi kapcsolatot. Az ország 1944. március 19-i német megszállását követően a zsidókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés a kollaboráns kormány rendeleteivel fokozódott, majd intézkedéseivel tömeges népirtáshoz vezetett.<sup>6</sup>

A II. világháború idején azonban született egy olyan törvény is, amely a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek oltalmát kívánta szolgálni, mégpedig az 1941. évi V. tc. a nemzetiségi érzület büntetőjogi védelméről. Ennek okaként két tényezőt jelölt meg a jogalkotó: részint hiányzott a jogrendszerből olyan norma, amely kifejezett védelemben „részesítené a nemzetiséghez tartozásból folyó, közösségi és egyéni színezetű lelki tényezőkből, érzelmi és erkölcsi elemekből összetevődő nemzetiségi érzületet az azt sértő cselekményekkel szemben”. Másrészt az „elszakított területek visszacsatolásával jelentős számú nemzetiségek kerültek vissza [...], így az ország fontos érdekei fokozottabban megkövetelik, hogy az államalkotó magyar nép és az országban lakó nemzetiségek között a békés együttélés minél tökéletesebben biztosíttassék”. A törvény azt a célt is szolgálni kívánta, hogy a „nemzetnek ugyanabban az államban egymással sorsközösségben élő fiai tartózkodjanak egymás lekicsinylésétől pusztán azért, mert különböző nyelvet beszélnek”. Így a büntetőjogi norma „végső célja annak az egyetemes erkölcsi elvnek a megvalósítása, hogy senki se tarthassa magát kisebb értékűnek azért, mert egyik vagy másik nemzetiséghez tartozik”. A tényállás az országban élő valamely nemzetiségre lealacsonyító kifejezés használatával vagy ilyen cselekmény elkövetésével való „érzületében” való megsértést rendelte büntetni, amennyiben a cselekmény nem esett súlyosabb rendelkezés alá. Minősített eset volt a sajtó útján vagy nyilvánosan történt elkövetés. E bűncselekményt csak akkor lehetett üldözni, ha a sértett magánindítványon élt.

\*

5 A faj: minden fontos öröklődő sajátosságukban megegyező élőlények összessége (Pusztai et al. 338). Minden ember egyetlen fajhoz (homo sapiens) tartozik, a történelem során politikai meghatározásként felbukkant fogalomként a semmilyen tudományos alappal nem rendelkező ún. fajelméletekben a rasszt (emberfaját) jelenti. A politikai szóhasználatban való hajdani elterjedtsége miatt átment a nemzeti jogokba és a nemzetközi egyezményekbe is.

6 Az ún. zsidótörvények: 1938. évi XV. tc. a társadalmi és a gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról, 1939. évi IV. tc. a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról, 1941. évi XV. tc. a házassági jogról szóló 1894: XXXI. tc. kiegészítéséről és módosításáról, valamint az ezzel kapcsolatban szükséges fajvédelmi rendelkezésekről, 1942. évi XV. tc. a zsidók mező- és erdőgazdasági ingatlanairól. A megszállást követően kiadott rendeletek: 1240/1944. ME a zsidók megkülönböztető jelzéséről, 1600/1944. ME a zsidók vagyonának bejelentéséről és zár alá vételéről, 1610/1944. ME a zsidók lakásával és lakóhelyének kijelölésével kapcsolatos egyes kérdések szabályozásáról, 3840/1944. ME a zsidók vagyonáról.

A világháború végétől a szovjet megszállás alatti Magyarországon az addigiakkal teljesen szakító politikai rendszer alakult ki, amely újabb megoldásokat hozott a jogrendszerbe is. Ennek kiindulási alapját a szövetséges hatalmakkal Moszkvában 1945. január 20-án kötött fegyverszüneti egyezmény jelentette, amelynek 5. pontja előírta mindazon személyeknek a haladéktalan szabadon bocsátását, akik faji származásuk, vallásos meggyőződésük következtében őrizetben voltak, továbbá minden sérelmes törvény és azokból származó korlátozás hatályon kívül helyezését.<sup>7</sup>

Az előírásokat az Ideiglenes Nemzeti Kormány gyorsan valóra váltotta. Ebbe a körbe tartozott az 1945. január 25-én kibocsátott, a népbíraskodásról szóló 81/1945. ME rendelet, amelynek az volt a célja, hogy „mindazok, akik a magyar népet ért történelmi katasztrófa okozói, illetve részesei voltak, mielőbb elnyerjék büntetésüket”.<sup>8</sup> A jogszabály visszamenőleges hatállyal büntetőjogi normákat állapított meg. Így a 15. § 1–2. pontjai – többek között a zsidótörvények visszahatásaként – népellenes büntetést minősítették azt, ha valaki a minisztériumnak, az országgyűlésnek a tagjaként vagy vezető állású közalkalmazottjaként a „nép érdekeit súlyosan sértő jogszabály kezdeményezője volt, vagy annak meghozatalában tudatosan részt vett”, illetve 1939. szeptember 1-jét követően „közhivatali ténykedése során a nép egyes rétegei ellen irányuló törvények és rendeletek végrehajtásában a számára előírt ténykedést túlhaladva, olyan tevékenységet fejtett ki, amely a személyes szabadságot vagy a testi épséget veszélyeztette vagy sértette, vagy egyes személyek vagyoni romlását elősegítette”.

Az új politikai-jogi rend kiépítése során a Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. tc. – a hazai jog történetében először – kifejezetten szolt az emberi jogokról. A preambulum példálózva felsorolta a köztársaság polgárait megillető jogokat, majd kimondta, hogy ezeket a magyar állam „valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja”.

Ezen közjogi norma érvényesítését a demokratikus államrend és köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. tc. kívánta biztosítani, amelynek 2. § d) pontja szerint büntetést valósított meg az, aki az „állampolgári szabadság vagy jogegyenlőség érvényesülése ellen, vagy nemzetiségi, faji vagy felekezeti gyűlölködésre izgat, illetőleg annak felkeltésére alkalmas más cselekményt követ el”. Az új törvény egyúttal hatályon kívül helyezte a Csemegi-kódex izgatási rendelkezését. Az indokolás a korábbi zsidótörvényekből kiindulva leszögezte, hogy a „jogegyenlőség eszméjének megtagadásával szorosan összefügg a nemzetiségi, faji vagy felekezeti gyűlölködésre izgatás”. Az új szabályozás viszont „megkönnyíti annak az antiszemita izgatásnak megfelelő büntetését, amely a letűnt korszak legkedveltebb és nehezen kiirtható jelszavának, a faji eszmének hangoztatásával próbálja nemcsak a jogegyenlőség eszméjét, hanem a faji elvakultságot magától elutasító demokratikus szemléletet is gyengíteni”. Ezt megelőzték azonban a c) pontban foglalt védendő jogtárgyként azon „egyes személyek vagy csoportok”, akik, illetve amelyek „ellen azok demokratikus vagy köztársasági meggyőződése miatt” történt

7 A szerződést az 1945. évi V. tc. tette a jogrend részévé. A jogfosztó normákat az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945. február 6-i 200/1945. ME rendelete helyezte hatályon kívül (Magyarországi Rendeletek Tára 1945: 28–30).

8 Az 1945. évi VII. tc. emelte törvényerőre.

az izgatás: e fogalmon az indokolás azt értette, aki az „újonnan kialakult demokratikus magyar államrendszernek híve”. Az új politikai szemléletnek megfelelően a deliktumban már nem szerepelt a nyilvánosság követelménye, mert a „nem nyilvános izgatás, a lázítás sokkal mélyebb hatású, vakmerőbb és veszélyesebb lehet, mint a nyilvánosság előtt elkövetett hasonló cselekmény”.

Az országot ezt követően újból kötelezte az állampolgári egyenlőség biztosítására a Párizsban 1947. február 10-én kötött békeszerződés.<sup>9</sup> Ennek politikai rendelkezései között az I. cím 2. cikk 1–2. pontjaiban Magyarország kijelentette, hogy minden személynek biztosítja „faji, nemi, nyelvi vagy vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét”, továbbá kötelezte magát arra, hogy jogszállai „sem tartalmukban, sem alkalmazásuk során a magyar állampolgárságú személyek között azoknak faja, neme, nyelve vagy vallása alapján nem fognak különbséget tenni, sem semmiféle megkülönböztetést maguk után vonni, akár az érdekelteknek személye, javai, üzleti tevékenysége, foglalkozásbeli vagy pénzügyi érdekei, személyállapota, politikai vagy polgári jogai tekintetében, akár pedig bármely egyéb tekintetben”.

Az 1946. évi VII. tc-et hamarosan kiegészítette a büntetőtörvények egyes fogyasztékosságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. tc., amelynek 19. §-a az 1941. évi V. tc. helyébe lépve a nemzeti, nemzetiségi és felekezeti érület büntetőjogi védelméről rendelkezett. Ez szubszidiárius jelleggel vétségként büntette azt, aki a „magyar nemzetre, a demokratikus államrendre, vagy köztársaságra, annak valamely alapintézményére, az országban élő valamely nemzetiségre, illetőleg hitfelekezetre lealacsonyító kifejezést használ, vagy ilyen cselekményt követ el”. Elődjéhez hasonlóan ez is minősített esetnek tekintette a cselekménynek sajtó útján vagy egyéb nyilvános elkövetését.

\*

Magyarországon 1949. augusztus 20-án lépett hatályba a kommunista hatalom alkotmánya, az 1949. évi XX. törvény (tv.), amelynek 49. § (2) bekezdése leszögezte, hogy a „polgárok bármilyen hátrányos megkülönböztetését nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerint a törvény szigorúan bünteti”.

E deklarációt néhány évig nem követte újabb büntetőjogi szabályozás. A több évtized során különböző társadalmi berendezkedés alatt keletkezett normák egy-egy szerkezetbe rendezését 1952-ben tette meg az Igazságügyi Minisztérium, kiadva *A Hatályos Anyagi Büntetőjogi Szabályok Hivatalos Összeállítása* (BHÖ) című gyűjteményt. Ez kisebbségeket védő deliktumokként az 1946. évi VII. és az 1948. évi XLVIII. tc-ben megfogalmazott tényállásokat a különös rendelkezések első részében a népköztársaság elleni bűncselekményeket felsoroló, az állam belső biztonsága elleni tettekről szóló I. fejezetének 1. pont (2) bekezdés c), d) alpontjaiként, továbbá 7. pontjaként tartalmazta. A Csemegi-kódex lázadást büntető 153. §-a pedig 18, 20–21. pontokként került felvételre az összeállításba. Ugyancsak beépítésre került a BHÖ-be a népbírósi rendelet is a háborús és népellenes bűncselekményekről szóló 81. pontba.<sup>10</sup>

9 Az 1947. évi XVIII. tc. tette a jogrend részévé.

10 A BHÖ 1958-ban ismét kiadásra került.

Ebben az időszakban lett Magyarország a II. világháború utáni világrendet garantálni kívánó Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) tagja, amelynek alapokmánya céljai között rögzítette az „emberi jogok és alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül” történő biztosítását (Halmos 1985: 22). Így az 1955-ös felvételt követően a magyar állam által elfogadott konvenciók is irányadóként jelentkeztek a hazai jogban.

Először 1956-ban lett az ország az ENSZ keretei között létrehozott olyan szerződésnek a részese, amely a kisebbségekkel szembeni legdurvább fellépést a nemzetközi jogba ütköző bűncselekménynek minősítette: a népirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. december 9-én kelt egyezmény több alapvető meghatározást tartalmazott és kötelezettséget írt elő a részes államok számára. Az egyezmény a népirtás (genocídium) fogalma alá vonta meghatározott magatartásoknak „valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával” való elkövetését. Ide tartozik a csoport tagjainak megölése, nekik súlyos testi vagy lelki sérelem okozása, rájuk olyan életfeltételek erőszakolása, amelyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése, továbbá a csoporton belüli születések meggátolását, a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitelét célzó intézkedések tétele. A III. cikk büntetni rendelte az elkövetésre irányuló szövetkezést is, míg az V. cikk kötelezte a részes államokat a szükséges törvényhozási intézkedés megtételére az ilyen cselekmények hathatós megtorlása érdekében.<sup>11</sup>

E kötelezettséget a magyar állam az 1961. évi V. tv-nyel létrehozott új büntető törvénykönyvben teljesítette. A 137. §-ban foglalt népirtás tényállása – amely az egyezmény szövegét vette át – a kódex különös részének a béke és az emberiség elleni bűntettekről szóló X. fejezetében nyert elhelyezést. A 138. §-ban pedig új deliktumként a nemzeti, népi, faji, vallási csoport elleni bűntett nyert megfogalmazást. Ezt az követte el, aki az ilyen „csoport tagjának a csoporthoz való tartozása miatt súlyos testi vagy lelki sérelmet” okozott. Ennek büntetendővé nyilvánítása az indokolás szerint szintén az egyezményből származó kötelezettség volt.

E Btk. az állam elleni bűntetteket meghatározó IX. fejezetében helyezte el az izgatásról szóló 127. §-t, amelynek (1) bekezdés d) pontjában a korábban kialakultaknak megfelelően a mások előtti „valamely nép, nemzetiség, felekezet vagy faj”, továbbá – a kor uralkodó ideológiájának megfelelően – a szocialista meggyőződésük miatt egyes csoportok vagy személyek ellen gyűlölet keltésére alkalmas cselekmény elkövetése nyert szankcionálást. A (2) bekezdés a) pontja minősített esetként szabályozta, ha az izgatást sajtó vagy sokszorosítás útján, avagy egyébként nagyobb nyilvánosság előtt követték el. A tényállás megvalósulásához elegendő volt, ha a tevékenység a „gyűlölet felkeltésének veszélyét előidézte”. A 128. § pedig valakinek a szocializmus érdekében kifejtett tevékenysége miatti tetteleges bántalmazását rendelte büntetni.

Az izgatás privilegizált alakzataként a közbiztonság és közrend elleni bűntettekről szóló XII. fejezetben elhelyezett közösség megsértése elnevezésű deliktum szerepelt: a 217. § szerint „aki a 127. § (1) bekezdésében meghatározott tényállást úgy valósította meg, hogy cselekménye az eset összes körülményeire, különösen a bűntett indítékára, az elkövetés módjára, az elkövető személyi körülményeire

11 Kihirdette az 1955. évi 16. törvényerejű rendelet (tvr.).

tekintettel kisebb súlyú”, enyhébben volt büntetendő. A Legfelsőbb Bíróság 1963-ban kiadott BK. 401. állásfoglalása szerint így minősült a cselekmény, ha az elkövetés „politikai elmaradottságra, fiatalabbak politikai éretlenségére vagy valamilyen személyi ellentétre vezethető vissza, illetőleg amelyek az elkövető valóságos vagy vélt sérelméből, elkeseredettségéből erednek”. Viszont amikor az elkövetőt „ellenséges osztályhelyzete vagy ellenséges politikai beállítottsága motiválta”, akkor nem kerülhetett sor a 217. § megállapítására (BJD 1953–1963: 233–234).

E kódex hatályba lépése után az ENSZ-ben újabb emberi jogi védelemmel foglalkozó megállapodások születtek.

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény 1965. december 21-én került elfogadásra.<sup>12</sup> Ennek kiindulási alapját az adta, hogy a faji megkülönböztetésen alapuló minden felsőbbrendűségi elv tudományos szempontból hamis, erkölcsi szempontból elítélendő, társadalmi szempontból igazságtalan és veszélyes. Az emberek között a faj, a szín vagy az etnikai származás alapján történő megkülönböztetés alkalmas arra, hogy megzavarja a békét és biztonságot a népek között, valamint az egymás mellett élő személyek egyetértését. Ezért a 2. cikk kimondta, hogy a részes államok elítélik a faji megkülönböztetést, továbbá a 4. cikk a) pontja szerint kötelezettséget vállalnak az olyan cselekmények büntetendővé nyilvánítására, amelyek a felsőbbrendűsége vagy gyűlöletre alapozott eszmék terjesztését, a faji megkülönböztetésre való izgatást, bármely faj, illetve más színű, etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló erőszakos cselekedetet vagy arra való izgatást, továbbá a fajgyűlölő tevékenység mindenféle támogatását jelenti.

Nagyjelentőségű volt az 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.<sup>13</sup> A 2. cikkben a részes államok kötelezték magukat, hogy biztosítják a joghatóságuk alá tartozó minden személy számára az okmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés – faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel – nélkül. Az egyezmény 27. cikkében a közösségek jogait is kimondta: az olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ezekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, vallásukat gyakorolják, nyelvüket használják.

Az ekkoriban már hosszú évek óta Dél-Afrikában történetekre reagálást jelentetett az ENSZ részéről az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló 1973. november 30-án elfogadott egyezmény.<sup>14</sup> Ebben a részes államok megállapították, hogy az 1965-ös konvenciónak megfelelően elítélik a faji elkülönítést és az apartheidot, ezért arra törekednek, hogy azt megakadályozzák és megtiltsák. Az I. cikk az e politikából származó embertelen tetteket emberiség ellen elkövetett bűncselekményeknek minősítette.

A II. cikk meghatározása szerint ebbe a körbe tartoznak az „emberek valamely faji csoportja által az emberek egy másik faji csoportja feletti uralom megszerzése

12 Kihirdette az 1969. évi 8. tvr.

13 Kihirdette az 1976. évi 8. tvr.

14 Kihirdette az 1976. évi 27. tvr. Az apartheid afrikaans/búr nyelven elkülönítést jelent, a fehér kisebbségnek a színes bőrű többséget elnyomó politikáját a Dél-Afrikai Köztársaságban 1948–1994-ben (Bakos et al. 2013: 40).

és fenntartása, illetőleg a másik faji csoport rendszeres elnyomása céljából elkövetett” cselekmények, úgymint:

- e csoportok tagjától az élethez vagy személyi szabadsághoz való jog megtagadása,
- tagjának megölése,
- súlyos testi vagy lelki bántalom okozása azáltal, hogy szabadságukat vagy méltóságukat megsértik, kínzásoknak vagy más kegyetlen, embertelen, megállító bánásmódnak, büntetésnek vetik őket alá,
- önkényes letartóztatása, törvénytelen bebörtönzése,
- olyan életkörülmények közé kényszerítése, amelyekkel a csoport, illetőleg a csoportok teljes, vagy részbeni fizikai megsemmisítését kívánják elérni,
- bármely törvényhozási vagy egyéb intézkedés, amelynek az a célja, hogy szándékosan megakadályozzon valamely faji csoportot az ország politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális életében való részvételben, valamint olyan feltételek szándékos előidézése, amelyek megakadályozzák nekik a teljes fejlődést különösen azáltal, hogy megtagadnak valamely faji csoport tagjaitól alapvető emberi jogokat és szabadságokat, ideértve a munkához, elismert szakszervezet létrehozásához, a művelődéshez való jogot, azt a jogot, hogy az országot elhagyhassák és oda visszatérhessenek, az állampolgársághoz, a szabad mozgáshoz és letelepedéshez, a szabad véleménynyilvánításhoz, a békés gyülekezés és társulás szabadságához való jogot,
- bármiféle intézkedés, amely valamely faji csoport tagjai számára külön lakóhelyek és gettók létrehozásával, a különböző faji csoportok tagjai közötti egyes házasságok megtiltásával, valamely faji csoporthoz, illetőleg ezek tagjaihoz tartozó földtulajdon kisajátításával a lakosság faji származás szerinti szétválasztására irányul,
- valamely faji csoport tagjai munkájának kizsákmányolása, különösen kényszermunkával,
- szervezetek és személyek üldözése, alapvető jogoktól és szabadságtól való megfosztása, azért mert az apartheidot ellenzik.

A IV. cikke kötelezte a részes államokat olyan intézkedésekre, amelyek alapján eljárának a II. cikkben meghatározott cselekmények felelőseivel szemben.

\*

E nemzetközi kötelezettségek beépültek 1978. évi IV. tv-nyel megalkotott újabb Btk-ba, amely alapvetően a korábbi megoldásokat vitte tovább.

Az izgatás ismét a kódex különös részének elején elhelyezett állam elleni bűncselekményekről szóló X. fejezetben foglalt helyet, gyakorlatilag változatlan szabályozással. A 148. § (1) bekezdésében a korábbi jogtárgyakat határozta meg védendőként. De minősített esetet jelentett a nagy nyilvánosság előtti vagy csoport tagjaként való elkövetés, továbbá ha az izgatás az ország nemzetközi kapcsolatainak megzavarására vezetett. A jogtárgyak közül a magyar nemzet vagy valamely nemzetiség elleni izgatásra irányuló előkészület is büntetendő volt, s háború idején súlyosabban minősült. A 149. § szerint továbbra is bűncselekmény volt valakinek a szocializmus érdekében kifejtett tevékenysége miatti bántalmazása.

A Legfelsőbb Bíróság iránymutatása szerint az izgatás megvalósulásához elegendő volt, hogy a „cselekmény alkalmas legyen a gyűlölet felkeltésére, ilyen eredmény tényleges bekövetkezése azonban a tényállás megvalósulásának nem feltétele”. A magatartás következményeként az „észlelőkben gyűlölet, ellenséges magatartás, érzelem ébredhet, tehát a cselekménynek [...] objektíve alkalmasnak kell lennie a gyűlölet felkeltésére”, de „közömbös”, hogy azt a cselekmény felkeltette-e (BJD 1978–1982: 302, 509).

A korábbiaknak megfelelően az emberiség elleni bűncselekményeket meghatározó XI. fejezetben nyert elhelyezést 155. §-ként a népirtás, 156. §-ként pedig a nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekmény. De ez a 157. §-ban kiegészült az apartheid egyezményben foglaltakat részben átültető faji megkülönböztetés tényállásával. Eszerint ha valaki a „nemzetközi jog által tiltott cselekményt követ el azért, hogy valamely faji csoport egy másik faji csoport felett az uralmat megszerezze vagy fenntartsa, illetőleg a másik faji csoportot rendszeresen elnyomja”. E meghatározás szubszidiárius megoldást létesített, mert ezt akkor lehet megállapítani, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg.

E tényállásokon túl a kódex VI. fejezetében foglalt közrend, ezen belüli II. cím-ben elhelyezett köznyugalom elleni bűncselekmények között nyert megfogalmazást a 148. §-hoz képest privilegizált esetként a 269. § szerinti közösség megsértésének tényállása. Ennek jogtárgyai az izgatásban írtakkal megegyeztek, velük kapcsolatban a gyalázkodás, vagyis az (1) bekezdés szerint a gyűlölet keltésére alkalmas cselekmény elkövetése, míg a (2)-ban a sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata, avagy egyéb ilyen cselekmény volt a büntetendő. Minősített esetet képezett a csoport tagjaként vagy nagy nyilvánosság előtt elkövetés. Az izgatásnál és e tényállásnál az elkövetési magatartás ugyanaz volt, de a közösség megsértésénél hiányzott az államellenes célzat, amelynek megítélése teljesen szubjektív volt.

E szabályozás a rendszerváltás folyamatában módosult, mivel az 1989. évi XXV. tv. a jogállam kiépítése érdekében a Btk. állam elleni bűncselekményei közül törölte az izgatást, a pontosan meg nem határozható célzatosság miatt, míg a 269. § helyébe a közösség elleni izgatás tényállása lépett. Ennek (1) bekezdésében a jogtárgyak közül kimaradt az addig kiváltságos helyzetű szocialista meggyőződés, védendő a magyar nemzet, valamely nemzetiség, nép, felekezet, faj, továbbá a lakosság egyes csoportjai voltak, amelyek elleni gyűlöletre uszítás vált büntetendővé. A (2) bekezdés pedig a nemzetet, nemzetiséget, népet, felekezetet, fajt érintő gyalázkodást szankcionálta.

\*

A rendszerváltás során újraalkotásra került a magyar állam közjogi berendezkedése. Az 1989. évi XXXI. tv. módosította az 1949-es alkotmányt, amelyben az új 70/A. § (1) kimondta minden személy számára az emberi, állampolgári jogok biztosítását bármely megkülönböztetés – faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel – nélkül. A (2) bekezdés leszögezte, hogy bármely hátrányos megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti.

A jogok biztosításának megerősítését jelentette az ország csatlakozása az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről Rómában 1950. november 4-én

kötött egyezményhez, amely 14. cikkében tartalmazza az – alkotmánymódosításba beépített – megkülönböztetés tilalmát.<sup>15</sup>

A Btk. 269. §-t illető lényeges változást jelentett, hogy az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) határozata a véleménynyilvánítás alkotmányos jogára figyelemmel megsemmisítette a gyalázkodást kriminalizáló (2) bekezdést. A határozatban kifejtett értelmezés azóta meghatározó a jogalkotás és -alkalmazás számára. A védendő jogtárgyak közül értelmezésre került, hogy a tényállásban szereplő „lakosság egyes csoportjai kitétel” mögött az eltérő nézetrendszer – pártok, egyesületek, mozgalmak stb. résztvevői – vagy egyéb, bármely ismérv szerint elkülönülő személyek védelme húzódik meg. Az (1) bekezdést illetően a határozat magáévátette a hajdani curiai értelmezést, s megállapította, hogy nem izgatás a bírület, helytelenítés, kifogásolás, a sértő nyilatkozat, erről csak akkor van szó, ha a kifejezések az érzelmi világra akarnak hatni, s ezzel az ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek másokkal, valamint növelik egy adott közösségen belüli feszültségeket, így szétszakítják a társadalmat, erősítik a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Így a köznyugalom ilyen megzavarása mögött ott van a nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye, a csoport ellen felszított indulat fenyegeti az idetartozók becsületét, méltóságát, szélsőséges esetben életét, megfélemlítéssel korlátozza őket jogaik gyakorlásában. Az uszítás jelenti azt a szintet, amelytől szükséges és arányos mértékben korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága a büntetőjogi tényállással. (Ekkortól gyökerezett meg kriminológiai, publicisztikai fogalomként a gyűlölet-bűncselekmény kifejezés.)

Az 1996. évi XVII. tv-nyel sor került a Btk. újabb módosítására, mivel szükségessé vált a nemzetközi konvenciók rendelkezéseinek az addigiaknál pontosabb beépítése a kódexbe. Továbbá akkoriban többször előfordultak olyan erőszakos, a testi épséget, az emberi méltóságot, a közrendet sértő bűncselekmények, amelyek indítéka a sértettek más nemzeti, faji vagy vallási csoporthoz tartozása volt. Ezért a hatékonyabb fellépés és az egyezményekkel való összhang megteremtése érdekében megtörtént a szükséges jogalkotás. Így az apartheid-elleni egyezményben meghatározott valamennyi bűncselekmény üldözhetősége a 157. § keretein belül nyert megoldást. Az új normaszöveg csak a legsúlyosabb elkövetési magatartásokat nevesítette a Btk-ban, a további cselekményeknél az egyezmény II. cikkének megfelelő pontjaira utalt vissza.

E törvény a Btk. emberiség elleni bűncselekmények fejezetéből a nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekményeket 174/B. §-ként áthelyezte a személy elleni deliktumokról szóló XII. fejezetnek a szabadság és az emberi méltóság elleni magatartásokat meghatározó II. címébe. Az új norma szélesebb körben vontta meg a büntetendő magatartások körét: nemcsak a csoporthoz való valós, hanem a vélt tartozás miatt történő elkövetést is büntette, magatartásként a bántalmazást, illetve az erőszakkal vagy fenyegetéssel történő kényszerítést határozva meg. Minősített esetet jelentett, ha a cselekményt fegyveresen, felfegyverkezve, jelentős érdeksérelmet okozva, a sértett sanyargatásával, csoportosan vagy bünszövetségben követik el.

15 Kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.

A törvény 5. §-a a Btk. 269. §-ában írt közösség elleni izgatás büntetét is módosította: az addigi szabályokhoz képest büntetni rendelte a gyűlölet vagy riadalom keltésére alkalmas egyéb cselekmény elkövetését is, továbbá a nemzetiség kifejezést a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. tv.-nyel összhangban a nemzeti csoport kifejezésre váltotta.

\*

Magyarországon a 2011. április 25-én hatályba lépett Alaptörvény új alkotmányos szabályozást hozott. Ennek *Szabadság és felelősség* részében az I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége, míg a XV. cikk (1), (2) bekezdései szerint a törvény előtt mindenki egyenlő, az alapvető jogok mindenkit bármely megkülönböztetés – nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel – nélkül megilletnek. A közjogi szabályozásban különösen fontos az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1-jei hatállyal: ez újraszabta a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló IX. cikket, mivel megállapította, hogy annak gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának, továbbá a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére.

Az alaptörvényi szabályozásnak megfelelően került megalkotásra 2013. július 1-jei hatállyal az új Btk-át meghatározó 2012. évi C. tv. A vonatkozó tényállások alapvetően a korábban kialakult megoldásokat követik, de a kódex figyelemmel van a nemzetközi egyezményekre, különösen a az ENSZ 1998. július 17-én Rómában tartott diplomáciai konferenciáján elfogadott, a Nemzetközi Büntetőbíróságról szóló Statutum rendelkezéseire.<sup>16</sup>

A védett jogtárgy alapján a kódex a Statutum által büntetni rendelt népiertást és új tényállásként az emberiség elleni bűncselekményt a különös részének elején elhelyezett XIII. fejezetbe helyezte a – korábbiaknak megfelelő módon megfogalmazott – 144. § szerinti apartheiddal együtt. E fejezet az emberiség „lekiismeretének” védelmét, az emberi minőség minden körülmények között való megőrzésének fontosságát tagadó bűncselekményeket tartalmazza. A 142. §-ban foglalt népiertás tényállása hagyományosan valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoportot védi, míg a 143. § (1) bekezdés h) pontjában írt emberiség elleni bűncselekmény ennél tágabb megfogalmazást ad, mivel ezeken túlmenően óvja a lakosság politikai, kulturális, nemi vagy más ismérve alapján meghatározható csoportját, illetve annak tagját is.

A XXI. fejezetben szereplő tényállások az emberi méltóság és egyes alapvető, az Alaptörvényben szereplő jogok megsértését rendelik büntetni. Ezek közül a 216. (1) bekezdésében foglalt közösség tagja elleni erőszak tényállása a korábbiakhoz képest egészen tágra nyitja a védendő kört: a nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporton túl a lakosság egyes csoportjaihoz tartozást vagy vélt tartozást, így különösen fogyatékoságot, a nemi identitást, szexuális irányultságot is óvja. Az alaptényál-

16 A Statutumot lásd <http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm>, míg az új kódex vonatkozó tényállásainak elemzésére Szomora 2013: 36–51.

lás a velük szembeni olyan kihívóan közösségellenes magatartást bünteti, amely alkalmas arra, hogy az adott csoport tagjában riadalmat keltsen. A (2) bekezdésben írt minősített esetet képez a csoport tagjának bántalmazása, erőszakkal vagy fenyegetéssel arra való kényszerítése, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön. A (3) bekezdés a) –f) pontjai szerint pedig még súlyosabban büntetendő a cselekmény, ha az erőszakot fegyveresen, felfegyverkezve, jelentős érdeksérelem okozva, a sértett sanyargatásával, csoportosan vagy bűnszövetségben követik el. A bűncselekmény veszélyessége miatt a (4) bekezdés az előkészületet is bünteti.

E törvényhely indokolása kifejezetten utal a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv. 9. §-ára: eszerint Magyarország tilalmaz minden olyan politikát, magatartást, amely a nemzetiségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását, ki-rekesztését, elkülönítését célozza vagy ezt eredményezi, az általuk lakott terület nemzeti vagy etnikai viszonyainak megváltoztatására irányul, a nemzetiséget vagy ahhoz tartozó személyt hovatartozása miatt üldözi, megfélemlíti, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza vagy a nemzetiség erőszakos ki- vagy áttelepítésére irányul.

Az indokolás a 30/1992. (V. 22.) AB határozatot felidézve leszögezte, hogy a tényállás a „bármely ismérv szerint elkülönülő személyek védelmének” követelményéből kiindulva szerepelteti a szexuális irányultságot és a nemi identitást. Ezt a nemzetközi ajánlások teljesítése mellett az is indokolja, hogy megnövekedett az e csoportok tagjai ellen elkövetett gyűlölet-bűncselekmények száma. A fogyatékos személyek kiemelését szintén a nemzetközi elvárások és az teszi indokolttá, hogy ők az állapotukból fakadóan nehezebben tudják megvédeni magukat a támadásokkal szemben.

A köznyugalom elleni bűncselekményeket meghatározó XXXII. fejezetben nyert elhelyezést a 332. §-ként a közösség elleni uszítás, amelynek védett jogtárgyai a 216. §-sal azonosan kerültek meghatározásra. E tényállás szintén az AB határozat figyelembe vételével került kialakításra: vagyis a nyilvánvaló és közvetlen veszély esetén igazolható alkotmányosan a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása. A tényállás címében izgatás helyett az uszítás kifejezést használja, koherenciát teremtve a szöveg és annak elnevezése között.

Az új Btk. említett, valamely kisebbséget nevesítő tényállásain túl más diszpozíciók alapján is büntethető az a magatartás, amely aljas indokból származik: a kódex 160, 166, 194, 226, 304, 449. §-aiban foglalt emberölés, testi sértés, személyi szabadság megsértése, rágalmazás, jogellenes fogva tartás, alárendelt megsértése deliktumai tartoznak ebbe a körbe, amely bűncselekmények a valamely kisebbség tagjával szembeni gyűlöletből is fakadhatnak. E motívum átfogja a nemzetközi egyezményekben írtakat, továbbá a joggyakorlat is ennek megfelelő minősítést ad az ilyen okból fakadó cselekménynek (Szomora 2013: 38).

\*

Megállapítható, hogy a modern magyar jogalkotás 140 év alatt meghatározott utat tett meg, amely során a védendő jogtárgyak köre és a szankcionált magatartások köre folyamatosan bővült, egy, az emberek egyenjogúságán és méltóságán alapuló társadalom biztosítása érdekében.

## Szakirodalom

\*\*\*

1952 *A Hatályos Anyagi Büntetőjogi Szabályok Hivatalos Összeállítása*. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, Budapest.

ANGYAL Pál

1915 *A magyar büntetőjog tankönyve – Különös rész*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. kiadása, Budapest.

BAKOS Ferenc et al.

2013 *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

BALOGH Jenő (szerk.)

1909 *Büntetőjogi Döntvénytár II. kötet*. Franklin Társulat, Budapest.

BLAZOVICH László et. al.

1998 *Levéltárak – kincstárak – Források Magyarország levéltáraiból (1000–1686)*. Magyar Levéltárosok Egyesülete, Budapest–Szeged.

BÁNKINÉ Molnár Erzsébet

2005 *A jászkun autonómia*. Csongrád Megyei Levéltár, Szeged.

\*\*\*

1906 *Büntetőjogi Döntvénytár VI. kötet*. Franklin Társulat, Budapest.

1906 *Büntetőjogi Döntvénytár VII. kötet*. Franklin Társulat, Budapest.

1964 *Büntetőjogi Döntvénytár – Bírósági Határozatok (1953. október – 1963. október)*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

1984 *Büntetőjogi Döntvénytár – Bírósági Határozatok (1978. január – 1982. december)*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

EDVI ILLÉS Károly

1909 *A magyar büntető törvénykönyv magyarázata II. kötet*. Révai Testvérek Irodalmi Intézet Rt., Budapest.

\*\*\*

é. n. *EZER év törvényei*. Elérhetőség: <http://www.1000ev.hu>

FÁBIÁN Gyula

2003 *A kisebbségek*. In: Fábrián Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog*. KOMP-PRESS Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár.

ISAÁK Gyula

1928 *Büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről*. Grill Károly Könyvkiadó Vállata, Budapest.

HALMOS Dénes

1985 *Nemzetközi szerződések 1945–1982*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Gondolat Kiadó, Budapest.

*Magyarországi Rendeletek Tára 1945 I. kötet*

1946 Szikra Irodalmi és Lapkiadó Vállalat Nyomdai Rt., Budapest.

POMOGYI László (szerk.)

2000. január 1. *Corpus Juris Hungarici – A törvényekbe zárt történelem*, CD KJK-KERSZÖV.

PUSZTAI Ferenc et. al.

2003 *Magyar értelmező kéziszótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

SZIGETHY Gábor

1982 *István király intelmei*. Magvető Kiadó, Budapest.

SZOMORA Zsolt

2013 Dogmatikai és alkotmányjogi megjegyzések a gyűlölet-bűncselekmények büntetőjogi szabályozásához. *Belügyi Szemle* 12.

## **Legislația penală de protecție a minorităților naționale în Ungaria (1878–2012)**

Toleranța majorității față de minoritate reprezintă o cerință de bază a societății a cărei viață funcționează pe baza normelor civilizate. De aceasta ține și protecția minorităților, a cărei instrument de ultim resort îl reprezintă, în condițiile statului de drept, legislația penală. Această ramură juridică sancționatoare a elaborat soluțiile din prezent în vederea protecției minorităților naționale în urma unui proces de dezvoltare bine definit, care a fost influențat de schimbările regimurilor politice din Ungaria, de manifestarea acestor schimbări la nivelul dreptului public, precum și de impunerea normelor internaționale valabile pentru statul maghiar. Legislația maghiară modernă a parcurs acest drum pe parcursul al 140 de ani – făcând abstracție de privarea gravă de drepturi și de excluderea unui anumit grup etnic în perioada celui de-al Doilea Război Mondial. De-a lungul drumului, cercul intereselor juridice protejate și al comportamentelor sancționate a continuat să se extindă în direcția creării unei societăți fundamentate pe egalitatea drepturilor și pe demnitatea umană.

## **Legislation Protecting Minorities in the Field of Criminal Justice in Hungary, 1878–2012**

Tolerance by the majority for minorities is an essential requirement in a society governed by civilized standards. It includes protection, whose last resort is criminal law in states under the rule of law. This sanctioning branch of the law – which was influenced by the political changes determining the constitutional structure of Hungary, the manifestations of policy in public law, and the norms of international law concerning the country – has arrived at the present solutions for the protection of minorities after a long development period. Over 140 years, modern Hungarian legislation – apart from the regulations harshly disenfranchising and excluding a specific ethnic group during World War II – has made good progress: the number of protected legal interests and criminalized modes of behaviour has been steadily increased in order to secure a society based on equality before the law and human dignity.



# Adalékok a bellum iustum ideológiájához és a hadüzenet szimbolikájához az ókori Rómában

---

Nótári Tamás

Tanulmányunkban a jogos háború vallási-ideológiai legitimációjának kérdését kívánjuk vizsgálni a királykori és a köztársasági Rómában. Először a hadüzenet szertartásából s a szertartásban a lándzsa különleges jellegéből és használatából kívánunk bizonyos következtetéseket levonni a római *bellum iustum* ideológiájára vonatkozóan. (I.) Ezt követően röviden áttekintjük a lándzsa előfordulásait mint az *imperium* jelképét, majd a Mars isten lándzsájához és a Mars-kultuszhoz, valamint Quirinusnak és a Quiritesnek a lándzsaszimbolikához fűződő viszonyához fűzünk hozzá néhány megállapítást. (II.)

I. A *ius fetiale*, vagyis a római „nemzetközi jog” erősen szakrális jellegű normái a Rómán belüli jogrend számos intézményével szoros kapcsolatot mutatnak, anélkül is inkább, hiszen az (önelátkozást is tartalmazó) eskünél a kor embere számára nehezen képzelhető el nagyobb kötőerővel bíró kapocs (Ziegler 1972: 78; Phillipson 1911: 315; Pólay 1964: 100). (Dahlheim szerint a *ius fetiale* erős jogi és babonás-vallási determináltsága révén nélkülöz mindennemű morális hátteret – Dahlheim 1968: 173 –, nézete azonban meglehetősen kétségre vonható, hiszen a jogi formalizmus és a jogi etika nem egymást kizáró komponensek – Ziegler 1972: 79.) Az archaikus korban Róma államközi kapcsolatait a *fetiales* elnevezésű, húsztagú papi testület intézte (Mommsen 1887–1888 II: 675; Samter 1912: 2260; Wissowa 1912: 551; Latte 1967: 121), feladataik közé tartozott a szövetség, a *foedus* megkötése, a békekötés feltételeinek meghatározása, valamint a hadüzenet (Cic. *leg.* 2, 21; Dion. Hal. 2, 72, 4), lévén hogy a háború csak akkor minősülhetett *bellum pium ac iustum*nak, ha azt a *ius fetiale* szabályai szerint üzenték és indították meg (Cic. *off.* 1, 36; rep. 2, 31; 3, 35; Varro *ling.* 5, 86; Ziegler 1972: 102). (Csupán az érdekesség kedvéért érdemel figyelmet, hogy a rómaiak számára kétségbevonhatatlan *principium* volt a követek sérthetlenségének alapelve [Ziegler 1972: 100]. Míg a görögöknél igen korán megtörtént a szakrális védelem alatt álló *kéryx* és a politikai megállapodásnak köszönhetően sérthetetlen *presbeis* intézményének szétválasztása, a rómaiaknál a *fetialis*, illetve a későbbiekben az egyéb követek – még ha nem is tartoztak a *fetiales* közé [vö. Marci. D. 1, 8, 8, 1.] – szakrális védelmet élveztek [Liv. 38, 42, 7.], még háború idején is [Pomp. D. 50, 7, 18.]

A *foedus* – etimológiáját tekintve a *fides* kifejezéshez tartozóként (Walde–Hofmann 1954 I.: 494; Latte 1967: 126) – az előírt formaságok betartásával kötött római államszerződés (Mommsen 1887–1888 I.: 246; Neumann 1912; Heuss 1934: 166; Frezza 1938), ami nem a megállapodás tartalmát, hanem annak formáját jelenti, amelynek legfontosabb eleme a *populus Romanus* képviselője által tett ünnepélyes eskü (Ziegler 1972: 90). A *foedus* szertartását Livius közli, miszerint a *fetiales* közül az erre az alkalomra szóló textusok elmondása és a szent fücsomóval (*sagmina*) történt megérintése által *pater patratus*szá szentelt pap a szerződés szövegének elmondása után tesz esküt (Liv. 1, 24, 4–7.). Az esküben tanúként hívja Iuppitert, a vele szerződő nép *pater patratus*át és magát a szerződő népet, hogy az imént felolvasott megállapodás nem tartalmaz csalárdságot, s hogy attól a római nép nem fog elsőként eltérni, ám ha mégis megtenné – s itt következik az eskü önelátkozó fordulata –, úgy Iuppiter sújtsa le a római népre, amint ő most az áldozati disznóra lesújt, sőt annál erősebben sújtsa le rá, amennyivel hatalmasabb, mint maga a pap; s ezt követően ledöfte az áldozati állatot (Liv. 1, 24, 7–9.). Festus egy némiképp eltérő formulát hagyományoz ránk, amely szerint a *pater patratus*, miután egy kővel agyonsújtotta a disznót, arra kéri Iuppitert, hogy amennyiben csalárdul járna el, úgy a várost megkímélve őt magát vesse ki javaiból, miként ő most a kezében tartott követ eldobja (Fest. 239 L). *Per Iovem lapidem* kötött megállapodásként említi Polybios Róma első Karthágóval kötött szerződését (Polyb. 3, 25, 6.), Cicero (Cic. *fam.* 7, 12, 2.) a *per Iovem lapidem* esküformulát a *ius civile*hez sorolja (vö: Latte 1967: 122).

A *ius fetiale* kapcsán kiemelendő, hogy a rómaiak értelmezték először a háborút mint jogi tény (Lammert 1935), és alkották meg a *bellum iustum* máig ható fogalmát (Ziegler 1972: 101). Nem minden fegyveres összeütközés minősült háborúnak, *bellumra* csak népek (*populi*) között kerülhetett sor, *hostis*nak csak a szervezett államalakulattal rendelkező ellenfél számított (Cic. *Phil.* 4, 14; Ulp. D. 49, 15, 24.), s ennek megfelelően jelentheti ki Cicero, hogy csupán az ellenségnek tett eskü kötelez, a rablóknak adott azonban nem (Cic. *off.* 3, 107.). A hadüzenet esetében is Livius leírásából indulhatunk ki. A *pater patratus* azon nép területének határán, amelytől elégtételt (*rerum repetitio*, illetve *clarigatio*)<sup>1</sup> követel, kijelenti, hogy a római nép követeként és az isteni jog betartásával adja elő igényét, s Iuppitert, a határokat (*finis*) és az isteni jogot (*fas*) hívja tanúként, hogy amennyiben igaztalanul és az isteni törvénnyel ellentétesen (*iniuste impieque*) követelné az említett emberek, illetve dolgok kiadását, úgy ne engedje hazájába visszatérni; ezt elmondja a határ átlépésekor, valamint csekély változtatásokkal az első, vele szembetalálkozó embernek, a város kapuján belépve és a főtérre érve (Liv. 1, 32, 6–8.). Amennyiben harminchárom napon belül nem adják ki neki az általa követeltek – Dionysius Halicarnassensis (Dion. Hal. 2, 72, 8; vö: Ogilvie 1965: 131; Bernhöft 1968: 221) harmincnapos időintervallumot említi (vö: Kaser 1949: 22; Haffter 1967: 23) –, Iuppiter, Ianus Quirinus és valamennyi isten tanúként hívása után kijelenti, hogy jogtalanul nem kapta meg követelését, s hogy Rómába visszatérvén arról kíván tanácskozni, hogy milyen módon vehetnének elégtételt; magyarul bejelenti a lehetséges háborút (*testatio*, illetve *denuntiatio belli*) (Liv. 1, 32, 9–10). Rómába érvén

1 A liviusi *rerum repetitio* fordulat helyett Plinius (*nat.* 22, 3, 5.) és Servius (*ad Verg. Aen.* 9, 52; 10, 14.) az archaikusabbnak tűnő *clarigatio* kifejezést használja (vö. Quint. *inst.* 7, 3, 13.).

a követ az atyák elé tárta az ügyet, és ha többségük a *purum piumque duellum* mellett döntött, a *pater patratus* egy vashegyű vagy keményre égetett lándzsát (*hastam ferratam aut praeustam sanguineam*) az ellenség határához vitt, s ott követelésének jogtalanul megtagadott voltára hivatkozva megüzente nekik a háborút, a lándzsát pedig bedobta az ellenséges területre (Liv. 1, 32, 11–14). (Ezek alapján a háború közvetlen *causája* tehát az ellenséges nép azon jogsértő magatartása volt, hogy nem adták ki a rómaiaknak az általuk követelt dolgokat, illetve személyeket – Albert 1998: 218). Természetesen nem volt szükség ilyesfajta hadüzenetre, ha az ellenség betört a római területre, ebben az esetben azonnal és minden eszközzel megkezdhatték az ellentámadást, tehát a *fetiales* által foganatosított hadüzenetnek csupán a rómaiak által kezdeményezett, offenzív hadviselés esetében volt jelentősége. Az archaikus kor természetesen ismerte a magánbosszú intézményét, ám a hivatalos hadüzenetet csak az egész közösség, a *populus* által egy másik nép ellen viselt háborúban alkalmazták, ami világosan elkülönült az egyes uralkodói csoportok egymás közötti fegyveres viszályaitól (Ziegler 1972: 103). Rómának a terjeszkedés során nem minden esetben volt lehetősége e szertartási rend betartására, épp ezért a jellegzetesen római formakonzervativizmus fikció segítségével a következő módozatokat választották: egy területet egy hadifogollyal megvásároltattak a circus Flaminiusban, hogy a *pater patratus* oda dobhassa át a lándzsát, utóbb pedig a Bellona-templom mellett állítottak fel erre a célra egy oszlopot (Serv. in Verg. Aen. 9, 52). Azonban az ellenség felé a követeléseket már a *senatus legatusai* adták elő, és ők jelentették be a háborút is oly módon, hogy két kis *tesserát* küldtek el, közülük az egyiket a *hasta* mint a háború rávéssett jelképével (Gell. 20, 27, 3–4; Dahlheim 1968: 175). (Olykor előfordult, hogy annak a népnek, amelynek háborút akartak üzeni, elküldték a lándzsát – Fest. 90. L.<sup>2</sup>) A *fetiales* hadüzenetének rituáléja azonban nem csekély mértékben járult hozzá azon követelményhez, miszerint a háborúnak valamilyen *iusta causával* kellett bírnia (Hausmaninger 1961: 341), s az igazságos háború (*bellum iustum*) elméletét a sztoikus bölcselet hatása alatt megfogalmazó Cicero sem véletlenül hozza összefüggésbe az *aequitas bellit* a *ius fetiale*val (Cic. off. 1, 36.).

Figyelmet érdemel a Livius által említett *hasta ferrata aut praeusta sanguinea*, ami vashegyű vagy tűzben keményre égetett lándzsát jelent (Liv. 1, 32, 12). Nem tudjuk ugyanakkor, hogy a vashegyű lándzsa mikor váltotta fel, illetve társult a keményre égetett fadárda mellé, lévén hogy Itáliában a vaskor az i. e. kilencedik és nyolcadik század fordulójára nyúlik vissza, feltételezhetjük azonban, hogy a rituális használatban a vashegyű lándzsa csak akkorra válthatta fel a korábbi, kizárólag fából készültet, amikor az már a hétköznapi használatban is kizárólagossá vált (de Waele 1927: 173). A „*sanguinea*” kifejezés kiváltképp problematikus. A szót magát *vérben megszenteltként* vagy *vérrel színezettként* is visszaadhatjuk; ha pedig a faanyag megnevezéseként fogjuk fel, úgy a somfa ágát, a *sanguineae virgaet* (Macr. Sat. 3, 20, 3; Plin. nat. 16, 176; 19, 180; 24, 73.) jelenti, ami keményfa lévén a lándzsa számára igen alkalmas alapanyagot szolgáltatott (de Waele 1927: 174). (Nem csupán állaga, hanem színe is predesztinálta a somfát arra, hogy fegyver készülhessen belőle, vörös színe ugyanis a vérre, a lándzsa céljára, a vérontásra engedett asszociálni – vö: Verg. Aen. 3, 23. –, ami a mágikus-analóg gondolkodás alapján

már magában hordozta az ellenség megölésének biztosabb lehetőségét – de Waele 1927: 175.) Ammianus Marcellinus a *fetiales* lándzsája kapcsán megjegyzi: annak elkészítése során a vérrel történő bekenés igen fontos szerepet játszott (Amm. 19, 2, 6.). A *ius sacrum* somfából készült lándzsája *arbor felix*nek számított (Macr. Sat. 3, 20, 2.), ám a hadüzenet során használt lándzsa *hasta impura* volt, vagyis az alvilág isteneinek szentelt *arbor infelix* (Scholz 1970: 32). Eredetileg tehát akár tényleges vérrel színezték is a *fetiales* lándzsáját, akár vérszínű somfából készítették, a hajdani *hasta praeusta sanguineat* utóbb felváltotta a *hasta ferrata sanguine infecta* (Scholz 1970: 32). A *fetialis* már a háború megkezdésekor rituálisan prognosztizálja is a harc végét, hiszen azzal, hogy az alvilági isteneknek szentelt *hasta impurával* mintegy birtokba veszi az ellenséges területet (Latte 1967: 122), az ellenséget, a szerinte létének jogalapjától megfosztott *hostis impius* is átadja a pusztítás erőinek (Scholz 1970: 32).

Ennek tükrében válik teljességgel érthetővé a támadás előtt a rómaiak által végrehajtott *evocatio* szerepe, amellyel a már egyébként is pusztulásra ítélt ellenség isteneit kívánták Rómába átcsábítani (Latte 1967: 122). Az *evocatio* szertartásának szövegét Plinius ugyan nem közli, ezt Macrobiusnál találhatjuk meg, aki in concreto a Karthagóra alkalmazott *carmen evocationis* mondja el (Macr. Sat. 3, 9, 7–8.). Plinius az *evocatio* kapcsán *oppidumról* beszél – az *evocatio* szertartását általában a Rómához hasonlóan szakrális rítusok betartásával alapított város, azaz *urbs* ellen lehetett alkalmazni (Basanoff 1947: 21), ám a források szerint *oppidumokkal* szemben is felhasználható volt.<sup>3</sup> A szerző világosan kimondja továbbá, hogy az *evocatio* szertartását a *sacerdotes* végezték, ellentétben a *devotio urbis* rítusával, amely a *dictator*, illetve az *imperator* jogkörébe tartozott (Macr. Sat. 3, 9, 9.).

Amíg a római hitvilágban az *evocatio* – lévén konkrétan meghatározott személyiséggel rendelkező istenségekhez intézett *carmen* – vallási aktusként készítette elő az ellenséges város pusztulását, addig a *devotio urbis* mágikus, vagyis személytelen alvilági erőkhöz intézett *consecratio*ként (Wagenvoort 1956: 31) legtöbbször a már védelmező istenségeitől megfosztott város (Macr. Sat. 3, 9, 6.)<sup>4</sup> ellen irányult. A *devotio urbis carmenjét* szintén Macrobiustól ismerjük (Macr. Sat. 3, 9, 10–11.). Ugyanakkor nem állítható fel egyértelműen egy *nulla devotio sine evocatione* tézis (Basanoff 1947: 5), mivel a *devotiót* gyakorta alkalmazták *evocatio* nélkül is – lévén, hogy az utóbbira csak *urbes* esetében kerülhetett sor –, Macrobius itt inkább csak egy logikai sorrendet kívánt felállítani, nem pedig a *ius sacrum* egy kógens normáját meghatározni. Az idézett forrás megemlíti továbbá, hogy az ellenség által végrehajtott *evocatio*t elkerülendő titokban tartják a Rómát oltalmazó istenség kilétét. Plinius állításával egybecsengenek a Macrobiusnál (Macr. Sat. 3, 9, 3.) és Serviusnál (Serv. ad Verg. Aen. 2, 351.) olvashatók, amelyeknek valóságtartalmát illetően a szakirodalom igen megosztott: némelyek a védőistenség nevének ismeretlen volta miatt a rá vonatkozó elképzeléseket is pusztán fikciónak, illetve viszonylag kései, keleti átvételnek bélyegzik (Latte 1967: 125), mások azonban a hiperkritika ezen álláspontját elutasítva feltételezik, hogy nem az *evocatio* rítusát alátámasztandó kreáltak a források Róma számára egy titkos istenséget, hanem a korabeli ember

3 Isaura vetus esetében vö: Maróti 1983: 228.

4 Kétségtelen tény ugyan, hogy a *carmen devotiois* is megnevez bizonyos (kthónikus) istenségeket, ám a római hit szerint a ennek során a *carmen* az istenektől függetlenül, pusztán a kimondott szavak ereje által is kifejtette hatását. Ehhez lásd Beth 1927.

gondolkodása – amely elfogadta az ellenséges városok *evocatio* segítségével történő megsemmisíthetőségének képzetét – vélte szükségesnek Róma védőistenségének titokban tartását az esetlegesen előforduló ellenséges *evocatio*k ellen védekező (Brellich 1949; Wissowa 1912: 179, 203, 338; Köves-Zulauf 1972: 95).

**II.** Jó eséllyel feltételezhetjük, hogy a lándzsa mint fegyver kezdetben nem is lehetett egyéb, mint egy keményfából készült, hosszú, hegyes, tűzben edzett bot (Cic. *Verr.* 4, 125; Plin. *nat.* 16, 65; Hdt. 7, 71; Tac. *ann.* 2, 14; Prop. 4, 1, 28; Amm. 31, 7, 12). Ha pedig a *hasta* volt azon fegyver, amivel a harcok során zsákmányt,<sup>5</sup> elismerést s ezáltal hatalmat szerezhettek, úgy nem csodálkozhatunk azon, hogy hamarosan hatalmi jelképpé válhatott (de Waele 1927: 172). Ezt jelzi a festusi „*hasta summa armorum et imperii est*” meghatározás is (Fest. 55, 3), s az *imperium* – különösen a lándzsával összefüggésben történő – említések nem szabad megfelelkezni annak a szakrális szférába tartozó, mágikus-vallási jellegéről sem. Az *imperium* elsősorban tényleges parancsnoki hatalmat jelöl, ám a vallási szférához is kötődik, az *auspicium* esetében a szakrális elem van túlsúlyban, ugyanakkor magában hordozza az annak végrehajtásához szükséges jogosultságot (Pötscher 1988). Wagenvoort meglátása szerint bizonyos személyek saját és kivételes *manával* rendelkeztek a római gondolatvilágban, így például az *imperator* – ha a szó eredetét vizsgáljuk – teremtő, megtermékenyítő erővel rendelkezik (Walde–Hofmann 1954 I.: 683), s amikor hadvezérként katonáinak egy ellenséges tábor elfoglalására adott parancsot, akkor mágikus szavával hívta életre katonáiban a parancs végrehajtásához szükséges erőt; ezek alapján tehát az *imperium* nem más, mint egy titokzatos erő átvitelének egy formája (Wagenvoort 1972: 371).<sup>6</sup> A katonai és vallási vezető *manával* bír, ez teszi képessé például a föld termékenységének növelésére, amint ezt etnológiai példákból látjuk. Ennek megfelelően Wagenvoort értelmezésében az *imperare* eredetileg nem jelentett egyebet, mint *életre kelteni, megtermékenyíteni*, hiszen a hadvezér – aki egy idegen tábor megrohamozására adott parancsot (*imperabat*) katonáinak – mágikus erejű szava által hozta létre, hívta életre a parancs végrehajtásához szükséges erőt; vagyis az *imperium* nem egyéb – vonja le a következtetést –, mint egy titokzatos erő átvitelének, létrehozásának képessége (Wagenvoort 1972: 371). Ennek specifikumaként említi meg Köves-Zulauf, miszerint „*a dolog különös ... érdekessége, hogy a parere (szülni) tipikusan női szó, míg imperiummal kizárólag férfiak rendelkeztek*” (Köves-Zulauf 1995: 31).

Sevius *Aeneis*-kommentárjában olvashatunk a következő szertartásról: „*Is qui belli susceperat curam, sacrarium Martis ingressus primo ancilia commovebat, post hastam simulacri ipsius, dicens: Mars vigila!*” (Serv. *in Verg. Aen.* 8, 3.). Az istenség képmása nem lehetett túlságosan régi, hiszen a rómaiak kezdetben nem ábrázolták képileg isteneiket (August. *cív.* 4, 31; Plut. *Numa* 8; Latte 150), s a serviusi magyarázat is Varróra megy vissza, mint ahogy Plutarkhos ugyanilyen tartalmú közlése is (Norden 1939: 173): „*en de té Rhégia dorü kathtidrümenon Area prosagoreüein*” (Plut. *Rom.* 29, 1.). Varro látszólag ellentétbe kerül a hagyománnyal, amely Mars *sacrarium*ában több lándzsáról tud (Gell. 4, 6, 1–2.); e lán-

5 Vö: a *doryktéto*s kifejezést Homérosnál (*Il.* 9, 342.).

6 *Imperium ist also eine Form der Übertragung geheimnisvoller Kraft.*

dzsák a *salius*-papok lándzsái lehettek, amelyeket a pajzsokkal együtt a *sacrarium Martis*ban őriztek (Wissowa 1912: 556). A pajzsok többes száma nem meglepő, hiszen az égből jött *ancilén*ek – amint ezt a *salius*ok intézményét magyarázó aitológiai mondából megtudhatjuk – Numa Pompilius további tizenegy példányát készíttette el az eredeti ellopását megnehezítendő; a *salius*ok felvonulásaik alkalmával baljukban vitték az *ancilét*, amit egy lándzsaszerű bottal ütögettek (Plut. *Numa* 13, 7; Dion. Hal. 2, 70.). E lándzsák formája nem volt azonos az általánosan ismert, a klasszikus korban ténylegesen fegyverként használatos lándzsákéval, hanem megőrizték – miként a *salius*ok pajzsai is – archaikus alakjukat; vas felhasználása nélkül kizárólag fából készült ún. *hasta purák* voltak (Serv. in *Verg. Aen.* 6, 760.), s minden emberi közreműködés nélküli megmozdulásuk a *sacrarium*ban jelezte a *prodigium*okat (így pl. Liv. 40, 19, 2.).

Am a *salius*ok lándzsáit meg kell különböztetni Mars lándzsájától, amit – mintegy Mars jelenlétét tisztelvén benne (Dumézil 1949: 60) – az istenségnek kijáró kultusszal vettek körül (Arnob. 6, 11.), amint az isteneknek (pl. Iuppiter Lapis, Terminus) tárgyi formában történő tisztelete nem számított kivételnek a rómaiaknál sem (Wissowa 1912: 144; Latte 1967: 114; Scholz 1970: 29), amit a személy-hatáskör egységének fogalma megmagyaráz (Pötscher 1988: 457). (A *Person-Bereichdenken*, a *személy-hatáskör*gondolkodás az antik ember számára sajátos módja volt a dolgok megtapasztalásának, amely során a dologi valóságot, tárgyat, folyamatot, állapotot élte meg, s megélte egyszerre mint isteni személyt is. A dolgot és az istenséget ugyanazon szóval jelölték, a szövegkiadási munka során néha jelentős nehézséget okozhat, például hogy az adott esetben *fortuna* vagy *Fortuna*, *terminus* vagy *Terminus* írandó-e; természetesen akár melyiket is írjuk, a másik hallgatólagosan része a fogalomnak, és odaértendő. Az azonos szóval történő jelölés külsőleg ugyan egymásmellettséget sugall, ám valójában a személy és az általa képviselt terület, betöltött funkció egységéről van szó, amelyben hol az egyik, hol a másik aspektus kerül fokozottan előtérbe. Pötscher 1959: 24.) Iustinus az *Epitoma Pompei Trogiben* arról ír, hogy kezdetben a lándzsát mintegy isteni kultusszal övezték (Iustin. 43, 3, 3.),<sup>7</sup> Varro alapján pedig Servius beszámol arról, hogy a háború megkezdésekor az *ancilia* megmozdítása után a *hastát* mint az istenség képviselését (*simulacrum ipsius*) is megmozdította a szertartást végző, s eközben a „*Mars vigila!*” kijelentéssel mintegy felébresztette Marsot, s ezzel – ha Marsot *személy-hatáskör* egységként fogjuk fel – magát a háborút is (Serv. in *Verg. Aen.* 8, 3.).<sup>8</sup> Nem szorul bővebb magyarázatra, hogy ebben a szakrális aktusban a Wagenvoort által felismert manaisztikus, numinózus vonást megláthassuk (Wagenvoort 1972: 2). Quirinus nevének a *lándzsa* jelentésű, szabin eredetű *quiris-curis* szóból történő magyarázatát több *auctornál* megtalálhatni (Ov. *fast.* 2, 475.; Dion. Hal. 2, 48, 2–4; Plut. *Rom.* 29, 1.), s ugyanígy magyarázzák Iuno Quiritis nevét is (Fest. 43, 5; 55, 6.). Nem véletlenül adja vissza igen találóan Thormann a római polgárok „*Quirites*” nevét a „*Speermänner*” kifejezéssel (Thormann 1943: 32, 80). (A források tanúsága szerint Quirinus fegyverei között a *hastának* mindenképpen szerepelnie kellett – Fest. 238.)

7 *Nam ab origine rerum pro diis immortalibus veteres hastas coluerunt.*

8 *Est autem sacrorum: nam is qui belli susceperat curam, sacrarium Martis ingressus primo ancilia commovebat, post hastam simulacri ipsius, dicens „Mars vigila!”*

A Marshoz fűződő lándzsakultuszhoz kapcsolódik a Plutarkhos által elbeszélte legenda, miszerint Romulus erejét kipróbálandó somfadárdáját ledobta az Aventinusról, s a lándzsa oly mélyen fúródott a földbe, hogy senki nem tudta kihúzni onnan, majd idővel gyökeret eresztett és nagy fává nőtt; a rómaiak fallal vették körül a szentként tisztelt fát, ami csak akkor pusztult ki, amikor Caligula idején a *scalae Caci* építése során megsértették a gyökerét (Plut. *Rom.* 20, 5). A történet arra világít rá, hogy Romulus lándzsája nem volt egyéb, mint a *hasta Martis*, ami azért örvendett oly nagy kultikus tiszteletnek, mert annak állapotától és épségétől vélték az állam jólétét is függeni (Scholz 1970: 31). A Romulus elhajította lándzsával analóg azon rituális aktus, amellyel a *pater patratus* áthajítja a lándzsát a hadüzenet során az ellenség területére, ugyanakkor egy lényegi különbség is felfedezhető a két cselekmény között (Scholz 1970: 31). (Latte szerint – Latte 1967: 122 – *fetialis* cselekménye nem csupán a háború, illetve a támadás mágikus megkezdését, hanem az ellenséges terület egyfajta birtokbavételét is jelenti. Vö: Serv. *in Verg. Aen.* 3, 46; 11, 52.) Mindezek alapján a rómaiak gondolatvilága valamilyen módon összefüggésbe hozta a lándzsában rejlő erő, *numen* képzetét mind Marsszal, mind pedig Quirinusszal, ám ezen összefüggés pontos meghatározását nem könnyíti meg azon tény, hogy a ránk maradt források már csupán a *hasta Martis* esetében beszélnek ezen numinózus erőről (Alföldi 1959: 19).

## Szakirodalom

ALBERT, Sigríd

1998 De vetere iure Romano, de lege duodecim tabularum atque de iure fetiali. *Vox Latina* 34. 214–227.

ALFÖLDI, Andrew

1959 Hasta – Summa Imperii. The Spear as Embodiment of Sovereignty in Rome. *American Journal of Archaeology* 63. 1–25.

BASANOFF, Vsevolod

1947 *Evocatio*. Presses universitaires de France, Paris.

BERNHÖFT, Franz

1968 *Staat und Recht in der römischen Königszeit im Verhältnis zu verwandten Rechten*. Grüner, Amsterdam.

BETH, Karl

1927 *Religion und Magie. Ein religionsgeschichtlicher Beitrag zur psychologischen Grundlegung der religiösen Prinzipienlehre*. Teubner, Leipzig–Berlin.

BRELICH, Angelo

1949 *Die geheime Schutzgottheit von Rom*. Rhein, Zürich.

DAHLHEIM, Werner

1968 *Struktur und Entwicklung des römischen Völkerrechts im dritten und zweiten Jahrhundert v. Chr.* Beck, München.

DUMÉZIL, Georges

1949 *L'héritage indo-européen à Rome*. Gallimard, Paris.

- FREZZA, Paolo  
 1938 Le forme federative e la struttura dei rapporti internazionali nell'antico diritto romano. *Studia Et Documenta Historiae et Iuris* 4. 363–428.
- HAFFTER, Heinz  
 1967 Geistige Grundlagen römischer Kriegführung und Außenpolitik. In: Uő (hrsg.): *Römische Politik und Römische Politiker*. Heidelberg, 11–38.
- HAUSMANINGER, Herbert  
 1961 „Bellum iustum” und „iusta causa belli” im älteren römischen Recht. *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Neue Folge* 11. 335–345.
- HEUSS, Alfred  
 1934 Abschluß und Beurkundung des griechischen und römischen Staatsvertrages. *Klio* 27. 14–217.
- KASER, Max  
 1949 *Das altrömische ius*. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen.
- KÖVES-ZULAUF, Thomas  
 1972 *Reden und Schweigen. Römische Religion bei Plinius maior*. Fink, München.  
 1995 *Bevezetés a római vallás és monda történetébe*. Telosz, Budapest.
- LAMMERT, Friedrich  
 1935 Kriegerrecht. In: Georg Wissowa (hrsg.): *Paulys Realencyclopädie der classischen Alterthumswissenschaft* Suppl. VI. Metzler, Stuttgart–München, 1351–1362.
- LATTE, Kurt  
 1967 *Römische Religionsgeschichte*. Beck, München.
- MARÓTI Egon  
 1983 P. Servilius Vatia hadjárata Dél-Anatólia kalózai ellen. *Antik Tanulmányok* 30. 225–230.
- MOMMSEN, Theodor  
 1887–1888 *Römisches Staatsrecht* I–III. Hirzel, Berlin.
- NEUMANN, Karl-Johannes  
 1912 Foedus. In: Georg Wissowa (hrsg.): *Paulys Realencyclopädie der classischen Alterthumswissenschaft* VI. 2. Metzler, Stuttgart–München, 2818–2827.
- NORDEN, Eduard  
 1939 *Aus altrömischen Priesterbüchern*. Leipzig, Lund.
- OGILVIE, Robert Maxwell  
 1965 *A Commentary on Livy*. Clarendon, Oxford.
- PHILLIPSON, Coleman  
 1911 *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*. II. Macmillan and Co., London.
- PÓLAY Elemér  
 1964 *Differenzierung der Gesellschaftsnormen im antiken Rom*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- PÖTSCHER, Walter  
 1975 Das Person-Bereichdenken in der frühgriechischen Periode. *Wiener Studien* 72. 5–25.  
 1988 'Numen' und 'numen Augusti'. In: Uő (hrsg.): *Hellas und Rom*. Olms, Hildesheim, 462–488.

SAMTER, Ernst

1912 *Fetiales*. In: Georg Wissowa (hrsg.): *Paulys Realencyclopädie der classischen Alterthumswissenschaft* VII. 2. Metzler, Stuttgart–München, 2259–2265.

SCHOLZ, Udo W.

1970 *Studien zum altitalischen und altrömischen Marskult und Marsmythos*. Winter, Heidelberg.

THORMANN, Karl Friedrich

1943 *Der doppelte Ursprung der mancipatio, ein Beitrag zur Erforschung des frühromischen Rechtes unter Mitberücksichtigung des Nexum*. Beck, München.

WAELE, Ferdinand Joseph M. de

1927 *The Magic Staff or Rod in the Graeco-Italian Antiquity*. Erasmus, Gent.

WAGENVOORT, Hendrik

1956 *Roman Dynamism. Studies in Roman Literature, Culture and Religion*. Brill, Leiden.

1972 Wesenszüge altrömischer Religion. In: Hildegard Temporini – Wolfgang Haase (hrsg.): *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt. Geschichte und Kultur Roms im Spiegel der Forschung* I. 2. De Gruyter, Berlin–New York, 348–376.

WALDE, Alois – HOFMANN, Johann Baptist

1954 *Lateinisches Etymologisches Wörterbuch* I. Winter, Heidelberg.

WISSOWA, Georg

1912 *Religion und Kultus der Römer*. Beck, München.

ZIEGLER, Karl-Heinz

1972 Das Völkerrecht der römischen Republik. In: Hildegard Temporini – Wolfgang Haase (hrsg.): *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt. Geschichte und Kultur Roms im Spiegel der Forschung* I. 2. De Gruyter, Berlin–New York, 68–114.

## **Contribuții la analiza ideologiei legate de bellum iustum și a simbolismului ceremoniei declarațiilor de război în Roma antică**

Studiul cercetează originile religioase și ideologice ale așa-numitului *bellum iustum* în perioada arhaică și republicană a Romei. Analiza se concentrează mai întâi asupra ocurențelor lăncii ca simbol al dreptului de *imperium* și a simbolismului lăncii comandantului suprem al armatei, după care explorează paralelismul dintre semnificația simbolică a lăncii și a bățului. În continuare, autorul propune anumite teze referitoare la lancea zeului Marte și la cultul acestuia și analizează relația lui *Quirinus* și așa-numiții *quirites* cu folosirea simbolică a lăncii. În sfârșit, studiul se încheie cu unele observații cu privire la *ius fetiale*, formulate în baza studierii ceremoniei declarației de război și a folosirii simbolice a lăncii în cadrul ceremoniei.

## **Some Remarks on the Ideology of the *Bellum Iustum* and on the Symbolism of War Declarations in Ancient Rome**

This paper analyses the question of the roots of the religious and ideological legitimation of the *bellum iustum* in archaic and republican Rome. First, it gives a brief account of the occurrences of the spear as the symbol of *imperium* and of the function of the supreme commander's spear; then, it also touches on the parallels between the symbolic nature of the spear and that of the rod. Subsequently, the author advances some statements concerning the spear of the god Mars and the cult of Mars, as well as the relation of *Quirinus* and the *Quirites* to the symbolism of the spear. Finally, on the basis of the ceremony of war declarations and the special character and use of the spear in this ceremony, some remarks are made on the *ius fetiale*.

# The Chances of Ethnic Autonomy in Romania – between Theory and Practice\*

---

*Levente Salat*

The Hungarian minority in Romania provides an interesting and rather controversial example of autonomy endeavors of sizeable, non-dominant ethno-linguistic communities. The claim for autonomy, in the sense addressed by this paper,<sup>1</sup> was first voiced soon after the collapse of the Ceaușescu-regime, in various public declarations elaborated in December 1989 and January 1990, in the context of a quite

\* Published in Kántor, Zoltán (ed.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. NPKI-L'Harmattan, Budapest, 2014, 123–139.

1 Various types of autonomy projects, claims and arrangements have been recorded after the incorporation of Transylvania into Great Romania in 1918. Without aiming a comprehensive listing, the following deserve brief mentioning. The Alba Iulia/Gyulafehérvár Declaration of December 1, 1918, which expressed the collective will of Romanians in Transylvania to unite with Romania, includes references to various types of self-government that would be granted to “co-habiting nations”. The Minority Treaty signed by the Romanian authorities in 1919, as part of the Trianon Peace Treaty, included provisions referring to local self-governments with educational and confessional content. Between the two WWs, over a dozen proposals have been elaborated by various actors aiming at territorial and/or cultural-denominational autonomy for the different components of the Hungarian community, including Szeklerland. Among these, Hungarian social-democrats in Transylvania claimed that cantonal arrangements would suit best to the problems faced by the Hungarian community in Romania. In 1943 the US–British Advisory Committee on Post-War Foreign Policy, being favorable, in principle, to the reincorporation of Northern Transylvania in Romania, outlined several compensatory measures, including autonomy for Szeklerland. The political autonomy of Transylvania was also taken into account, as a reserve option, by the same Advisory Committee. Transylvania as a self-standing state has been seemingly one of the alternatives for the Commission in the Soviet Union in charge with preparing the peace treaties and the post-war world order, headed by Litvinov. Between September 1944 and March 1945, under Soviet military administration, the political and administrative autonomy of Northern Transylvania has been one of the options in deciding the political future of the territory for a part of the domestic actors, too, a short-lived and rather symbolical “regional government” including Hungarians and Romanians being created in February 1945. After March 1946, when the representatives of the Great Powers reached agreement in the Hungarian-Romanian territorial dispute and the reinforcement of the boundaries established in Trianon became evident, the Hungarian authorities made several attempts to include in the agenda of the Paris Peace Treaty Conference the issue of territorial and personal autonomy of Hungarians in Romania, with no success, however. Between 1952 and 1960 a so called Hungarian Autonomous Region existed in Romania, imposed by the Soviet Union, as a result of the personal involvement of Stalin. For details see (Molnár 1993, Bárdi 1997, Fülöp–Vincze 1998, Nagy–Vincze 2008, Bottoni 208).

spectacular process which lead to the community's quick and comprehensive political self-organization. The political program, adopted in April 1990, of the Democratic Alliance of Hungarians in Romania (DAHR), the leading political organization which emerged from this process, included the idea of collective rights and self-determination in a rather vague form, with reference, however, to the existing West-European models. Starting with October 1992 the political objective of autonomy has been assumed officially by the DAHR's main representative body, and in 1993 a detailed autonomy conception was elaborated including three complementary forms: personal autonomy, the autonomy of local self-governments with special status and regional territorial autonomy. The following close to twenty years now have recorded an impressive amount of scholarly effort and political activism aiming to achieve the settled targets, and yet, the prevailing wisdom within the Hungarian minority's public discourse holds that almost nothing has been realized to date.

A number of questions follow from this intriguing contradiction between sustained effort and apparent lack of outcome: What went wrong? Which were the main determinants of the process which led to this contradiction? What would be needed in order to redress the situation and enhance the chances of ethnic autonomy of the Hungarian community in Romania?

This paper argues that the pathway of the issue of ethnic autonomy in Romania has been influenced so far by factors of both theoretical and empirical nature. As far as the factors of theoretical nature are concerned, the lack of consensus regarding the content of the autonomy concept and institutional arrangements which can be associated with it, as well as the lack of wider acceptance of arguments which provide justification for autonomy claims have played an important role in yielding the Hungarian minority's endeavor largely ineffective. The empirical factors can be listed under three different headings: international, inter-state and domestic, the latter with the reference to the Romanian intra-state setting. While during the past twenty years neither the international, nor the Hungarian–Romanian inter-state context has been favorable to the autonomy claims of the Hungarians in Transylvania, in the domestic political context the developments have led to a deep divide between Hungarians, on the one hand, who consider that the only institutional arrangement that can guarantee their survival on medium and long run is autonomy, and Romanians, on the other, who seem firmly united around the idea that no form of ethnic autonomy is compatible with the current political and constitutional set-up in Romania. The way out of this dead-lock would require spectacular changes either in the international context, or profound transformations in both, the Romanian and the Hungarian public discourse.

### **Confusing words, missing justification**

While the meaning of the term seems quite straightforward – an entity is considered to be autonomous if it is driven by internally elaborated and enforced rules –, the public discourse in Romania has been loaded during the past twenty years

with confusion regarding the content of the autonomy concept and institutional arrangements associated to the different versions of its significance. The wide horizon of senses in which the term has been used by the various actors spans from the least demanding form of *local autonomy* resulted from administrative decentralization, to the bold ambition of *self-determination*, meaning the recognized capacity of an ethnic group to determine its political status and pursue a separate way of economic and cultural development, both internally and/or externally. Between these two poles, political autonomy, power-sharing, self-government and shared sovereignty are further options regarding the term's significance, each referring to intermediate institutional solution which lay different types of burden on state authorities. Due to generalized lack of interest in disambiguation, these terms have been used often interchangeably, taking advantage of the fact that the concepts embody, indeed, aspects which have nothing to do with entrenchment.

Though *political autonomy* is also used with various meanings (including statehood, or the sophisticated terminological construct suggested by Michael Tkacik, as we will see later), an ethnic group officially recognized by state authorities, organizing itself internally with the help of ethnic parties or other institutionalized forms of political representation is implicitly considered a "political community" on its own, a certain degree of political autonomy being an undeniable prerequisite of the arrangement. *Power-sharing* regularly means devolved legislative and/or executive power to sub-state actors, both on territorial and non-territorial basis, but it may also include cases of ethnic parties participating in governing coalition. The term *self-government* refers to the legally recognized capacity of a sub-state actor to govern itself through internally elected representatives, within the limits of a legally established jurisdiction, both with or without relevance to ethnic disputes. *Shared sovereignty* requires a state defined as belonging to two or more sub-state actors, most often of ethnic nature. Though symbolic declarations on groups that are considered to be part of the political nation may also be considered forms of shared sovereignty, the full sense of the concept refers to institutionalized and entrenched forms of power-sharing, devolution or legal pluralism.

This wide space of significances, confusing in many ways, allowed the different political actors on both sides, Hungarians and Romanians, to use the term in various contexts according to their political interest. Given its powerful potential for mobilization, the term has been used efficiently in campaigns both for and against attempts to institutionalize autonomy arrangements, and the more this potential has been exploited on both sides, the more the chances to reach agreement on reciprocally acceptable solutions diminished.

The general confusion endemic in the public discourse in Romania regarding the meaning and implications of the autonomy concept is, however, not entirely politically driven and artificially created. Sincere efforts to get beyond the semantic disarray are also hampered by the fact that in the scholarly literature on autonomy the various authors provide often complementary accounts on what the concept refers to empirically. As Matti Wiberg remarked: "It is not the clarity, but the ambiguity of the concept that is the most important guarantee of its popularity" (1998: 1957).

Ruth Lapidoth (1996) observed that in the literature the stances taken by the various authors reflect a basic distinction between *political* autonomy, which ap-

plies to cases when an entity has exclusive powers of legislation, administration and adjudication in specific areas, and *administrative* autonomy, limited to powers in administration. Lapidoth suggests that a more workable distinction is the one between *territorial* (sometimes referred to also as *political*) and “*personal (or cultural)*” autonomy. The former implies powers granted to the population of a specific geographical area, the latter applies to all members of a group within the state regardless of the place of residence. As far as the territorial arrangements are concerned, Lapidoth defines them as forms of “diffusion of power”, or of authority, and classifies them in the following subcategories: *federal systems, decentralization, self-government, associate statehood, self-administration*. Lapidoth clarifies the relationship between autonomy and sovereignty, too, by suggesting that by diffusion of power the central government and the various autonomous entities can each become lawful bearer of shared sovereignty, succeeding to provide stability to conflict-prone settlements.

In the view of Hans-Joachim Heintze (1998), there are two basic types of autonomy: territorial and non-territorial. The *territorial* version refers to areas with special status within a sovereign territory, the subject of autonomy being a territorial self-government; the *non-territorial* version includes three sub-types, personal, functional and cultural. The concept of *personal autonomy* is based on the personality principle: the group must be organized as a legal person functioning under public law, the subject of autonomy being a democratic body legitimized by the majority of the minority members. *Functional autonomy* is, according to Heintze, a special case of personal autonomy, when the group is organized and officially recognized as a legal person functioning under private law. The concept of *cultural autonomy* refers to cases of personal or functional autonomy limited to cultural affairs.

Michael Tkacik (2008), in an attempt which challenges the prevailing rigid definitions which lead, in his view, to the exclusion of certain arrangements from the discussion, considers that the content of the autonomy-concept can be classified according to the volume of it, which is the combination of scope (the aggregate number of issues controlled by the autonomous entity) and depth (intensity of the control granted or seized). On a decreasing scale – meaning that any item in the list has less volume than the item above and more than the one below – the types of autonomy can be: territorial, political, administrative, functional, cultural and personal. *Personal* autonomy is limited in this approach to basic rights granted to the individual, not necessarily in the capacity as a member of a distinct group. Freedom of association, language rights (in the sense of using translations and interpreters in courts, for instance) and other constitutional provisions are included, without the need of any specific administrative structure. *Cultural* autonomy is by nature community based and requires special bodies registered under private or public law to handle the issues of interest for the group. Functional, administrative and political autonomies – which have been interchangeably used in the literature, argues Tkacik – should be seen, for the sake of clarity, as components of a spectrum. *Functional* autonomy means the decentralization of control over a single functional subject matter in a certain geographic space (for instance, allowing two sets of language-differentiated schools in a school district where the subjects of the autonomy have no territorial continuity). *Administrative* autonomy re-

quires a set of functional autonomies (such as schools, public services, and courts adapted to benefit a certain group) coexisting in the same geographic area. *Political* autonomy implies both functional and administrative attributes based on a more comprehensive political agreement. The gap between political and territorial autonomy should also be considered, suggests Tkacik, a matter of degree, the latter including both weak and strong forms of institutionalization. The strong forms of *territorial* autonomy regularly exist in distinct – most often insular – geographic spaces, are deeply entrenched, have independent legislatures with a wide range of competencies, own court system, and unconstrained ability to tax and spend.

Aiming to offer a less sophisticated framework, easier to work with, Thomas Benedikter (2009) distinguishes three basic types of autonomy: *territorial* with reference to a territorial unit that enables the residents to regulate their own affairs through autonomous legislation, government, administration and, to some extent, even judiciary; *cultural or personal*, granted to the members of a specific – ethnic, religious or linguistic – community, providing for them to be governed through own institutions and/or their legislation; *local or administrative*, exercised by locally elected assemblies with meaningful powers and financial autonomy in the form of local taxes. However, when it comes to territorial autonomy, Benedikter lists several forms of territorial power-sharing: *federal* systems with two sub-types, symmetrical and asymmetrical; *associated statehood* (full autonomy with right to secession, but no representation on national level); *autonomy* with two sub-cases, non-ethnic (territorial regional autonomy) and ethnic (reservation or territorial ethnic autonomy); *other forms of self-government* like symmetrical regionalism with autonomous legislation and administrative autonomy without legislative powers; and *dependent, not self-governing territories*, under UN Charter, Art. 73.

The overall consequence of this quick and selective overview of the relevant literature for the autonomy debate in Romania is twofold: it bares important implications not only for the autonomy claims of Hungarians in Romania, but also for the public discourse on the Romanian side dominated by firm resistance against any form of ethnic autonomy.

As far as the autonomy claims of Hungarians in Romania are concerned, it follows from the above that contrary to the prevailing wisdom in the public discourse, Hungarians in Romania do have a number of autonomies they are not aware of, or they do not give appropriate importance to, and there are further types of autonomy which would be legally possible should there be interest on behalf of Hungarians to take advantage of. The extensive language-differentiated school system on primary, secondary and tertiary level provides for functional autonomy (in Tkacik's sense); under the same label could be listed the cultural and mass media institutions operated in Hungarian language; the complex web of officially recognized churches offering services to the members of the Hungarian community are institutionalized forms of personal autonomy (in Lapidoth's sense) or functional autonomy (in the sense proposed by Heinze, the churches being entities registered under private law); the close to 3000 elected councilors, mayors and county presidents representing the Hungarian minority in the Romanian public administration are the holders of significant administrative autonomy (in the sense suggested by both Tkacik and Benedikter); the reestablished legal forms of joint ownership over forests (*közbirtokosságok*) could also be considered forms of

functional autonomy (according to Tkacik). Limited forms of cultural autonomy administered on the basis of personal principle by an officially recognized body registered under private law (functional autonomy with cultural content in Heinze's sense) would also be possible due to provisions of the law based on which associations are registered in Romania, however, this option has not been exploited so far.

As far as the firm resistance against any form of ethnic autonomy on the Romanian side is concerned, the various typologies of autonomy arrangements provided in the literature yield unsustainable the frequently voiced axiom according to which no other form of autonomy is conceivable in Romania than the one defined in the law on local public administration: *local autonomy* which is, by definition, administrative and financial in nature. In addition to the above mentioned forms of partly functional, partly personal or cultural autonomy seized by the Hungarian community on the grounds of various legal provisions, the public denial of any other form of autonomy is in flagrant contradiction with the law on religious cults (489/2006), too, which lists 18 religions with officially recognized institutional status (legal personalities with status of public utility), i.e., 18 personal or cultural autonomies (in Lapidoth's sense) with religious content are recognized by the Romanian law. What is evidently lacking is the political will to consider a political agreement with the actors representing the Hungarian minority which could push the existing forms of functional and administrative autonomy into the direction of political autonomy (according to the definition suggested by Tkacik for these terms), or other entrenched forms of shared sovereignty.

In addition to the terminological confusion, the lack of proper justification is another reason of theoretical nature for the dead-lock in the autonomy debate in Romania. Though most of the justifications of autonomy arrangements are provided by the literature on ethnic conflict and dispute resolution (not without grounds, as we will see later), normative and empirical justifications of ethnic autonomy are also possible.

The most compelling normative justification of autonomy on ethnic grounds has been offered by Will Kymlicka (1995), who argued that cultural-linguistic embeddedness is a primordial value, the importance of which is reflected in the attachment to institutions of the state which secure conditions of maintenance and reproduction of the dominant culture. Denying the right to institutionally guaranteed reproduction of non-dominant cultures would equal to assumed discrimination, and indeed, many of the leading Western democracies accommodate ethnocultural diversity through the means of various autonomy arrangements or other forms of shared sovereignty.

Empirical justification of ethnic autonomy is possible within democratic theory. The types of democracy summarized in Table 1 are empirically identifiable categories of institutional arrangements, both with the help of straightforward descriptors, and in the form of examples located in space and time.

Table 1. *Types of democracy*

Type, author	Characteristics, descriptors	Examples
Liberal democracy	Ethnically homogeneous societies, political arrangements based on the principle of the ethnically neutral state. J. S. Mill (1861): state = nation; J. Rawls (1971): <i>veil of ignorance</i> ; J. Rawls (1993): <i>overlapping consensus</i> ; J. Habermas (1998): <i>constitutional patriotism</i> ; M. Mann (2005): Western democratic consolidation has been achieved at the cost of ethnic cleansing.	<i>The Economist Intelligence Unit</i> : 25 examples in the world <i>Freedom House</i> : 90 examples in the world
<i>Herrenvolk</i> -democracy (van den Berghe, 1981)	Segregated societies in which democracy exists only for an ethnically defined segment. 1. Representative government limited to a privileged group; 2. Disfranchised others.	Democracy of the ancient Greeks, USA (before 1865), South Africa (before 1994)
Ethnic democracy (S. Smooha, 1990)	Mobilized societies with ethnically defined components. 1. The state is owned and ruled by the core ethnic nation. 2. The state perceives the non-core group(s) as a threat to stability and the continued existence of the state. 3. The authorities of the state mobilize the members of the core nation against the threat. 4. Incomplete individual and collective rights granted to non-core group(s).	Northern Ireland (1921-1971), Israel, Estonia, Latvia, Slovakia, Turkey, Georgia
Consociational democracy (Lijphart, 1977)	Power-sharing and forms of segmental autonomy for recognized ethnic segments of the society. 1. Segmental autonomy; 2. Proportional representation; 3. Elite cartel (grand coalition); 4. Group veto on vital issues.	Austria (1945-1966), Belgium, The Netherlands (1857-1967), Switzerland, Lebanon (1943-1975), Malaysia (1955-1968) Cyprus (1960-1963), Nigeria (1957-1966), Canada, Northern Ireland (after 1998), Indonesia, India
Multinational democracy (Gagnon-Tully, 2001)	Constitutional associations of recognized peoples. 1. Constitutional associations of nations; 2. Federal or confederate structures; 3. The composite nations are constitutional democracies.	Canada, UK, Belgium, Spain

Based on (Salat 2011)

Liberal democracy, as a starting point, requires either ethnically homogeneous societies, or various substitutes for homogeneity which attempt to provide stability to the arrangement (Rawls' and Habermas' venture to shadow Mill's discovery according to which representative government requires the coincidence between the state and the nation has been yielded largely ineffective by Mann who concluded, based on a thorough investigation, that Western democracy has been achieved in most cases at the cost of ethnic cleansing). Compared to liberal democracy, there are four types of democracy adapted to the circumstances of diversity: *Herrenvolk* and ethnic, which fall short of the full sense of the term, and consociational and multinational, which are compatible with the dominant view of democratic arrangements, though embody far-reaching compromises. It is interesting to observe that the four types have a common element: they all resolve, in a way or other, Dahl's problem.<sup>2</sup> In the cases of multinational and consociative democracy, the *demos* is in fact a sum of sub-*demos*i, which reciprocally recognize one another and engage into negotiations regarding the details of the *kratos*; in the cases of *Herrenvolk* and ethnic democracy, the political unit is divided into *demos* and non-*demos*, the rule being assigned to the former, in its assumed capacity of legitimate owner of the state. In the first two cases the democratic unit is proper and rightful since it is based on the consent of all components which see their interest properly reflected in the arrangement, in the latter two cases the units' scope and domain are imposed and sustained by the means of ethnic hegemony. It follows from here that in societies divided along ethnic, linguistic or religious fault lines three options are available for democratic consolidation: ethnic cleansing, institutionalizing ethnic supremacy, or forms of shared sovereignty. Since the former two are incompatible with the dominant view of democracy based on rule of law and respect for human rights, sovereignty shared among officially recognized and politically empowered segments of diverse societies – i.e. federal systems, consociations and various autonomy arrangements – is the remaining option for genuine democracy.

Reaching the public discourse with arguments of that kind is not an easy task, a properly elaborated communication strategy could take, however, considerable advantage of the fact that while autonomy arrangements have the potential to give substance to democracy, the alternatives fall back on ethnic cleansing or ethnic hegemony, options which are difficult to be assumed today as straightforward state policies. The most influential actors participating in the contemporary autonomy debate in Romania were not interested in the issue of justification, and the consequences of this ignorance have seriously limited the horizons of the debate.

2 „(...) we cannot solve the problem of the proper scope and domain of democratic units from within democratic theory. Like the majority principle, the democratic process presupposes a proper unit. *The criteria of the democratic process presuppose the rightfulness of the unit itself.* If the unit is not proper or rightful – if its scope and domain is not justifiable – then it cannot be made rightful simply by democratic procedures.” (R. Dahl 1989: 207 – emphasis in the original)

## **Unfavorable international context, counterproductive internal competition**

According to Maria Ackrén, who believes that autonomy is “a principle of integration and organization of a political community” (2009: 12), the various forms of autonomy arrangements can be granted through international agreements, interstate agreements or public legislation within states. The three options cannot be conceived, however, independently from one another. Even when international involvement proves necessary, interstate agreements may serve as important intermediary tools, and the agreed solution needs to be entrenched, in the end, in the domestic legislation, as it happened in 1921-22 in the case of the Åland autonomy. Or conversely, international intervention may be triggered in order to enforce previously signed interstate agreement, as it happened in 1959 in the South-Tyrol case, when Austria claimed UN involvement in order to give substance to the Gruber–de Gasperi agreement signed in 1946. In this case, too, the final solution was provided by a lengthy process of entrenchment in Italian domestic and constitutional law, lasting from 1972 to 2001.

Given that no legally binding document or provision exists in international law which would impose autonomy arrangements on sovereign states<sup>3</sup>, international involvement which leads eventually to forms of shared sovereignty is due regularly to security concerns of Great Powers, or, more often, to violent and protracted conflict. Indeed, all important post-1989 documents elaborated with international involvement which include territorial arrangements, forms of shared sovereignty or power-sharing resulted from such conflicts: the 1995 Dayton Peace Agreement in Bosnia-Herzegovina (imposing cantons), the Good Friday Agreement of 1998 in Northern Ireland (creating a complex institutional framework of shared sovereignty), the 2001 Ohrid Framework Agreement in Macedonia (outlining limited power-sharing), the Iraqi Constitution adopted in 2005 (including limited autonomy granted to Iraqi Kurdistan), and the Ahtisaari Plan for Kosovo in 2007 (recommending independence).

Since no comparable conflict existed in the case of Hungarians in Romania<sup>4</sup>, international involvement could be simply out-ruled. Those domestic actors which

3 See in this regard (Buchanan 2004).

4 A recent account (László–Novák 2012) on the ethnic conflict erupted on March 19-20, 1990, in Târgu Mureş/Marosvásárhely, claiming 5 dead and close to 200 wounded, proves that the conflict turned out to be instrumental for the Romanian side interested in preserving positions gained in Transylvania during the National-Communist phase of the Ceauşescu-regime which accomplished important tasks of the Romanian nation-building project at the detriment of the Hungarian minority. While the Hungarians hoped that the fall of the dictatorship will abolish the anti-Hungarian measures taken by Ceauşescu, the Romanians managed to mobilize important forces against the perceived Hungarian threat, the issue of autonomy, apparently claimed by the Hungarians, being one of the topics most efficiently used in mobilization. Though the mobilization on the Hungarian side was also impressive, and the way in which the mobilized Hungarian masses riposted to the violence could not be ignored, the final outcome of the clashes was devastating for the Hungarian side: the Hungarian middle class of the city and the region was broken by massive emigration due to fear of being brought to trial or other reasons related to the conflict (László–Novák 2012: 227).

have kept the level of expectations high within the Hungarian community regarding possible international involvement – with vague references to the Copenhagen Document and Lund Recommendations of OSCE, the 1201/1993 Recommendation of the Council of Europe, or the 1334/2003 Resolution of the Council of Europe's Parliamentary Assembly (the Gross Report) – have significantly contributed to the confusion which is dominant to date within the public discourse of the Hungarian minority in Romania concerning the prospects of autonomy on ethnic grounds.

As far as the Hungarian–Romanian interstate perspective is concerned, the leverage the Hungarian state could have relied upon was quite modest in two crucial moments: in 2004 and in 2007, when Romania was accepted in the NATO and the EU respectively, Hungary being already a member, accepted in the previous round of enlargement. While the functional autonomy of the Danish minority in South Schleswig resulted from a similar situation,<sup>5</sup> no comparable influence has been at Hungary's disposal in any of the two moments mentioned.

As a matter of fact, Hungary did try something similar in 1996 during the preparations for signing the bilateral treaty between Hungary and Romania which was a precondition for the two states to become eligible for NATO membership. Hungary has considerably delayed the process hoping that at least a reference to the Council of Europe's 1201/1993 Recommendation could be eventually included in the treaty. On July 4-5, 1996, the Hungarian Prime Minister's Office, the Hungarian Foreign Ministry, together with the representatives of all significant Hungarian parties and organizations of Hungarian minorities abroad made public a joint declaration in support of autonomy claims of the Hungarian communities living in neighboring countries. On July 29 a high representative of the State Department issued a declaration which made clear that the US do not support any form of autonomy on ethnic basis. On August 11 the Hungarian Prime Minister declared that Hungary is ready to sign the bilateral treaty, which was signed in the end on September 16, 1996, in a form that included the 1201/1993 Recommendation, together with a clarification requested by the Romanian partner according to which

---

The international attention attracted by the conflict has been relatively modest and divided, no clear support or sympathy for the Hungarian side emerging as characteristic. The reactions of the Hungarian state authorities were firm, though seriously limited in impact by Hungary's position on the international arena (László–Novák 2012: 182–187). The László–Novák account is instructive as far as an often voiced counterfactual allegation is concerned, too, according to which the autonomy claim of the Hungarian minority in Romania would have had better chances should have it been more radically voiced immediately after the 1989 collapse, in the early days of the coagulation of the new political arrangement. Since the regime-change in Romania has been rather superficial, important pre-1989 positions being retained by central and local elites and important structures of the Communist state, a more thorough renegotiation of the political set-up was effectively ruled out.

- 5 The Bonn–Copenhagen Declarations of 1955 was the result of the pressure exercised by Danish public opinion, extremely critical towards the West German policy with respect to the Danish minority: in order to convince the Danish parliament and the Danish population to accept West German NATO membership, the Danish government of Prime Minister Hans Hedtoft was instructed to present the question of the rights of the Danish minority to the NATO Council meeting in Paris. H. C. Hansen, who became Prime Minister after the death of Hans Hedtoft in January 1955, succeeded to reach a positive result in the negotiations with Bonn. Since the United States has already made the decision on the enlargement, the Bonn–Copenhagen Declarations has been, most probably, not decisive in the NATO Council meeting in Paris on October 20-23, 1955 (Kühl 1998).

the recommendation does not refer to collective rights and it does not oblige the signing partners to grant territorial autonomy on ethnic basis to their citizens.

Since neither the international context, nor the Romanian–Hungarian bilateral relations has been favorable, the most significant part of the autonomy endeavors of the Hungarian minority in Romania has been fought so far on domestic grounds. The key indicators of the process are quite spectacular: three political organizations and two civic organizations have been involved as actors, and 16 autonomy projects have been elaborated to date.

The three political organizations are (1) the DAHR which has been engaged in the autonomy movement since 1992, (2) the Hungarian Civic Party (HCP) created in 2008, by former mayors and councilor elected on DAHR lists, with the aim to represent more consequently the issue of Szeklerland’s territorial autonomy on the Romanian political scene, and (3) the Hungarian Popular Party in Transylvania (HPPT), registered as political party in 2011, its organizational basis being provided though by the Hungarian National Council in Transylvania (HNCT), a civic organization created in 2003 by a group of dissidents from DAHR, unsatisfied with the way in which the organization has handled the autonomy issue. In addition to the HNCT, in 2003 another civic organization – allegedly a movement – was created, the Szekler National Council (SzNC), with the aim of advocating for the territorial autonomy of Szeklerland. Given that all actors except DAHR have been created as the result of contestation of what has happened before, the spectacular list of actors fighting for the same goal barred exactly what would have been essential: the strategic cooperation between them.

Table 2 summarizes the most important details regarding the 16 autonomy projects – memorandums, statutes and draft-laws – elaborated between 1991 and 2005 (though *The Autonomy Statute of Szeklerland* is listed twice in the table, it is considered the same project).

Table 2. *Autonomy projects of the Hungarian minority in Romania 1991–2005.*

Year	Title	Initiator	Type	Status
1991	Draft-law on Nationalities	Szőcs Géza	personal	Not assumed officially by DAHR.
1993	Memorandum on the self-determination of the Hungarian community	Csapó József	personal, administrative and territorial	Not assumed officially by DAHR.
1993	Draft-law on national minorities and autonomous communities	DAHR	personal, administrative and regional	Submitted to the Romanian Parliament, never included in the agenda for debate.
1994	Draft-law on rights concerning national identity and harmonious coexistence of national communities	Szilágyi N. Sándor	personal	Not assumed officially by DAHR.

KISEBBSÉGI IDENTITÁS ÉS ÖNRENDELKEZÉS A GLOBALIZMUSBAN

1994	3 Statutes: Statute for self-governments with special status; Statute of personal autonomy for the Hungarian community; Statute of regional autonomy	Csapó József	combined: personal and regional	Not assumed officially by DAHR.
1995	2 Statutes: Statute of personal autonomy for the Hungarian community in Romania; Statute for self-governments based on personal principle	A group of expert within DAHR	personal	Though elaborated within DAHR, the statutes were not assumed officially by DAHR.
1995	The Autonomy Statute of Szeklerland	Csapó József	territorial	Assumed in 2003 by the Szekler National Council.
2003	The Autonomy Statute of Szeklerland	SzNC	territorial	Submitted to the Romanian Parliament in 2004, turned down by both chambers in 2004; resubmitted in 2005 with minor changes by two DAHR MPs, turned down by the lower chamber.
2003	<i>Autonomy package (3 documents):</i> Draft-law on the regions; Draft-law on Szeklerland as a region with special status; The autonomy statute of Szeklerland as region with a special status	HNCT	territorial	Not assumed officially by the Hungarian National Council of Transylvania due to a protest formulated by the Szekler National Council.
2005	<i>Autonomy package (2 documents):</i> Draft-law on personal autonomy; Statute of personal autonomy for the Hungarian minority in Romania	HNCT	personal	Submitted to the Romanian Parliament in 2004, turned down by the Committee on Public Administration for being unconstitutional.
2005	Draft-law on the status of national minorities in Romania	DAHR	personal (cultural)	Assumed by the Romanian Government in 2005, submitted to the Parliament, pending.

Based on (Bognár 2006) and (Bakk 2012)

It would go beyond the scope of this paper to attempt a thorough analysis of the process summarized in the above table. Based on the information provided, and without reference to the content of the elaborated documents or the motives of the various actors which imposed their behavior, a couple of evaluative statements can be still ventured.

It is evident, first of all, that the issue of autonomy has been instrumental for almost all actors involved, a considerable part of the elaborated documents targeting not as much legal entrenchment, but gaining positions in the debate. The issue of autonomy has been instrumental also for DAHR, which visibly lowered the topic on its priority list after 1996, when it was first invited to join a governing coalition, and in spite of that the autonomy claim has been a leading topic in the organization's election campaigns of 2000, 2004, and also in 2008. It is also illustrative in this sense that one of the probably most valuable accomplishments of this internal competition, the *Autonomy Package* elaborated in 2003 by the HNCT, was abandoned eventually due to the protest formulated by the SzNC which considered that the package is intruding into its own territory of competence (the issue of Szeklerland's territorial autonomy). The forced submission to the Romanian Parliament, in 2003 and 2005, against the DAHR's opposition, of the SzNC's *Autonomy Statute of Szeklerland* and of the *Autonomy package on personal autonomy* elaborated by the HNCT were also highly instrumental gestures, given that the result was foreseeable, and forcing a negative decision on the autonomy issue was evidently not serving the long term interests of the Hungarian minority in Romania. In general, it can be stated that the autonomy issue has been largely instrumentalized and subordinated to short term political interests by all the actors representing the Hungarian side in the Romanian autonomy debate.

It is also striking that none of the 16 autonomy projects have been elaborated with at least symbolic Romanian participation (this is true also for the *Draft-law on the status of national minorities in Romania* initiated by DAHR with respect to its critical component, the chapter on Cultural Autonomy, which has been rejected even by Romanian experts otherwise supportive to DAHR's efforts to enlarge minority rights in Romania). The way in which the Romanian side in general has been dealt with proved largely counterproductive. Due to the competing autonomy projects elaborated by the various actors confusing messages reached both the possible political partners and the public opinion on the Romanian side, and the important task of delivering strategic messages in critical moments has been often entrusted to badly prepared, nonprofessional communicators who created even more confusion. The overall result of lack of professionalism and more strategic behavior in this respect has considerably contributed to hardening the firm resistance against all forms of ethnic autonomy paramount in the Romanian political culture and public discourse.

Last but not least, it is interesting to observe that the sustained effort aiming to elaborate institutional frameworks for the autonomy desire of the Hungarian minority in Romania had almost no educative impact at all on the members of the targeted community: none of the elaborated documents became the object of public debate or at least wider concern, and in spite of the constant and overwhelming support for autonomy reflected by public opinion polls, members of the Hungarian community in Romania are largely ignorant about the way in which the different forms of autonomy would influence their lives, what it would require from them, and in which way would contribute to improving the community's overall standing.

## Way out of the standoff?

In thinking about possible ways forward we should bear in mind that neither the Romanian, nor the Hungarian political community is as “finished and complete”, to use Andrew Linklater’s (1998: 193) words, as they generally are assumed to be. The Romanian political community is not finished and complete at least in two respects: on the one hand, the future of Bessarabia awaits an answer, of which more and more young Romanians become interested, and it is not clear, on the other hand, what should be the future of the rapidly shrinking, but still sizeable Hungarian minority living within Romanian borders. Should it follow the fate of Jews and Germans who emigrated in masses during the Communist regime, or there are ways of accommodating this community on the long run, compatible with the Romanian nation-building project?

As far as the Hungarian political community is concerned, it is not finished and complete because it did not succeed yet to come to terms with the trauma of Trianon, and it is not clear what will happen to the Hungarian minorities abroad: will they be granted with arrangements that could guarantee their linguistic and cultural survival on the long run, or is it safer to encourage their gradual relocation within Hungary’s contemporary borders?

The chances of ethnic autonomy in Romania claimed by the Hungarian minority cannot be addressed apart from the dynamic of the two competing processes which will yield, sooner or later, the two political communities “finished and complete”. Though it seems very unlikely that the international context could provide, in the foreseeable future, new opportunities for the discussed autonomy claim, it cannot be out-ruled that the situation may change dramatically should the issue of Bessarabia elevate on the agenda of the Romanian politics. On the other hand, it is difficult to ignore that one of the possible interpretations of the Hungarian authorities’ decision to amend the citizenship law, facilitating access to Hungarian citizenship for kins living abroad, is that they have lost patience in waiting for institutional solutions in neighboring countries which could yield Hungarian language and identity borders in the Carpathian Basin sustainable on medium and long run.

While the international context and the Romanian–Hungarian bilateral relations remain important factors with considerable potential to shape the future, the terrain on which the Hungarian minority in Romania can afford to go beyond passive hope and sheer expectations remains the scene of domestic politics in Romania. There is considerable room for maneuver in this context, and the stake is to keep the country on a path on which institutionalizing various forms of shared sovereignty, for the benefit of all interested national minorities, remains an option, instead of assisting to developments which could push Romania into the direction of ethnic democracy or peaceful ways of further ethnic cleansing. In addition to a more strategic handling of the Romanian public opinion, there is much progress to aim at on the Hungarian side, too. The air of the Hungarian public discourse needs be cleaned of much confusion concerning the autonomy issue, and consensus regarding institutional forms associated with the vague idea of autonomy is critical

among key actors claiming to represent the interests of the Hungarian minority. On short and medium term important educational tasks should also be assumed: public awareness on existing forms of autonomy should be raised, efforts to give more substance to those should be undertaken, and available forms of informal education should be exploited in order to build competences in the Hungarian community which would yield its members better prepared for taking advantage of the existing forms of autonomy and to provide justification for the new, desired arrangements. Until no responsible political or social actor undertakes, on behalf of the Hungarian minority in Romania, to assume these or similar tasks, the issue of ethnic autonomy in Romania will remain what it has been so far: a confusing term utilized with success by several actors in diverting the attention of a large national minority, with considerable cultural, economic and political potential from community goals on the short run which could trigger lasting changes and could shape the future of the community. That is, in other words, practicing autonomy, instead of talking about it.

## Bibliography

ACKRÉN, Maria

2009 *Conditions for different autonomy regimes in the world: a fuzzy-set application*. Åbo Akademi University Press, Åbo.

BAKK Miklós

2009 Romania and the Szeklerland – Historical claim and modern regionalism. In: Thomas Benedikter (ed.): *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A Short Guide to Autonomy in South Asia and Europe*. EURAC, Bolzano/Bozen, 29–34.

2012 *Az autonómia kronológiája. (The Chronology of Autonomy.)* [http://szorakozas.szekelyhon.ro/elo-emlekezet/az\\_autonomia\\_kronologiaja](http://szorakozas.szekelyhon.ro/elo-emlekezet/az_autonomia_kronologiaja) (Accessed on May 08, 2013.)

BÁRDI Nándor

1997 Javaslato, tervek, dokumentumok az erdélyi kérdés rendezésére (1918–1940). (Proposals, drafts, documents regarding the solution of the Transylvanian issue, 1918–1940.) *Magyar Kisebbség* (1–2) 281–282.

BENEDIKTER, Thomas

2009 *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. EURAC, Bolzano/Bozen.

van den BERGHE, Pierre

1981 *The Ethnic Phenomenon*. Elsevier, New York.

BOGNÁR, Zoltán

2006 Romániai magyar autonómiakonceptiók. Az 1989 és 2006 között kidolgozott törvénytervezetek. In: Fejtő Ferenc – Salat Levente – Ludassy Mária – Egrý Gábor – Bognár Zoltán: *Autonómia, liberalizmus, szociáldemokrácia*. (Autonomy, liberalism, social democracy.) Európai Összehasonlító Kisebbségkutató Közalapítvány, Budapest, 85–115.

- BOTTONI, Stefano  
 2008 *Sztálin a székyelnél. A Magyar Autonóm Tartomány története (1952–1960)*. Pro-Print Könyviadó, Csíkszereda.
- BUCHANAN, Alan  
 2004 *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford University Press, New York.
- DAHL, R. A.  
 1989 *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven–London.
- FÜLÖP Mihály – VINCZE Gábor  
 1998 *Revízió, vagy autonómia? Iratok a román–magyar kapcsolatok történetéről 1945–1947 (Revision or Autonomy? Documents Regarding the History of the Romanian–Hungarian Relationships 1945–1947)*. Teleki László Alapítvány, Budapest.
- GAGNON, Alain-G. – TULLY, James (eds.)  
 2001 *Multinational Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- HABERMAS, Jürgen  
 1998 *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- HEINTZE, Hans-Joachim  
 1998 On the legal understanding of autonomy. In: Markku Suksi (ed): *Autonomy – Applications and implications*. Kluwer Law International, Cambridge, MA, 7–32.
- KYMLICKA, Will  
 1995 *Multicultural Citizenship*. Clarendon Press, Oxford.
- KÜHL, Jörgen  
 1998 Pattern or Blueprint? National Minorities in the Danish–German Border Area. *NORDEUROPAforum. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur* 8. (1) 85–112.
- LAPIDOTH, Ruth  
 1996 *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflict*. United States Institute for Peace Press, Washington, D.C.
- LÁSZLÓ, Márton – NOVÁK, Csaba Zoltán  
 2012 *A szabadság terhe. Marosvásárhely, 1990. március 16–21*. Dr. Bernády György Közművelődési Alapítvány–Pro-Print Könyvkiadó, Marosvásárhely–Csíkszereda.
- LIJPHART, Arendt  
 1977 *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven–London.
- LINKLATER, Andrew  
 1998 *The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the post-Westphalian Era*. Polity Press, Cambridge.
- MANN, Michael  
 2005 *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*. Cambridge University Press, Cambridge, MA.
- MILL, John Stuart  
 1998 *On Liberty and Other Essays*. Oxford University Press, Oxford–New York.
- MOLNÁR, Gusztáv  
 1993 *Autonómia és integráció. (Autonomy and Integration.) Magyar Szemle Könyvek, Budapest*.

NAGY, Mihály Zoltán – VINCZE, Gábor

2008 *Autonomiști și centraliști. Enigmele unor decizii istorice. Transilvania de Nord din septembrie 1944 până în martie 1945. (Autonomists and Centralists. Enigmas of Certain Historical Decisions. Northern Transylvania between September 1944 and March 1945.)* EDRC, Cluj.

RAWLS, John

1971 *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

1993 *Political Liberalism*. Columbia University Press, New York.

SALAT Levente

2011 *Kulturális megosztottság és demokrácia. A normatív és az empirikus politikatudomány érvei a közösségi autonómia kérdésében. (Diversity and Democracy. Arguments of Normative and Empirical Political Science Regarding the Issue of Autonomy.)* Kolozsvári Egyetemi Kiadó, Kolozsvár.

SMOOHA, Sammy

1990 *Minority Status in an Ethnic Democracy: the Status of the Arab Minority in Israel. Ethnic and Racial Studies* 13. (3) 389–413.

TKACIK, Michael

2008 *Characteristics of Forms of Autonomy. International Journal on Minority and Group Rights* 15. (2–3) 369–401.

WIBERG, Matti

1998 *Political Autonomy: Ambiguities and Clarifications*. In: Markku Suksi (ed): *Autonomy – Applications and implications*. Kluwer Law International, Cambridge, MA, 43–57.

## **Az etnikai autonómia esélyei Romániában – elmélet és gyakorlat között**

Az utóbbi két évtized romániai belpolitikájának alakulása mély szakadékot vont az ország népes magyar kisebbsége és a románok közé. Előbbi szerint az egyedüli olyan intézményi berendezkedés, amely biztosítani tudja a közösség közép- és hosszú távú fennmaradását, az autonómia, míg az utóbbiak egységesen felsorakozni látszanak azon eszme mellett, hogy az állam jelenlegi politikai és alkotmányos berendezkedésével az etnikai autonómia egyetlen formája sem egyeztethető össze. A tanulmány amellett érvel, hogy a két ellentmondó álláspont egyrészt elméleti tényezők hatására – mint amilyen az autonómiafogalom tartalma és a vele kapcsolatos intézményi berendezkedés természete, valamint az általában vett autonómiaigényeket alátámasztó érvek körüli egyetértés hiánya –, másrészt empirikus tényezőknek – köztük a román–magyar államközi kapcsolatok alakulásának, illetve az egyes politikai szereplők közötti kontraproduktív versengésnek – betudhatóan alakult ki. A patthelyzet megoldása a nemzetközi viszonyok változására vagy pedig mind a román, mind a magyar politikai beszédmód gyökeres átalakulására vár.

## **Șansele autonomiei etnice în România – între teorie și practică**

Ultimele două decenii ale evoluției scenei politice din România au condus la apariția unei adânci diviziuni între membrii minorității maghiare, care consideră că singurul aranjament instituțional capabil să garanteze, pe termen mediu și lung, reproducerea comunității este autonomia, și românii majoritari, care par ferm uniți în jurul ideii că sistemul politic actual din România este incompatibil cu orice formă de autonomie pe criterii etnice. Lucrarea explorează sursele acestui diferend, arătând că neînțelegerile privind semnificația conceptului și natura aranjamentelor instituționale care îi pot fi asociate, împreună cu lipsa unor explicații justificatoare, au fost cauzele de natură teoretică care au jucat un rol important în generarea clivajului. În lucrare sunt prezentate și unele cauze cu caracter empiric precum contextul internațional nefavorabil pentru orice deziderat de autonomie, evoluția relațiilor interstatale între România și Ungaria sau caracterul contraproductiv al competiției între actorii politici de pe scena politică din România. Depășirea diferendului ar presupune, argumentează lucrarea, schimbări în contextul internațional sau o amplă recalibrare a discursului politic, atât din partea minorității maghiare, cât și a majorității.

## **The Chances of Ethnic Autonomy in Romania – between Theory and Practice**

The developments of the past two decades in Romanian domestic politics have led to a deep divide between the members of the country's large Hungarian minority, who consider that the only institutional arrangement that can guarantee the community's medium- and long-term survival is autonomy, and Romanians, who seem firmly united around the idea that no form of ethnic autonomy is compatible with the current political and constitutional set-up in Romania. The paper argues that these hard-to-reconcile standpoints have emerged, on the one hand, due to factors of theoretical nature, such as the lack of consensus regarding the content of the autonomy concept and the institutional arrangements which can be associated with it, as well as the lack of wider acceptance of arguments which provide justification for autonomy claims in general. On the other hand, empirical factors, such as the international context unfavorable to autonomy claims, the evolution of Romanian-Hungarian interstate relations, and the counterproductive competition of several political actors have also contributed to the stalemate. The way out of this deadlock would require changes either in the international context or profound transformations in both the Romanian and Hungarian political discourse.

# Nemzetközi jog a kisebbségvédelem szolgálatában – hard law, soft law és egy kis gyakorlat

---

*Szalayné Sándor Erzsébet*

A kötet szerkesztőtől kapott felkérés után az első eldöntendő kérdés számomra a jelen írásmű műfaji meghatározása volt: vajon személyes hangvételű tisztelegés legyen-e egy tiszteletre méltó kolléga tiszteletre méltó teljesítménye előtt – vagy tudományos értekezés a kisebbségvédelem valamely speciális részterülete kapcsán. Netán egy nemzetiségi biztoshelyettes első tapasztalatai egy olyan kisebbségvédelmi rendszer működéséről, amelynek létrejöttében, dogmatikai és praktikus kialakításában közel huszonöt évvel ezelőtt Bíró Gáspár meghatározó szerepet játszott Magyarországon. 2013 decemberében az ombudsmani hivatalban szervezett konferenciánkon<sup>1</sup> Bíró Gáspár felidézte 1989-es első találkozásunkat az akkor Budapesten megalakult nemzetiségi jogi kollégiumon. Az azóta eltelt negyedszázad első éveit leszámítva később ritkán találkoztunk, a sors más irányokba mozgatót mindkettőnk, de – az erdélyi gyökerek mellett – még legalább egy valami közös bennünk: mindketten úgy véljük, hogy a (nemzet)állam kizárólag kisebbségeivel együtt értelmezhető,<sup>2</sup> tértől és időtől függetlenül is. Az együttélés mindenkori elfogadható formája kölcsönös kompromisszumok dinamikus sorozata. Egyik félnek sem érdemes hátradőlni – a feladat állam és kisebbsége számára ugyanaz: a kompromisszumok örökös keresése és fenntartása, cél és soha véget nem érő folyamat is egyben.

Az alábbi írással Bíró Gáspár előtt tisztelegve szeretném felidézni a kompromisszumkereséshez keretet adó múltbéli és jelenlegi nemzetközi jogi és részben uniós jogi környezetet, azt, amelyben mozgunk, és amely univerzális és regionális keretbe foglalja az egyes országok belső jogának és nem utolsósorban kisebbségpolitikájának mindennapjait.

- 1 *Nemzetiségek a magyar jogrendben – 20 év után*. Szimpózium az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában. Budapest, 2013. december 17. A konferencián elhangzott előadások teljes szövege, ott készült fotókkal együtt elérhető a Budapesten megjelenő *Barátság* c. kulturális és közéleti folyóirat 2014. február 15-én megjelent XXI. évf. 1. számának mellékleteként. A történelmi hűség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy Bíró Gáspár hosszú idő utáni, és a sors kegyetlensége folytán sajnos utolsó nyilvános megjelenése ehhez a rendezvényhez köthető. Elérhető: <http://nemzetisegek.hu/2014/02/19/megjelent-a-baratsag-kulturalis-es-kozeletifolyoirat-xxi-efvolyam-1-szama/>
- 2 Ld. Bíró Gáspár előadását a *Barátság* c. folyóirat mellékletében, XXI. évf. 1. szám, III–VI. o.: [http://nemzetisegek.hu/repertorium/2014/01/belivek\\_23-44.pdf](http://nemzetisegek.hu/repertorium/2014/01/belivek_23-44.pdf)

## Bevezető gondolatok

Európában a kisebbségvédelem előzményei évszázadokra nyúlnak vissza – jóval távolabbra, mint az emberi jogok nemzetközi szabályozását előidéző konkrét történelmi események. Az emberi jogok védelmével szorosan összefüggő jelenkori kisebbségvédelem – a nyilvánvaló múltbéli kudarcok ellenére – felfelé ívelő folyamat, a védendő embercsoportok javát egyre hatékonyabban szolgáló jogi szabályozás tárgya. Így például siker és kudarc is egyben a 20. századi két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszer létrejötte és bukása a Nemzetek Szövetségének égisze alatt. Az eredményes kisebbségvédelem azonban korlátozott mértékben érvényesül, és különösen sok megoldatlan kérdést vet fel például a roma közösségek esetében. A kisebbségvédelmet általában a polgári és politikai jogok biztosításának mértéke szerint minősítjük eredményesnek vagy kevésbé eredményesnek – ez a minősítés egyes kisebbségi közösségek, például a roma közösségek esetében sokkal árnyaltabb, és egészen bizonyosan többirányú megközelítést igényel. Az ilyen kisebbségek hatékony jogi védelmének kialakítását nem könnyíti meg az a körülmény sem, hogy esetükben a megkülönböztetés szokásos formáihoz a szegénység, a társadalmi kirekesztés és az oktatás, képzés hiányosságai is társulnak. A nemzetközi személymozgás, a különböző célú és formájú migráció egyszerűsödése is újabb és újabb szempontokat és nehézségeket vet fel a kisebbségvédelem jogi hátterének rendezése kapcsán. Az egész társadalom érdekét is szolgáló effektív kisebbségi jogvédelem ilyen helyzetben gyakran súlyos gazdasági kérdéssé válik.

Az európai államok közössége jogközösségként definiálja önmagát – magas szintű alapjogvédelmi rendszer jött létre az elmúlt fél évszázadban az európai kontinensen. Ennek ellenére kialakulhatnak olyan élethelyzetek, amelyek bizonyos embercsoportok jogi védelmének súlyos hiányosságaira mutatnak rá. 2010-ben például széles körű nemzetközi felháborodást váltott ki a Franciaországban élő roma személyek, sőt egész roma közösségek kiutasítása – jelezve a kisebbségek védelmére irányuló nemzetközi, uniós és nemzeti jogi szabályozás, esetleg éppen szabályozatlanság és bizonytalanság számos kérdését.

Az európai kontinensen működő, emberi jogok védelmét közvetve vagy közvetlenül szolgáló nemzetközi szervezetek számának növekedésével az utóbbi évtizedekben egyfajta alapjogi versengés alakult ki: egyrészt a védendő jogok körének tágításával, másrészt a védelmet szolgáló jogorvoslati eljárások formáinak bővítésével az érintett szervezetek egyre mélyebben kapcsolódnak az európai államok belső jogrendszereihez. Éppen ezért szembeötlő az a hiányosság, ami a kisebbségi jogok hatékony, rendszerszerű európai védelmével kapcsolatban egészen nyilvánvaló módon felmerül.

Ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetről reális képet lehessen alkotni, érdemes a kisebbségi jogok kialakulásának és fejlődésének főbb állomásait áttekinteni.

A kisebbségi jogot a nemzetközi jog tudománya nehezen azonosítható, bizonytalan kontúrokkal rendelkező nemzetközi normának tekinti. Tartalma napjainkra igen széleskörűvé vált, számos részletjogositványt foglal magába – alkalmazása során mégis számos hiányosságra derül fény, és számos kétség merül fel. Ellent-

mondásos jogterületről van tehát szó, amelynek vizsgálata során együtt kell értékelni a kialakult kisebbségi jogi normákban és rendszerekben rejlő potenciált és a nyilvánvaló gyengeségeket. Korunk jellemzően individuális beállítottságú alkotmányos rendszerei és a jelenkori kisebbségi jogok koncepciója között számos ponton feszültségek és ellentmondások mutatkoznak. Az is evidens viszont, hogy éppen a magasan fejlett alapjogi rendszerektől elvárható a kisebbségek jogainak védelme is. A távoli múltban gyökerező kisebbségi jogvédelem fejlődéstörténete bőven szolgáltat példát az elkerülendő hibákra és arra is, hogy milyen részletekre kell a szabályozások során kiemelt figyelmet fordítani.

## **A politikai-nemzeti asszimiláció eszköze – „negatív” kisebbségvédelmi rendszer Európában 1945 előtt**

A kisebbségi jogok nemzetközi védelme jóval régebbi, mint az emberi jogok nemzetközi védelme, amelynek rendszerszerű védelme először az ENSZ keretei között épülhetett ki. A kisebbségi jogok fejlődésének korai időszakában viszont már megtalálhatóak voltak az emberi jogok védelmének első formái, főként a diszkrimináció, a megkülönböztetés elleni harc formájában és a vallási kisebbségekre vonatkoztatva. A kisebbségek rendszerszerű védelme először a 20. század elején, a második világháborút lezáró béketárgyalások eredményeként jött létre. (Erről a folyamatról monografikus feldolgozásban ld.: Szalayné Sándor 2003.)

1919 végére a nyugati nagyhatalmaknak sikerült az utolsó vonakodó közép-, illetve kelet-európai államot is kisebbségvédelmi szerződés aláírására rábírní. Ezzel véget ért a párizsi békekonferencia második szakaszában terítékre került téma, a kisebbségvédelem tárgyalássorozata. A konferencián részt vevő politikusok – engedve a külső nyomásnak – elhatározták, hogy a közép- és kelet-európai államokat kisebbségvédelmi szerződések aláírására kötelezik, amelyeket hatályba lépésük után állandó nemzetközi garancia és nemzetközi ellenőrzés alá helyeznek. E politikusok a szerződéseket olyan eszköznek tekintették, amellyel biztosítani remélték az 1918–1919-es területi változásokat, és amellyel elkerülhetőnek gondolták az európai béke veszélyeztetését. Az a veszély pedig, amely az európai békét bármelyik pillanatban felboríthatta, minden reálpolitikus számára nyilvánvalóan a nemzeti önrendelkezés elvének részleges alkalmazása volt Közép- és Kelet-Európában. Azoknak a nemzeti kisebbségeknek, amelyek az első világháború után nem élhettek önrendelkezési jogukkal, a szerződéses formában garantált kisebbségi jogok, egyfajta elégtételként, a megbékélés útját jelenthették volna – a konferencia résztvevőinek elképzelése szerint. A szerződéses rendszer megalkotói szerint az általános politikai-nemzeti asszimiláció lett volna az ideális végcél. Az oda vezető utat pedig a szerződéses garanciák lehetővé és elviselhetővé tették volna.

Már a háború idején felmerült az igencsak részlegesen alkalmazott önrendelkezési jog ellentételezésének szükségessége. A béketárgyalások idején az amerikai delegáció fogékonynak és nyitottnak mutatkozott ebben a kérdésben, és 1919 májusában előkészületeivel, tervezeteivel hivatalosan is elindította azt a folyamatot,

amelynek végeredménye a kisebbségvédelem szerződéses rendszerének létrejötte lett. A romániai zsidók első világháború előtti sorsa meghatározó jelentőséggel bírt az amerikai béke delegáció diplomáciai lépéseire és kitarására. Az amerikai békeküldöttség tagjai voltak azok is, akik a kelet-európai és amerikai zsidóság kezdeményezését felkarolták. E javaslatok középpontjában az individuális és kollektív kisebbségi jogok, illetve a nemzeti autonómia biztosítása állt. A háttérben pedig annak a ténynek az elfogadása állt, mely szerint Közép- és Kelet-Európa államai többnemzetiségű államalakulatok. Az egységes nemzetállam eszméje és modellje azonban még mindig erőse uralta a békekonferencia hangulatát, megakadályozva ezzel a fenti koncepciók térnyerését, amelyek végül lekerültek a tárgyalóasztalról. Az autonómia-koncepciókkal szemben az egyik leggyakrabban emlegetett, jellegzetesen nemzetállami érv az „állam az államban” helyzet kialakulásának veszélye volt. Úgyszintén a nemzetállam fikciójának fenntartása vezette a békekonferencia nagyhatalmi résztvevőit – kevésbé az amerikai, mint inkább az angol és különösen a francia küldötteket – akkor, amikor a zsidó szervezetek által kidolgozott javaslatok alapján elhatározták egy nemzetközi garancia alatt álló kisebbségvédelem megalkotását. Ekkor sem igazán egy pozitív kisebbségvédelem lebegett az adott korszak meghatározó politikusainak szeme előtt, hanem a szerződésekben rejlő lehetőség, amely előkészíthetné az átfogó nemzeti beolvadást, asszimilációt. Ez a fajta logika akár egyfajta „negatív” kisebbségvédelemnek is tekinthető. A szövetségesek neves politikusai nyílt és rejtett célzások révén, az egyes kifejezések, fogalmak értelmezésekor hangot adtak fenti elvárásaiknak 1919-ben és a későbbiek során is.

Miután 1919 májusában készen álltak a kisebbségi szerződéses rendelkezések szövegei, újabb probléma merült fel: a nagyhatalmak politikusai szembetalálták magukat az érintett államok részben ösztönös, részben tudatos ellenállásával, amelyek a szerződéses kisebbségvédelmi kötelezettségek vállalását szuverenitásuk korlátozásának és a belügyekbe való beavatkozásnak tekintették és igyekeztek elhárítani. Mindegyik közép- és kelet-európai állam, amely érintett volt, fenntartásokat fűzött a szerződéstervezetekhez, és aggályait hangsúlyozta. Ellenállásuk és elutasító magatartásuk előrevetítette a kisebbségvédelmi rendszer későbbi bukásának okait: politikai természetű, egyoldalú és valódi szankció nélküli rendszert hozott létre a békekonferencia.

A Nemzetek Szövetsége által garantált tételes nemzetközi kisebbségi jog forrásai nagyobbrészt két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések, bizonyos szerződéses rendelkezések, illetve deklarációk formáját öltötték – ezek az anyagi kisebbségi jog elemei voltak. A Nemzetek Szövetsége által a kisebbségek védelme érdekében, a vállalt nemzetközi szerződéses kötelezettségek ellenőrzése és számonkérhetősége céljából megalkotott határozatok a kisebbségi alaki jog forrásai voltak. Ez utóbbiak eljárási szabályokat, a szerződések betartatását szolgáló rendelkezéseket tartalmaztak, és a Nemzetek Szövetsége illetve a Tanácsa működését érintették, azt feltételezték.

A Nemzetek Szövetségének közreműködésével a két világháború között létrejött kisebbségi jogforrások az alábbiak szerint voltak csoportosíthatók:

- a.) általános szerződések a kisebbségek védelme érdekében – az ide tartozó szerződések területi hatálya az érintett állam teljes területére kiterjedt, és az állam és kisebbsége közti viszony átfogó szabályozására törekedett:

- ún. kisebbségi szerződések – a szövetséges és társult hatalmak valamint az új, illetve területileg megnövekedett államok között jöttek létre (Lengyelország, Csehszlovákia, Szerb-Horvát-Szlovén Állam, Románia, Görögország, Örményország)
- a békeszerződések vonatkozó fejezetei – a szövetséges és társult hatalmak valamint a volt központi hatalmak között jöttek létre (Ausztria, Bulgária, Magyarország, Törökország);
- b.) speciális szerződések a kisebbségek védelme érdekében – az ide tartozó szerződések területi hatálya az érintett államoknak csak bizonyos területére vonatkozott, vagy csupán bizonyos kisebbségi jogviszonyokat szabályozott (pl.: Åland-szigetek, Felső-Szilézia, Memel-vidék, Danzig szabad város, stb.);
- c.) kisebbségi deklarációk – bizonyos államoktól a Nemzetek Szövetsége elvárta, hogy egyoldalú kisebbségvédelmi nyilatkozatokat tegyenek (Albánia, Észtország, Lettország, Litvánia, Irak).

A Nemzetek Szövetségének két világháború közötti, fent röviden bemutatott kisebbségvédelmi rendszere kudarcot vallott. A bukást végső soron az államoknak a korabeli nemzetközi jog által garantált kisebbségvédelemmel szemben tanúsított ellenállása okozta. Az 1919 utáni kisebbségi és területi kérdések miatti szövvényes politikai helyzet végül azokat igazolta, akik fenntartással viseltettek a versailles-i békével szemben. Ez vezetett ahhoz is, hogy a második világháború után a „kisebbségi jog” diszkreditált kifejezés lett. Jelen kézirat terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé azoknak a jelenségeknek és eseményeknek a felsorolását és elemzését, amelyek igazolják a kötelezett államok elutasító magatartását. (Részleteiben ld. Szalayné Sándor Erzsébet 2003: II. fejezet.) Az egész szerződésrendszer hatásáról, utóéletéről és az egyes kisebbségi szerződéses kötelezettségek hatályáról 1950-ben készült egy ENSZ-főtitkári jelentés<sup>3</sup> – amely különböző jogi érvek alapján, de összességében arra az egyébként számos ponton vitatható következtetésre jutott, hogy a két világháború közti kisebbségi szerződésrendszer megszűnt létezni. Ez az 1950-ben született sommás megállapítás különös értelmet nyert Európában az 1990-es években bekövetkezett etnikai villongások idején a Balkánon.

## **Az identitásválasztás szabadsága felé törekvés – „pozitív” kisebbségvédelmi rendszerek emberi jogi/alapjogi kontextusban 1945 után**

A második világháborút követően a kisebbségi jogok ügye Európában lekerült a napirendről: egyes népcsoportok tömeges megsemmisítése, mások tömeges ki- és elűzése születési helyükről azt a hamis látszatot keltette, mintha speciális kisebbségvédelmi szabályokra már nem is lenne szükség – így vélhették a győztes nagyhatalmak. A közösségeknek nyújtandó védelem háttérbe szorult, helyette előtérbe került

3 United Nations (1950) Study on the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities, UN-Doc. E/CN/4/367. A tanulmány értékelését magyarul ld. Szalayné Sándor 2003: IV. fejezet.

az egyéni jogvédelem, és ezzel együtt az emberi jogok nemzetközi jogi védelmének individualista koncepciója. Viszonylag gyorsan megszületett mégis az a felismerés, mely szerint az alapvető emberi jogok – és azzal együtt a kisebbséghez tartozó személyek jogai – csakis az egyén társadalmi beágyazottságával együtt értelmezhetőek (szociális és kulturális jogok) és számos emberi jog csakis egy közösséghez való tartozáson keresztül érvényesíthető (egyesülési, gyülekezési jog). A felismeréstől a megvalósításig, illetve a megfelelő egyensúly kialakításáig hosszú út vezet: nem egyszerű ügy kisebbségi jogokat biztosítani, hogy közben az érintett államok se érezzék veszélyben nemzeti szuverenitásukat. A helyzet megoldását 1945 után tovább nehezítették a viszonylag gyorsan bekövetkezett hidegháborús körülmények is. Ebben az időszakban a hagyományos jogi kategóriákat felülírták az ideológiai ellentétek, összekuszálódtak a korábban egyértelműnek látszó igazodási pontok, és ezért orientációs zavarok keletkeztek, amelyek időről időre újból felmerülnek.

A nyugati liberális államok többsége számára a második világháború után nem volt idegen jelenség a kisebbségvédelem – de ezek az államok minden erejükkel széles körű, individualista felfogásból kiinduló alapjogvédelem kiépítését tekintették célkitűzésnek. Ezzel egyidejűleg gyanakodva szemlélték minden olyan jogot vagy igényt, amely a védendő emberi jogok kollektív jellegét helyezte előtérbe.

Ugyanebben az időszakban a szocialista-kommunista államok éppen az ellenkező irányból, de végeredményben ugyanazt az álláspontot képviselték: nemzetközi viszonylatban támogatták (elvben) az emberi jogok kollektív jellegének erősítését, amikor viszont nemzetközi emberi jogi dokumentumok és eljárások bevezetése során ezt a kollektív komponenst kívánta volna a nemzetközi közösség hangsúlyozni, a szocialista-kommunista államok ugyanúgy gyanakvással és elutasítással reagáltak, mint a nyugati liberális államok.

### **Az univerzális nemzetközi jog szintje – az ENSZ szerepe**

A több éven keresztül húzóódó előkészítő munka és tárgyalások eredménye végül egy kompromisszum: az ENSZ égisze alatt megszületett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke lett. Szövege a következő:

„Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

Az ajánlásértékű Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1948-as elfogadása után közvetlenül megindultak az előkészítő tárgyalások az emberi jogokat szerződéses erővel védő nemzetközi egyezségokmányok szövegezésére. A kisebbségek védelmét szolgáló, fent idézett 27. cikk már 1954-ben készen állt – végleges rögzítésére 1966-ban került sor, az Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya teljes szövegének elfogadásával együtt, és 1976-ban, a szükséges számú ratifikációs okmány beérkezését követően lépett hatályba – éppen negyedszázaddal az előkészítő tárgyalások megkezdése után.

Az Egyezségokmány, és ezzel együtt a 27. cikkben megfogalmazott jogok védelme érdekében eljárási szabályokat is létre kellett hozni. Ezt a célt szolgálta az ún. individuális panasz lehetősége, melyet az Egyezségokmányhoz csatolt első kiegészítő

szító jegyzőkönyv jelenleg is szabályoz. A jegyzőkönyv egyúttal fakultatív jellegű is: csak a jegyzőkönyvet is ratifikáló államokkal szemben adja meg az individuális panasz lehetőségét. Így mindazok a személyek, akik az Egyezségokmányban foglalt valamely joguk – így a kisebbségi jogokat szabályozó 27. cikk – sérelmét szenvedik el, az Egyezségokmány által felállított, 1977 óta működő Emberi Jogi Bizottsághoz (Human Rights Committee)<sup>4</sup> nyújthatnak be panaszt. A Bizottság a másik fél, tehát a bepanaszolt állam meghallgatása mellett észrevételeket tesz a beadványra. A föltöttebb „szuverenitás-kímélőnek” tekinthető eljárás az elmúlt évtizedekben hozzá tudott járulni néhány alapvető kérdés értelmezéséhez és tisztázásához a kisebbségek fogalmával, jogaik tartalmával, az államok kötelezettségeivel összefüggésben. Így például megállapította az identitásválasztás szabadságát a Lovelace-ügyben,<sup>5</sup> a hagyományosan üzött mesterségeket, mint a kisebbségek kulturális örökségének részét a Kitok-ügyben.<sup>6</sup> 1994-ben készült egy általános kommentár is<sup>7</sup> a 27. cikkhez, melyet az Emberi Jogi Bizottság azzal a szándékkal adott közre, hogy az addig elbírált ügyekből leszűrjt következtetések és magyarázatok gyűjteményeként a kisebbségi jogok alkalmazása során támpontként szolgáljon.

A fogalmak és jogok tartalmának, az állammal szemben támasztott követelmények szintjének további tisztázásához járult hozzá az ENSZ Közgyűlése által 1992. december 18. napján elfogadott Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól.<sup>8</sup> A Nyilatkozat szövegének kialakulását hosszas vita előzte meg, főként a kisebbség fogalmáról. Legfőbb erénye a léte – még akkor is, ha tartalma is és a megfogalmazása is igen szűkre szabott lett: több, alapvetőnek tekintett kisebbségi jog is hiányzik belőle. A Nyilatkozat a kisebbségek védelme érdekében feltétlenül szükségesnek tartja a területi állam jogalkotó tevékenységét (1. cikk), nem elégszik meg a defenzív (non-facere) magatartással, hanem a területi állam tevőleges magatartását írja elő. Kötelezi továbbá az államot arra, hogy védje a kisebbségek létét és identitását. A kisebbségek tagjainak konkrét jogait: vallásgyakorlás, nyelvhasználat vagy az őket érintő döntésekben való részvétel jogát a 2. cikk rendezi. A felsorolt kisebbségi jogok alanyainak körét a 3. cikk a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkével összhangban állapítja meg, amennyiben a kisebbségek tagjai egyénileg és az adott kisebbség többi tagjával közösen is gyakorolhatják jogaikat, mindenféle diszkriminációtól mentesen. Nyilatkozat jellege miatt nemzetközi jogi kötelező erővel nem bír, és bár 1995-ben létrehozták a nyilatkozatban foglaltak vizsgálatára az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportját,<sup>9</sup> majd a 2007-ben a helyébe lépő Kisebbségi Fórumot, ezek a testületek a panaszok formalizált felülvizsgálatára nem jogosultak.

4 Bővebben ld.: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/Membership.aspx>

5 *Lovelace v. Canada*, Comm. No. 24/1977, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977

6 *Kitok v. Sweden*, Comm. No. 197/1985, UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985

7 General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27) : 1994.04.08. Elérhetőség: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/fb7f12c2fb8bb21c12563ed004df11?Opendocument>

8 *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. UN GA Resolution of 18 December 1992. A/RES/47/135. Elérhetőség: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

9 Ld. Working Group on Minorities 1995-200 között, majd a 2007-ben a helyébe lépő Forum on Minority Issues és a Special Rapporteur on minority issues. Elérhetőség: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/TheformerWGonMinorities.aspx> illetve <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>

A Nyilatkozat az univerzális szinten elért kisebbségvédelem 1990-es évek elejére kialakult állapotát tükrözi. Egyértelműen kiviláglik belőle az a felismerés, hogy a kisebbségvédelemnek van egy kollektív komponense is, de nem jut el odáig, hogy szűkebb értelemben véve is elismerje a kisebbségi jogok kollektív voltát. Hiányzó nemzetközi jogi kötőereje ellenére a Nyilatkozat a nemzetközi közösség zömének álláspontját tükrözi a kisebbségeknek nyújtandó jogokról, így bizonyos mértékig általános minimumszintnek tekinthető.

Összegezve az ENSZ szerepét: a kisebbségek jogi védelmével szemben közvetlenül a második világháború után fennálló komoly politikai kétségek ellenére – nem utolsósorban az általános és speciális emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések megszületésének hatására – napjainkra körvonalazódni látszik a kisebbségek jogainak általános tartalma (anyagi jog) és a védelmüket szolgáló mechanizmusok (alaki jog) határfokát tekintve ugyan szerény, de mégis létező rendszere. Az univerzális szinten kialakult nemzetközi jogi kisebbségvédelmet a 21. század elején meghatározó legfőbb szempontok az alábbiak:

- a.) A kisebbségvédelem az emberi jogok univerzális védelmének részeként van jelen a nemzetközi jogban. A kisebbségi jogok individuális, tehát egyénileg érvényesíthető jogok, még akkor is, ha elismert és elfogadott, hogy egy kisebbséghez tartozó személy identitása és jogainak gyakorlása csak az adott közösségben és annak tagjaival együtt értelmezhető. A kisebbségi jogok kollektív jogként való védelme tehát csak indirekt módon valósul meg.
- b.) Sokáig vitatott volt, hogy az 1966-os Egyezségokmány 27. cikke csak arra alkalmas-e, hogy a diszkriminációval szemben védje a kisebbséghez tartozó személyeket, vagy magában foglalja-e az államokat terhelő, pozitív védelmi kötelezettséget is. Ma már ez utóbbi értelmezés az elterjedtebb. Bizonyos körülmények között az államok költségvetési támogatást is kötelesek nyújtani a kisebbségi jogok gyakorlásához.
- c.) A kisebbséghez való tartozás szubjektív kritériuma, és egyben alapelve az identitásválasztás szabadsága.<sup>10</sup> Objektív kritériumok legfeljebb akkor jöhetnek számításba, ha a kisebbséghez tartozás visszaélés tárgyává válna. Egy személytől tehát főszabály szerint nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy magát egy kisebbséghez tartozónak vallja (Lovelace-ügy).<sup>11</sup>
- d.) A természetes élőhely és életmód védelme, a hagyományos mesterségek megőrzésének igénye, mint kisebbségi jog – főként bennszülött népek esetében – több ügyben is szerepelt az Emberi Jogi Bizottság napirendjén (Kítok-ügy,<sup>12</sup>Lubicon Lake Band-ügy,<sup>13</sup>Länsman-ügy<sup>14</sup>).
- e.) Folyamatos viták tárgya az a kérdés, hogy vajon az Egyezségokmány 27. cikke kizárólag a tradicionális, autochton (őshonos) illetve történelmi kisebbségek védelmét kívánja-e csak biztosítani, vagy kiterjed az ún. új kisebbségekre, például a bevándorlóokra is. Ezzel kapcsolatban ma már elfogadottnak tekinthető az az álláspont, mely szerint a két csoport között különbséget lehet és kell is tenni oly módon, hogy a klasszikus kisebbségi jogok csak a történel-

10 Ld. ehhez Bíró Gáspár legismertebb, sokat idézett munkáját: Bíró 1995.

11 *Lovelace v. Canada*, Comm. No. 24/1977, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977

12 *Kítok v. Sweden*, Comm. No. 197/1985, UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985

13 *Lubicon Lake Band v. Canada*, Comm. No. 167/1984 (1990) A/45/40

14 *Länsman et al. v. Finland*, Comm. No. 511/1992, UN Doc. CCPR/C/58/D/671/1995

mi kisebbségeket illetik meg. Az új kisebbségek javára is azonban legalább a diszkrimináció tilalmát érvényesíteni kell.

- f.) A kisebbségi jogok betartásának kontrollja nem csupán az Egyezségokmányhoz csatolt fakultatív jegyzőkönyv alapján állam ellen benyújtható individuális panaszon keresztül történik, hanem egyfajta monitoring eljárás során is.<sup>15</sup> Az Egyezségokmány szerződő államai öt évente jelentéseket kötelesek készíteni az Emberi Jogi Bizottság számára, amely alaposan elemzi és kivizsgálja a kisebbségek jogaival összefüggő ügyeket – a kisebbségek számára ezen eljárások során alkalom kínálkozik arra, hogy az Emberi Jogi Bizottság számára információkat szolgáltatassanak, illetve kifejtsek álláspontjukat és éljenek a nyilvánosság és a közvélemény tájékoztatása révén megnyíló érdekérvényesítés lehetőségével.
- g.) Számos további nemzetközi jogforrás és egyéb dokumentum valamint nemzetközi megfigyelési eljárás létezik, jórésztük a második világháború után főként az ENSZ égisze alatt jött létre. Ezek az eljárások, ha nem is közvetlenül a kisebbségek védelmét kívánják garantálni, de közvetve mégis a javukat szolgálják: az ilyen szerződések számos olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek a különböző – nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási és egyéb – szempontok szerinti diszkriminációt tiltják, illetve speciális helyzetben lévő csoportok védelmén keresztül (gyermekek, nők) az ilyen csoportokhoz tartozó kisebbségi személyek jogait is védelemben részesítik.

### **Az európai jogközösség aktivitása**

A kisebbségvédelem eszméje Európa történelmében gyökerezik. Az emberi jogok védelmének kulturális keretei és eszmetörténeti háttere itt homogénebb, mint univerzális szinten.<sup>16</sup> Abból a feltevésből lehet ezért kiindulni, hogy az emberi és kisebbségi jogoknak az univerzálisnál szélesebb körű, erősebb és hatékonyabb védelme mögött európai szintű egyetértés van. A tények és az eredmények igazolják a feltevést, még akkor is, ha maga a folyamat, amellyel Európa eljutott a jelenkori emberi jogi és kisebbségi jogi védelmi színhez, egyáltalán nem volt zökkenőmentes. Visszalépés és újrakezdés ugyanúgy e fejlődés része volt, mint az előrelépés vagy éppen a stagnálás – a mindenkor történelmi események, bel- és külpolitikai prioritások, sőt biztonságpolitikai körülmények függvényében.

### **Az EBESZ szerepe**

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet, majd szervezetté válása után az Európai Biztonsági és Együttműködés Szervezet – azon túl, hogy kivezette Európát a hidegháborúból – egyúttal nagy szolgálatot tett a modern európai kisebbségvédelem fejlődésének is. Ebben a folyamatban meghatározó jelentőségű

15 Universal Periodic Review (UPR): <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

16 A kulturális sokszínűségnek és a kulturális örökségnek az emberi jogokkal összevont és egymásra tekintettel történő elemzése, kölcsönhatásaik vizsgálata ritka jelenség. Figyelemre méltó munka ebben az összefüggésben az alábbi mű: Langfield–Logan– Nic Craith eds. 2010.

volt az 1990-es koppenhágai értekezlet az emberi dimenzióról,<sup>17</sup> amely részletesen foglalkozott a kisebbségvédelem kérdésével, és amelynek sikerült visszahozni a kisebbségek tényleges védelmének ügyét a tárgyalóasztalra. Az EBESZ – szerepéből és feladataiból adódóan – legalább kétféle perspektívából közelít a kisebbségi kérdéshez. Egyrészt közvetlenül hangsúlyt helyez ugyan a kisebbségi közösségek és a hozzájuk tartozó személyek nyomorúságos helyzetének javítására, másrészt viszont a kisebbségek védelme pusztán eszköz a biztonságpolitikai szempontok megvalósításához. Az EBESZ kisebbségi főbiztosának feladatai, hatásköre és tevékenysége is ezt a kettősséget igazolja: nem lát el ombudsman-funkciót, nem vizsgál egyedi kisebbségi jogsértéseket. Az utóbbi években – 2003 óta – az EBESZ a cigány közösségek és tagjaik oktatási, egészségügyi és lakhatási kérdéseire nagy hangsúlyt helyez, és figyelemmel kíséri a rendészeti szervek és a média megnyilvánulásait szintén a roma közösségekkel kapcsolatban.<sup>18</sup>

### ***Az Európa Tanács szerepe***

Az európai kontinens két mamut-szervezetében egymást kiegészítő folyamatok zajlottak az elmúlt évtizedekben: az Európa Tanács emberi és kisebbségi jogvédelmi mechanizmusának kiépülésével illetve stabilizálódásával párhuzamosan haladtak az Európai Unió alapjogvédelmi és kisebbségvédelmi célú lépései. A hatvan éve hatályba lépett Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmaz kifejezett kisebbségvédelmi rendelkezést. Az Egyezmény 14. cikke főszabály szerint járulékos védelmet képes nyújtani: csak egy másik jog sérelme esetén érvényesíthető az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárásban.

*„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”*

Az Egyezményhez fűzött és tíz szerződő fél ratifikációja után 2005-ben hatályba lépett 12. kiegészítő jegyzőkönyv viszont már kifejezetten tartalmaz diszkrimináció tilalmi rendelkezést a nemzeti kisebbségekre vonatkozóan, amely önállóan is érvényesíteni engedi a kisebbségek védelmét szolgáló jogot. Ennek a jegyzőkönyvnek a ratifikációja azonban igen lassan halad. Az Európa Tanács negyvenhét tagállamából harminchét állam írta alá és csak tizennyolc ratifikálta eddig.<sup>19</sup> A jegyzőkönyv 1. cikke az általános megkülönböztetés tilalmáról szólva a tagállamokat az alábbiak szerint kötelezi:

*„1. A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy*

17 Ld: <https://www.oscepa.org/publications/reports/special-reports/election-observation-reports/documents/1344-osce-copenhagen-document-1990-eng/file>

18 Ld: <http://www.osce.org/odhr/107406>

19 Jelen kézirat véglegesítésének időpontjában (2015. május 31.) régiókn országai a 12. jegyzőkönyv kötelező hatályának elismerésével kapcsolatban a következő stádiumban vannak: Magyarország, Ausztria, Csehország, Szlovákia aláírta, de nem ratifikálta; Románia, Szlovénia, Ukrajna, Horvátország és Szerbia aláírta és ratifikálta, Bulgária nem írta alá. Ld: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/print/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=31/05/2015&CL=ENG>

társadalmi származás, *nemzeti kisebbséghez való tartozás*, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

2. Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést *semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.*”

Az Egyezményvel létrehozott jogorvoslati szervek, így maga az Emberi Jogok Európai Bírósága hosszú időn keresztül kevés hajlandóságot mutatott arra, hogy az Egyezményben foglalt jogorvoslati lehetőségeket a kisebbségek érdekében felhasználja. Nemrégiben azonban változott a koncepció: a kurd és roma kisebbségek köréből érkező panaszok nagy száma és a jogsértések súlyossága arra készítette a Bíróságot, hogy módosítson a kisebbségek irányába korábban képviselt megszorító értelmezésén. A kurd kisebbség esetében elsősorban a büntetés-végrehajtási intézményekben elkövetett jogsértések miatt Törökországot többször is elmarasztalta a strasbourgi bíróság. A roma kisebbség esetében a megsértett jogok illetve a diszkrimináció esettípusai jóval szélesebb skálán mozognak, mint a kurd kisebbség esetében. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a roma kisebbségek esetében ma már olyan extrém élethelyezettekkel és jogsértésekkel is szembesül, amelyek mögött éppen a megkülönböztetés szándéka, és ezzel együtt az állam részéről a tudatos jogsértés áll. A roma asszonyok kényszersterilizálása Szlovákiában, a roma települések szétrombolása Kréta szigetén, Franciaországban és Romániában az említett ügyeknek csak egy része: olyan ügyek, amelyek az utóbbi években többféle változatban is foglalkoztatták a strasbourgi bíróságot. Az ügyek súlyosságát jelzi, hogy nem egy alkalommal nem csak a megkülönböztetés tilalmának sérelmét állapította meg a bíróság, hanem az Egyezmény 3. cikkének sérelmét is: embertelen vagy megalázó bánásmód miatt marasztalt el többször is egyes államokat.<sup>20</sup>

Különös figyelem irányult a Csehország és Görögország ellen hozott ítéletekre: ezekben az ügyekben a roma gyermekek iskolai diszkriminációját állapította meg a strasbourgi bíróság. Az említett országokban a roma gyermekeket rendszeresen, statisztikai adatokkal mérhetően, a tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek számára kialakított speciális oktatási intézményekbe járatják. Az érintett gyermekek statisztikai adatokkal is mérhető nagyságrendje elegendő bizonyíték volt a bíróságnak ahhoz, hogy megállapítsa a diszkrimináció megtörténtét. Azt a körülményt, miszerint a roma szülők állítólag maguk kérték gyermekük speciális iskolákba való felvételét, a bíróság nem tekintette relevánsnak a jogsértés megállapításakor. A görög társadalom utcai szinten is megnyilvánuló nyomása a roma gyerekek iskolai elkülönítésére további olyan körülmény volt a bíróság számára, amely a felvételre irányuló szülői egyetértés illetve kérelem őszinteségét megkérdőjelezte, értékelhetőségét kizárta, és csak megerősítette a megkülönböztetés tényét, és az Egyezmény sérelmét.<sup>21</sup> Emberi jogi aktivisták és emberi jogvédő intézmények nagyfokú aktivitása az egyik meghatározó tényezője volt a strasbourgi bíróság szemléletváltásának. A roma közösséggel és tagjaival kapcsolatos történéseket a strasbourgi bíróság ma már szisztematikus, visszatérő jogsértésként kezeli, ebben többféle pervezetési, pertechnikai eszköz is megkönnyíti és meggyorsítja a bírósági ítélethozatalt.<sup>22</sup>

20 Ld. többek között: <http://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/discrimination1>

21 Ld. Mint fent.

22 Ld: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c>

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a hozzá kapcsolódó bírósági jogorvoslat lehetősége mellett az Európa Tanács tagállamai az 1990-es években kidolgozták a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája valamint a Kisebbségi Keretegyezmény „hard-softlaw” eszközrendszerét, zömmel országjelentések, árnyékjelentések és monitoring-eljárások formájában. Hardlaw, mert nemzetközi szerződések aláírásával valódi kötelezettségeket vállaltak az aláíró államok, a jogérvényesítés nemzetközi bírósági alternatívájának hiánya miatt az említett szerződések azonban softlaw hatásúak pusztán. Viszont a nemzetközi közvélemény, a belső és nemzetközi civil szervezetek szerepének megerősödését idézték elő.<sup>23</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is figyelmet szentel számos kisebbségi csoport aktuális helyzetének, 2014-ben elfogadta például a Kalmár-jelentést, amely az őshonos/történelmi kisebbségek jogi helyzetét igyekezett feltárni.<sup>24</sup>

### **A kisebbségek közvetett védelmének csírái az Európai Unióban – uniós alapjogvédelem mint trójai faló?**

Nagy várakozások előzték meg az európai integráció intézményeinek szerepét ezen a téren. Az Európai Közösség korai évtizedeiben igyekezett kerülni nem csak a kisebbségvédelem kérdését, de még az alapjogi kérdésekben való állásfoglalást is. Ennek oka – kissé leegyszerűsítve – az a tény volt, hogy a tagállamok emberi jogi és ezzel együtt kisebbségi jogi tárgykörben maguknál tartották a döntéshozatalt: nem adtak a Közösségnek jogalkotási hatáskört. Az 1990-es évektől azonban megindult az európai integráció mélyítése: az Európai Unió létrejötté széleskörű kompetencia-bővítéssel járt együtt, beleértve az alapjogi kérdéseket is.

Jugoszlávia és a Szovjetunió szétesése végül nyílt állásfoglalásra kényszerítette az Európai Uniót – akkor még Közösséget – kisebbségi kérdésekben is. Az akkor négy évtizedes múltra visszatekintő integrációs szervezet és tagállamai kénytelenek voltak egy elismerési stratégiát és ahhoz illeszkedő feltételrendszert megalkotni. A Közösség, majd 1993 novemberétől az Unió gyorsan felismerte, hogy a Balkán és Kelet-Európa rendkívül összetett nemzeti és etnikai adottságai Európának abban a részében a kisebbségvédelem ügyét a stabilitás kulcskérdésévé teszik. Az új államok elismeréséről szóló 1991. december 16-án közzétett irányelveiben<sup>25</sup> a Közösség a megfelelő mértékű kisebbségvédelmet az elismerés előfeltételeként jelölte meg. Kísértetiesen hasonló helyzettel és feltétellel találkozhattunk az 1878-as berlini kongresszus idején elfogadott határozatokban. Visszatérve az 1990-es évek elejére: a jugoszláv utódállamok mutattak ugyan hajlandóságot az Európai Közösség/Unió kisebbségvédelmi követelményeinek befogadására, de – mint közismert – a jugoszláv állam szétesésének folyamata tragikus módon a legsúlyosabb etnikai konfliktusokkal és bűncselekményekkel járt együtt. Az Európai Unió elismerési po-

23 Forrás: European Charter for Regional and Minority Languages. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=148&CM=8&DF=31/05/2015&CL=ENG> valamint Framework Convention for the Protection of National Minorities. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=157&CM=8&DF=31/05/2015&CL=ENG>

24 Ld.: [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefDocDetails\\_E.asp?FileID=20561](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefDocDetails_E.asp?FileID=20561)

25 Danilo TÜRK, Recognition of States: A Comment, in: EJIL 1993/4, 66-71. Annex I: a nyilatkozat eredeti szövege angol nyelven. Elérhetőség: <http://www.ejil.org/pdfs/4/1/1227.pdf>

litikája viszont más földrajzi régiókban alkalmasnak bizonyult arra, hogy hozzájáruljon az etnikai nézeteltéréseket felszín alá söprő kommunista rendszerek békés átalakulásához olyan demokratikus rendszerekké, amelyek az etnikai konfliktusokat és általában a kisebbségek ügyét nem elhallgatni, hanem tudomásul venni és kezelni igyekeztek.

Az 1990-es évek első felében – párhuzamosan a Balkánon zajló eseményekkel – az Európai Unió kialakította csatlakozási feltételrendszerét. Az uniós tagsághoz való lépcsőzetes közeledés szerves részeként a csatlakozni kívánó kelet-közép-európai államokkal szemben egy több elemből álló követelményrendszer fogalmazódott meg. Gazdasági, politikai és jogi kötelezettségekről volt szó (koppenhágai kritériumok – 1993),<sup>26</sup> amelyek között az emberi jogok és a kisebbségek védelme kiemelt helyen szerepelt – külön hangsúlyt kapott ebben a folyamatban a roma közösségek helyzetének kérdése is.

A következőkben az Unió a külpolitikájában képviselt emberi jogi, kisebbségi jogi elvárásait elkezdte saját belső működése során is érvényesíteni és egyre gyakrabban merült fel kisebbségi kérdés nem csak a csatlakozni kívánó államokkal szemben, hanem az uniós tagállamokkal összefüggésben is. A kettős mérce alkalmazása visszatérő szemrehányás volt a kelet-közép-európai államok részéről – a helyzet feloldása érdekében az Unión belül megtett lépések pedig számos, esetenként igen éles ellentmondást hoztak felszínre. A viták és előremutató lépések legfőbb színtere az Európai Parlament volt – és egyenlőre maradt is: egyes európai parlamenti képviselők által benyújtott jelentések (Arfé, Kujpers, Stauffenberg, Alber)<sup>27</sup> már az 1980-as évektől kezdve főként a népcsoport-koncepció alap gondolatából kiindulva napirenden tartották a megoldás keresését. Az alapvetően német eszmei alapokon álló javaslatok erőteljes ellenállásba ütköztek főként Franciaország, de az Egyesült Királyság részéről is. A franciák és a britek, és több más európai állam számára is a Parlamentnek benyújtott jelentések és javaslatok túlzottan nagy hangsúlyt helyeztek a kisebbségi jogok kollektív jellegére. Ezen államok számára a kisebbségek jogi védelméhez csak a tisztán individuális jellegű alapjogok rendszerén keresztül vezethet az út – legalábbis az Unió intézményrendszerén belül és annak közvetítésével, ha az Unió jogrendszerén belül a kisebbségek jogi védelméről egyáltalán szó lehet. 1998-ban meghozott ítéletében (C-274/96 Bickel és Franz ügy, EBHT I-7637, 44.)<sup>28</sup> a luxembourgi Európai Bíróság megnyitotta az utat az említett értelmezéshez: kinyilvánította, hogy a kisebbségvédelem az Unió legitim célja, amelyre ezért az Unió jogrendjének is tekintettel kell lennie.

Az 1990-es években számos olyan tényező merült fel, amelyek hatására az Európai Unió végül egyre nyilvánvalóbb módon állást foglalt a kisebbségek védelme mellett. A legfőbb tényezők ennek bizonyítékeként az alapjog-tudatosság növekedése, a tudományos viták megsokszorozódása valamint a nemzetközi civil-szervezetek megjelenése. Az Európai Unió tagállamaiban és magában az uniós intézményrendszerben is egyre erőteljesebbé vált az alapjog-tudatosság a polgárok és az uniós intézmények szintjén egyaránt, nem beszélve a luxembourgi bíróság proaktív ítéle-

26 Ld: [http://www.europarl.europa.eu/enlargement\\_new/europeanCouncil/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeanCouncil/pdf/cop_en.pdf)

27 Ld. részletes értékelésüket: <http://www.coe.int/en/web/minorities/15th-anniversary>  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6\\_resources/PDF\\_FCNM\\_15th\\_Anniv\\_GToggenburg\\_Paper1.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_resources/PDF_FCNM_15th_Anniv_GToggenburg_Paper1.pdf)

28 Ld.: C-274/96. sz. Bickel és Franz ügy, [EBHT 1998, I-7637, 44.]

zési gyakorlatáról. Ezzel egyidejűleg megsokszorozódtak az alapjogokról folytatott tudományos viták és ezzel együtt az alapjogvédelem integráns részeként kezelt kisebbségvédelem is reflektorfénybe került, még akkor is, ha a kisebbségi jogok individuális illetve kollektív jellege körül nincs egyetértés. Az emberi jogok és kisebbségi jogok védelmét tevékenységük középpontjába helyező NGO-k lobbi-tevékenysége, nemzetközi tudományos hálózatok és monitoring bizottságok tagjainak fellépése egyre intenzívebb.<sup>29</sup> Föderaliztikus jelenségek egyre szélesebb körben és egyre több uniós tagállam államberendezkedésében jelennek meg, egyre nagyobb a hajlandóság is ezekben az államokban a kisebbségeknek nyújtandó jogok bővítésére.

Összességében elmondható, hogy napjainkra a fent röviden vázolt fejlődési folyamat eredményeként az Európai Unió tagállamai felismerték annak szükségességét, hogy az Unió primer jogában is rögzítsék a kisebbségek jogi védelmének szükségességét, és alapvető szinten rögzítsék a védelem bizonyos közvetett formáit – a védelem mai uniós jogi eszközei húsz évvel ezelőtt még elképzelhetetlenek lettek volna. Az alábbi felsorolás tartalmazza a legfontosabb jogforrásokat.

a.) A 2000 decemberében első változatban elfogadott, az Európai Unió Alapjogi Chartája címet viselő és 2009. december 1. óta – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta – jogi kötelező erővel bíró dokumentum 21. cikke a nemzeti kisebbségekhez tartozásra tekintettel is tiltja a megkülönböztetést. 22. cikke pedig a kultúra, a vallás és a nyelvek védelmét rögzíti.

„Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” (EU Alapjogi Charta 21. cikk (1) bekezdés)

„Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” (EU Alapjogi Charta 22. cikk)

b.) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 19. cikke<sup>30</sup> alapján az Unió intézkedéseket foganatosíthat, tehát uniós jogszabályt alkothat többek között a faji vagy etnikai diszkrimináció ellen. Ez a felhatalmazás szolgáltatja a jogalapot a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelv kibocsátásához (2000. július 19.)

c.) A 2009. december 1. óta hatályos Lisszaboni Szerződés végül egy még határozottabb lépést tett a kisebbségek védelmének irányába. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) az alábbi rendelkezéseket teszi primer jogi kötelezettséggé. Ezeknek a rendelkezéseknek a betartása – primer jellegükre tekintettel – az Unió minden intézményétől és szervétől a működése során elvárható, de ugyanúgy a tagállamok is kötelesek – legalábbis az uniós jog alkalmazási körében eljárva – a rendelkezéseket és követelményeket betartani.

A primer jog és szabályainak alkalmazása az Unió szerveinek kontrollja alatt áll – végső soron és vita esetén az Európai Unió Bíróságának joghatósága alatt áll.

29 Ld. pl.: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6\\_resources/PDF\\_FCNM\\_15th\\_Anniv\\_AEide\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_resources/PDF_FCNM_15th_Anniv_AEide_en.pdf)

30 Az EUMSz 19. cikke az 1999. május 1. napján hatályba lépett Amszterdami Szerződéssel került az Unió alapító szerződésének szövegébe.

Az említett rendelkezések szövege – bár látszólag puha megfogalmazások, mégis a szerződésben elfoglalt helyük (közös rendelkezések, általánosan alkalmazandó rendelkezések) arra utal, hogy horizontális kötelezettséget képviselnek: függetlenül a konkrét szakpolitikai területtől és tevékenységi formától, minden szereplőre kötelezőek Unióban és tagállamban egyaránt. Egyetlen szépséghibájuk van: önállóan nem érvényesíthetőek – mindig valamely konkrét uniós jogsérelemmel együtt értelmezve lehet csak a Bíróság előtt érvényesíteni.

Az Unió alapvető értékeiről szóló megfogalmazás a következő:

*„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” (EUSz 2. cikk)*

A megkülönböztetés elleni küzdelem szintén általánosan alkalmazandó kötelezettség:

*„Politikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta nemi, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ellen.” (EUMSz 10. cikk)*

Bizonyos kisebbségek, például a romák helyzetét közvetve érintő, és ezért megítélésem szerint mindenképpen a kisebbségek érdekeit közvetett módon is szolgálja a következő uniós célkitűzés:

*„Politikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális biztonság biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés és az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket.” (EUMSz 9. cikk)*

Az Európai Unió, mint speciális nemzetközi integrációs szervezet utóbbi években tett erőfeszítései között számos további lépést érdemes volna említeni. Így többek között kiemelt figyelmet szentelt az Európai Parlament néppárti frakciója az őshonos kisebbségek jogi helyzetének egy 2015 áprilisában tartott közmeghallgatáson.<sup>31</sup>

## **Létező standardok alkalmazhatósága az uniós kisebbségvédelemben?**

Az Európai Unió összlakosságának hozzávetőleg 9%-át nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek alkotják –jelenleg mintegy 45 millió ember. Ennek fényében talán meglepő, hogy az Európai Unió elsődleges joga: az alapítószerződések, amelyek az Unió alkotmányos alapdokumentumai, a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépését megelőzően egyáltalán nem tettek említést a nemzeti kisebbségek-

31 Ld: <http://www.eppgroup.eu/event/Hearing-on-the-protection-of-traditional-minorities>

ről. Természetesen az egyszerű említés önmagában nem hoz érdemi változásokat, az alapító szerződések módosításáról pedig – különösen érzékenyebb kérdések vonatkozásában – a tagállamok általában igen nehezen tudnak megállapodni. Kifejezett kisebbségvédelmi célú uniós jogalkotási felhatalmazás hiányában pedig felmerül a kérdés, hogy vajon más módon, például nemzetközi jogi standardok beemelésével lehet-e az uniós szintű kisebbségvédelmet pótolni? Ezzel összefüggésben érdemes megnézni, hogy szankcionálható-e például bármilyen formában a nemzetiségek jogainak megsértése. Azt is érdemes vizsgálni, hogy az Európa Tanács keretében kialakult normák alkalmazhatóak-e ebben a kontextusban.

Amint arról a fentiekben már szó volt, a Lisszaboni Szerződés óta az Európai Unióról szóló szerződés kimondja, hogy a „kisebbségekhez tartozó személyek” jogai az Európai Unió alapvető értékei közé tartoznak (2. cikk). A most már jogi kötőerővel bíró Alapjogi Charta 21. cikk (1) bekezdése szerint tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján. A primer jog ugyanakkor az EUSz. 2. cikkét leszámítva explicit módon máshol nem tesz említést a kisebbségi jogokról, így kifejezetten kisebbségeket érintő uniós intézkedések elfogadását lehetővé jogalap nincsen. A szintén a Lisszaboni Szerződés által életre hívott uniós polgári kezdeményezést – amely lehetővé teszi, hogy legalább egymillió uniós polgár felhívja az Európai Bizottságot arra, hogy terjesszen elő javaslatot olyan az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint uniós jogi aktus elfogadására van szükség – többen úgy értékelték, hogy ez lehetővé teheti a kisebbségi kérdések bevitelét az uniós jog keretei közé. Az uniós polgári kezdeményezés azonban<sup>32</sup>nem korlátlan lehetőség: a Bizottság értelemszerűen nem terjeszkedhet túl saját hatáskörén, a kezdeményezésnek pedig az alapító szerződések végrehajtásának célját kell szolgálnia, így ezt a lehetőséget is bizonytalanság övezi.

### **Az Unió alapvető értékeinek sérelme esetén alkalmazható 7. cikk**

Az Európai Uniót gyakran éri az a kritika, hogy bizonyos értékek garantálását, beleértve a kisebbségi jogokat, a csatlakozni kívánó államok vonatkozásában komolyabban veszi, mint a tagállamai esetében. Az EUSz. 7. cikke bizonyos mértékig e problémát (is) hivatott volt kezelni. A részletek ismertetése nélkül: a 7. cikk lehetővé teszi azon tagállam szankcionálását – a Tanácsban való szavazati jog megvonása formájában –, amely megsérti az Uniónak az EUSz. 2. cikkében felsorolt alapvető értékeit. Ez az eljárás nem korlátozódik olyan területekre, ahol az Uniónak jogalkotási hatásköre van, tehát a tagállamok bármely kérdéssel összefüggésben tanúsított, az Unió alapvető értékeit sértő magatartása esetén alkalmazható. A 7. cikk szerinti eljárás azonban maga is problematikus: politikai döntést igényel; sem az Európai Unió Bírósága, sem pedig az Unió Alapjogi Ügynöksége nem vesz részt benne semmilyen minőségben. A 7. cikk által használt fogalmak pedig: mint

32 Részletes szabályait a 211/2011/EU rendelet tartalmazza, ld.: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu>.

például az „alapértékek megsértésének egyértelmű veszélye”, vagy az „alapértékek súlyos és tartós megsértése” nehezen definiálhatók.<sup>33</sup> Azt mondhatjuk tehát, hogy létezik a kisebbségi jogokat megsértő tagállamra vonatkozó szankcionálási lehetőség, de az eljárásnak megvannak a maga nehézségei, problémái.

## Az Európa Tanács standardjai az uniós jogrendben?

A nemzetközi jog számos normája vonatkozik a kisebbségek védelmére, különösen fontosak e tekintetben az Európa Tanács vívmányai. Kérdéses, hogy e nemzetközi jogi – elsősorban az Európa Tanács által kidolgozott – standardokat alkalmazhatóvá lehet-e tenni az EU jogrendjében?

A nemzetközi jog és az uniós jog viszonya igen komplex kérdés, amelyet a primer jog csak kis részben szabályoz az Unió által kötött nemzetközi szerződések körében.<sup>34</sup> Az alapító szerződések említik más szempontból is a nemzetközi jogot. Az Unió a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban egyebek mellett hozzájárul „a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához”.<sup>35</sup> Az ENSZ Alapokmányában foglalt elveknek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása kötelezettségének kell (egyebek mellett) vezérelnie az Unió nemzetközi szintű fellépését általában és a közös kül- és biztonságpolitikai akciók során is.<sup>36</sup>

Általánosabban tekintve a viszonyra, az Európai Bíróság már évtizedekkel azelőtt, hogy a primer jog akár említést tett volna alapvető jogokról, rendszeresen hivatkozott nemzetközi emberi jogi dokumentumokra (különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményére) mint megismerési forrásokra az uniós jog általános elveinek identifikációja során, beleértve az alapvető jogok védelmét.<sup>37</sup> Ezenfelül az Európai Bíróság kimondta, hogy a nemzetközi szokásjog (releváns) szabályai az Európai Unióra is kötelezőek.<sup>38</sup> Erre tekintettel elviekben nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlata során – ha egy konkrét ügy eldöntéséhez ez szükségesnek és megfelelőnek mutatkozik –, az ál-

33 Az példának okáért nagy biztonsággal állítható, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának tagállamokra vonatkozó, elmarasztaló ítéletei – amelyek közismert módon az Emberi Jogok Európai Egyezménye által védett jogok megsértését állapítják meg uniós tagállamokkal szemben is –, nem jelentenek kellően súlyos jogsértést: ilyen ítéletből ugyanis számtalan létezik, ám a 7. cikket, amint az ismeretes, még sohasem alkalmazták arra alapozva, hogy a strasbourgi bíróság elmarasztaló ítéletet hozott. Az nyilván nem zárható ki, hogy erre esetleg a jövőben sor kerülhet.

34 Az Unió által kötött nemzetközi szerződések kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira, e megállapodások hatálya lépésük pillanatától az uniós jog „integráns részét” képezik, és közvetlen hatállyal is rendelkezhetnek (ez utóbbi kérdésben kivétel a WTO joga). Ami e szerződések hierarchikus pozícióját érinti az uniós jogrendben, az EU nemzetközi szerződésai a primer jog alatt, de a szekunder normák felett helyezkednek el – lásd pl. C-61/94 Bizottság kontra Németország [EBHT 1996., I-3989. o.], 52. pont

35 EUSz 3. cikk (5) bekezdés.

36 EUSz 21. cikk (1) bekezdés illetve 23. cikk.

37 29/69. sz. Stauder kontra Ulm ügy [EBHT 1969, 419. o.]; 4/73. sz. Nold kontra Bizottság ügy [EBHT 1974., 491. o.], 44/79. sz. Hauer kontra Rheinland-Pfalz ügy [EBHT 1979., 3727. o.]

38 C-286/90.sz. Anklagemyndigheden kontra Poulsen és a Diva Navigation Corp ügy, 9.pont [EBHT 1992, I-6019]

talános jogelvek rendszerének bővítésén keresztül beemelheti akár a nemzetközi kisebbségi jogi standardokat is az unió jogába, esetjogi alapon. Evidens azonban, hogy az Európai Bíróság ilyen irányú joggyakorlata esetleges, bizonytalan, és nyilvánvalóan nincs összhangban a védendő kisebbségi jogok nagyságrendjével és értékével. A Bíróság gyakorlatának eddig mindössze egy olyan eleme ragadható meg, amely kisebbségekhez, a kisebbségek jogaihoz köthető: a kisebbségi nyelvek használatával kapcsolatos ítéletek – hangsúlyozni kell azonban, hogy ezek az ítéletek is a személyek szabad mozgásával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben születtek.<sup>39</sup> Az is említést érdemel, hogy nem minden uniós tagállam ratifikálta az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményét. Valószínűk tűnik továbbá, hogy amennyiben az Európai Bíróság arra vonatkozó hajlandóságról tenne tanúbizonyságot, hogy gyakorlata által a kisebbségi jogok nemzetközi standardjait az EU alapjogvédelmi rendszerének részévé tegye – amint fent már jeleztem, jelenleg ilyen explicit szándék nem körvonalazódik –, akkor ez a körülmény feltehetően számos tagállam igen erős ellenérzését váltaná ki, akik az ilyen irányú ítélezést az uniós alapító szerződések alkalmazási körén kívül esőnek minősítenék.

Még ha lehetséges volna is a nemzetközi kisebbségi jogi standardok uniós alkalmazása, akkor is fennállnának további problémák, amelyekkel a nemzetközi jog e szegmense egyébként is küzd: így közismert módon hiányzik a tradicionális nemzeti kisebbségekre vonatkozó, generálisan használt és elfogadott kötelező nemzetközi jogi definíció. A nemzetközi kisebbségi jogi normák monitorozása és kikényszerítése továbbá nem a leghatékonyabb: többek között azért, mert az Európa Tanács két releváns egyezményének, a nyelvi charta és a keretegyezmény betartása felett nem öröködik nemzetközi bírói fórum.

### Nyitott kérdések és előrelépési lehetőségek

Olyan előrelépési lehetőségek, javaslatok azért megfogalmazhatóak, amelyek által az Európa Tanács kisebbségi jogi standardjainak tiszteletben tartása fokozható lenne az Unióban.

Első ilyen javaslat softlaw jellegű megoldásra utal. Elképzelhető és hasznos lenne a két releváns Európa Tanács keretében létrehozott kisebbségi egyezmény monitoring jelentései eredményeinek becsatornázása az Unió rendszerbe. A kisebbségek jogainak – vagy általában véve az Unió alapvető értékeinek – megsértésével kapcsolatos figyelmeztető-előrejelző rendszer kialakítása hasznos kiegészítője lehetne a jelenleg létező, részben szintén softlaw jellegű európai jogvédelmi mechanizmusoknak. Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának lehetőségei e körben meglehetősen korlátozottak, és nem kifejezetten az uniós tagállamokra fókuszáltak. Az Európai Bizottság a közelmúltban előterjesztette a jogállamiság Európai Unión belüli megóvására szolgáló keretet.<sup>40</sup> A dokumentum, mint *softlaw* eszköz, az Európai Unióról szóló szerződés 2., 7. és 49. cikkét említi alapjaként. Erre is tekintettel

39 Lásd elsősorban a Mutsch, Bickel és Franz, Groener, Angonese és Haim ügyekben született ítéleteket. Elemzi: Van Bossuyt 2007.

40 COM (2014) 158 final/2. Ld: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)

elképzhető volna egy hasonló előrejelző rendszer kialakítása a kisebbségi jogok vonatkozásában. Az EU Alapjogi Ügynöksége jelenleg is készít jelentéseket többek között kisebbségi jogi kérdésekről is, és az új mechanizmusnak is aktív résztvevője lehetne – ehhez természetesen az Ügynökségre vonatkozó 168/2007/EK rendelet<sup>41</sup> módosítására is szükség lenne. A softlaw eszközök kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unió roma integrációt célzó nemzeti stratégiákra vonatkozó, 2020-ig szóló keretrendszere – a Bizottság közleményeként<sup>42</sup> – már foglalkozik a roma kisebbséggel – de ezt a dokumentumot is sok kritika éri, főként mivel nem az előítéletek és a diszkrimináció elleni küzdelemre összpontosít. Az Emberi Jogok Európai Egyezményén alapuló és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában kialakult antidiszkriminációs standardok erősebb integrálása az uniós roma keretstratégiába növelte volna a hatékonyságot.

A nemzetközi jogi és az Európa Tanácshoz köthető kisebbségi jogi standardok uniós keretek között történő bírói gyakorlaton keresztüli alkalmazása elméletileg lehetséges, valójában azonban számtalan kérdést és problémát vetne fel, és egy ilyenfajta fejlemény nem tűnik valószínűnek jelenleg. Az alábbi kérdések azonban erre tekintet nélkül fennállnak. Figyelmen kívül hagyhatja-e az Európai Unió azt a tényt, hogy mintegy 45 millió, valamely kisebbséghez tartozó személy él a területén? Megválaszolatlanul maradhat-e egy ilyen jelentős létszámú (jóllehet rendkívül heterogén) csoport tagjai egyéni és kollektív jogainak kérdése az egyik legfontosabb, és legbefolyásosabb regionális európai szervezet által, amely közös értékekre és jog általi integrációra épül?

Az Európai Unió tagállamaiban számos autonómiához kapcsolódó, sőt esetenként szeparatista mozgalom létezik, amelyek némelyikének tevékenysége a közelmúltban intenzívebbé vált. Meglátásom szerint több (kisebbségi) jog és nagyobb autonómia hozzájárulhat ahhoz, hogy az elszakadási törekvések elkerülhetőek legyenek – márpedig Európában számos jó példa létezik, amelyre építeni lehet.

## **Az állam és kisebbsége viszonyáról – záró gondolatok**

Széles skálán elhelyezkedő megoldásokat találunk, ha a világ etnikailag heterogén államait vizsgáljuk: a kifejezett alkotmányos elismeréstől az elismerés teljes hiányáig, sőt tagadásáig. A közbeeső államok sokfélék lehetnek: törvényen vagy államigazgatási aktuson alapuló elismerés, a kisebbségeket képviselő magánszervezetek elismerése, és számos további megoldás. Az „elismerés” kifejezés tartalma az egyes államokban más és más, sőt időszakonként egy államon belül is változhat. Az elismerés helyenként a kisebbségeknek megadott jogi személyiséget jelenti – a tények tanúsága szerint ritkán –, máshol a kisebbségek tagjai olyan jogokat kapnak, amelyek összességükben a csoport létét és érdekeit védik, ismét máshol elszórt, logikai egységet nem képező jogosultságokkal rendelkeznek.

41 Ld.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0168&from=HU>

42 Ld.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=en>

Milyen irányú és milyen tartalmú állami magatartás elegendő ahhoz, hogy egy kisebbség léte, kultúrája, nyelvhasználata fennmaradjon és fejlődhessen? Ezt a kérdést hosszú ideje sokan felteszik, többféle választ adva rá. A nemzetközi jog soha nem volt a nemzetek joga – ahogyan azt felületes szövelemzés alapján gondolhatnánk –, hanem mindig az államok joga, még akkor is, ha a népek és nemzetek önrendelkezési joga szerves részét képezi napjaink nemzetközi jogának, és annak ellenére, hogy a 20. század első feléhez képest a 21. század első éveiben az emberi jogok deklarálása és védelme széles körben elfogadott jelenség. Az európai kisebbségek – amelyek néhány kivételtől eltekintve nemzet-fragmentumoknak is nevezhetők – a jelenlegi nemzetközi jogi normáknak főszabály szerint nem alanyai, hanem legjobb esetben is csak kedvezményezettjei. Így volt ez a Nemzetek Szövetségének égisze alatt létrejött kisebbségvédelmi rendszer idején is.

A kisebbség, ha rendelkezne is nemzetközi jogalanyisággal, önálló államiság hiányában cselekvőképtelen. Ezért logikus a következtetés, hogy a hatékony kisebbségvédelemhez a nemzetközi jogi és a nemzeti jog ötvözésére van szükség. E két jogrendszer egymáshoz való viszonya semmilyen korszakban nem lehet közömbös: ideális esetben az államoknak a konszolidált nemzetközi közélet által indokolt természetességgel kellene részt venniük kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi és regionális nemzetközi egyezményekben és azok végrehajtásában, ezek tartalma a nemzeti jog számára pusztán a minimális célt jelenthetik. Ideális esetben a nemzetközi politikai légkör a nemzeti jogra és az öncélúan értelmezett szuverenitásra való hivatkozást feleslegessé teszi és nem is fogadja el. A kisebbségeknek nyújtott védelem kérdésében ezért – hasonlóan az emberi jogok védelméhez – ésszerű a nemzetközi jog kontroll-szerepét elfogadni.

Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy a kisebbségvédelem többet kíván a pozitív jog betűjének pusztá alkalmazásánál. A „pszichológiai klíma”, az általános állampolgári kultúrából leszűrhető akarat létfontosságú a pozitív jog szabályain túl. A kisebbségek tekintetében a diszkrimináció tilalma és a tényleges egyenlőség – vagyis az állam többi polgárához effektíve hasonló bánásmód – összecseng a diszkrimináció tilalmával. Ha a kisebbségnek, mint csoportnak csak az egyenlő bánásmód biztosított, az ilyen közösség fennmaradása megkérdőjeleződik. Marad a diszkrimináció tilalmán túl egy szürke mező, amelyben azok a pozitív intézkedések szerepelnek, amelyek a kisebbségek sajátosságaira figyelemmel a tényleges egyenlőséget garantálják. Ezek a kiegyenlítő intézkedések pedig éppen a diszkrimináció tilalmának konstruktív értelemben fel fogott lényegét jelentik. Más szóval: a kisebbségvédelmet kizárólag az egyenlő bánásmód elvének alkalmazásával nem lehet megvalósítani – de kétségtelen, hogy nélküle sem értelmezhető.

## Szakirodalom

BÍRÓ Gáspár

1995 *Az identitásválasztás szabadsága*. (Pro Minoritate Könyvek.) Századvég Kiadó, Budapest.

LANGFIELD, Michele – LOGAN, William – NIC CRAITH, Máiréad (eds.)

2010 *Cultural Diversity, Heritage and Human Rights: Intersections in Theory and Practice*. Routledge.

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet

2003 *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest. Elérhetőség: <http://mek.oszk.hu/06900/06949/06949.pdf>

VAN BOSSUYT, Anneleen

2007 Fit for Purpose or Faulty Design? Analysis of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice on the Legal Protection of Minorities. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (1) 1–20.

## Dreptul internațional în slujba apărării minorităților – hard law, soft law și un pic de practică

Odată cu creșterea numărului organizațiilor internaționale care funcționează în Europa, aflate în slujba apărării drepturilor omului, s-a creat un fel de rivalitate în domeniul drepturilor de bază, pe de o parte, prin extinderea cercului drepturilor care trebuie protejate, pe de altă parte, prin dezvoltarea căilor legale de atac, aflate în serviciul apărării drepturilor respective, modalități prin intermediul cărora organizațiile vizate se leagă din ce în ce mai strâns de sistemele juridice ale statelor europene. Tocmai din această cauză, lipsurile vădite ale protecției europene sistematice a drepturilor minorităților naționale sunt cu atât mai frapante. Este vorba despre un domeniu controversat, pe parcursul studierii căruia potențialul inerent al prevederilor juridice referitoare la minorități, respectiv al sistemelor de *monitoring*, precum și lacunele evidente trebuie evaluate împreună. Între sistemele constituționale de orientare caracteristic individualistă ale epocii noastre și concepția actuală asupra drepturilor minoritare există numeroase tensiuni și contradicții. Totodată, este evident și faptul că ar trebui să ne putem aștepta tocmai de la sistemele de drepturi fundamentale înalt dezvoltate să facă tot posibilul și pentru apărarea minorităților naționale. Evoluția apărării drepturilor minorităților naționale, cu rădăcini adânci în trecut, oferă din plin exemple de greșeli care trebuie evitate, dar și de detalii pe care reglementările trebuie în mod deosebit să le aibă în vedere.

## **International Law in the Service of the Protection of Minorities – Hard Law, Soft Law, and Some Practice**

With the increase in number of international organizations dedicated, directly or indirectly, to the protection of human rights, functioning in Europe, the past decades have seen the development of a rivalry concerning fundamental rights. International organizations have become increasingly connected with the internal legal systems of European states: on the one hand, due to the expansion of the scope of the rights to be protected and, on the other hand, on account of the extension of the forms of review procedures dedicated to the protection of minorities. Consequently, the obvious deficiency in the efficient and systematic European protection of minorities is all the more striking. Thus, we have an area of law full of contradictions, in the evaluation of which one has to simultaneously take into account the inherent potential of the already established norms of minority protection and monitoring systems, as well as the glaring lacks. The characteristically individualistic constitutions of our times and the current conception of minority rights contradict each other in numerous ways. It is also clear, however, that we should also be able to expect the protection of minority rights precisely from the most highly developed systems of fundamental rights. The evolution of minority rights protection, having its roots in the distant past, offers copious examples of mistakes to be avoided and details which need special attention during the process of adopting regulations.

# Hungarian Minority and Minority Higher Education System in Romania\*

---

Márton Tonk – Tünde Székely

From the perspective of its external power to enforce its own interests, respectively, its internal strategic aims, the past 23 years since the change of the political system in Romania has not been uneventful for the Transylvanian Hungarian minority regarding higher education in Hungarian in Romania (but focused mainly in Transylvania). The problem of the stand-alone public university in the Hungarian language, i.e. the perpetually reformulated opportunities to re-establish the former 'Bolyai University' discontinued by the communist dictatorship in 1959, has been an issue continuously on the agenda for the last more than two decades, producing debates and polemics – without reaching a consensus up to the present day. The outlining of the state of affairs, more exactly the tasks and future prospects of Transylvanian Hungarian higher education, the analysis of the expectations, demands and necessities defined by minority society regarding universities have been present in the narrower professional and wider social public sphere with a similar intensity. Furthermore, the relationship between the public and private institutions of Transylvanian Hungarian higher education, the issue of the complementarity and/or competition of the higher education offer formed by these, the necessity and the degree to respond to the expectations of national policy and of the labour market, and, last but not least, the formulation of possibilities and inevitable needs regarding the establishment and start-off of the elements and programmes still missing from the Hungarian-language training offer in Romania, have also been permanent – and again not recent – subjects to debate upon.

And obviously, the budgetary and political issues pertaining to all the mentioned issues have also been on the agenda: *Whose* task is it to fund entirely or partially a Transylvanian Hungarian university network that performs public tasks? – that of the prevailing Romanian, or Hungarian government? *Which* training domains, programmes should be financed from these sources, generally speaking from the point of view of the future of the Transylvanian Hungarian community and within it especially that of the Hungarian minority? *Who*, i.e. which institutions, are the most worthy and the most suitable to carry out these professional and training tasks combined with the performance of a national policy mission? *How* should the executive power in Hungary, respectively the political representa-

\* The first version of the study will be published in *Migration and European Integration of Minorities Conference Proceedings*, by University of Oradea/Nagyvárad Állami Egyetem, Oradea/Nagyvárad, 2015.

tive organizations of the Hungarian community in Romania approach the issue, support and tackle with the problems of Hungarian-language higher education? Although the Hungarian-language higher education in Romania has been characterized in the past more than twenty years since the system change by definite expansion both in its offer and the number of students and teaching staff, all these questions continue to represent a serious challenge to the Transylvanian Hungarian community and to the whole professional and political elite of Transylvanian Hungarians and Hungary.

As it can be seen from the nature and character of the above outlined problems, the summary and analysis of the present and future of Transylvanian Hungarian higher education cannot lack a strategic point of view shaped by narrowly understood education policy, i.e. current higher education challenges and tasks, either. Accordingly, the present treatise will try to make use at the same time of both the larger social science and the narrower professional policy (education policy) viewpoints and methodologies – and our conclusions will also be formulated in the spirit of this duality.<sup>1</sup>

It is no simple task nowadays to attempt to give a detailed analysis of the situation and the objectives of higher education in the Hungarian language in Romania. The difficulty lies in the fact that by today the issue has grown into a complex problem, characterized by divergent points of view and considerations, and therefore inquiries into it also necessitate expertise in many different fields, thorough knowledge, a large number of statistical data and exhaustive ‘background information’. Consequently, the author of the present paper pays his tribute with plain respect and recognition to all those experts, institutions and bodies that have been trying recently to perform a thorough analysis of the state of affairs and the tasks of the Hungarian minority higher education in Romania. They had to be mindful of the transformations of the European system of education (the ‘Bologna Process’) and of its consequences in Romania; they had to be aware of statistical data referring to Romanian (and within it Hungarian-language) higher education, of the labour market analyses and indicators, of demand and supply predictions; they had to be able to link demographic data with educational policy considerations; they had to know their way around domestic legislation with reference to higher education, respectively the development opportunities lying therein; they had to be well-informed in connection with Romanian normative funding, respectively the opportunities in Hungarian support policy – and the list could probably be continued. To all of this, one can add the national and minority policy aspect as a clear-cut common element of various strategic papers, which fundamentally defines the present and future of higher education in the Hungarian language in Romania; in other words, the collection of principles and objectives that create a context, in which even issues that could otherwise be discussed easily in a narrow professional, educational policy setting, become problematic, questionable and disputable.

1 In 2010, one of the authors, Márton Tonk had already dedicated a comprehensive study to the Transylvanian higher education policy/social sciences subject matter (Tonk 2010); the present text tries to formulate new, unpublished statements, based on more recent statistical data and analyses, in harmony with the spirit and the final conclusions of that treatise.

The full and exhaustive analysis of the complex issues outlined is not the aim of this paper. We do not strive to deduce present-day Romanian Hungarian higher education from a historic perspective, or from the traditions of the past, nor is it our aim to argue why independent, full-spectrum higher education in the mother tongue is of decisive importance for a national community.<sup>2</sup> Similarly, an extremely significant issue of our education policy, the placement of higher education in Hungarian into the context of the challenges of general European higher education is not the subject of our present inquiries, either. It goes without saying that a part of the present problems and tasks of Hungarian-language higher education in Romania is completely identical with the current issues of domestic Romanian-language higher education and also with those of higher education in Hungary, or even with those of the unified European higher education (the so-called *European Higher Education Area*). Such challenges, well-known today by universities and academics are: the expansion of higher education, respectively that BSc (*Bachelor of Science*) level diplomas become more and more widespread, and gradually take over the role of former high-school graduation;<sup>3</sup> the decline in quality as a negative consequence of expansion and of the normative system of financing (the so-called per capita funding) also represents a serious problem as higher education is struggling, trapped between the imperativeness of quantity and quality; the fact that higher education institutions have become market players is yet another challenge worldwide and on a European level, just as the handling of the resulting inherent strategic problems (oversupply, competition etc.); but at the same time we could also mention the questions related to the theoretically existing equivalent curricula and diplomas, which still cause so many problems on the level of the European Union. It is no mere chance therefore that the examination of these major challenges and problems, the analyses of the advantages and disadvantages of the Bologna Process and the search to resolve its negative consequences have been in the forefront of educational policy specialist literature in recent years – obviously including the inquiries regarding Hungarian-language higher education in Romania.

As we have earlier noted, Transylvanian (or in a wider sense, Romanian, as it can be seen at the graphic above) Hungarian educational policy has nonetheless an inevitable national strategic component, which weighs heavy primarily on

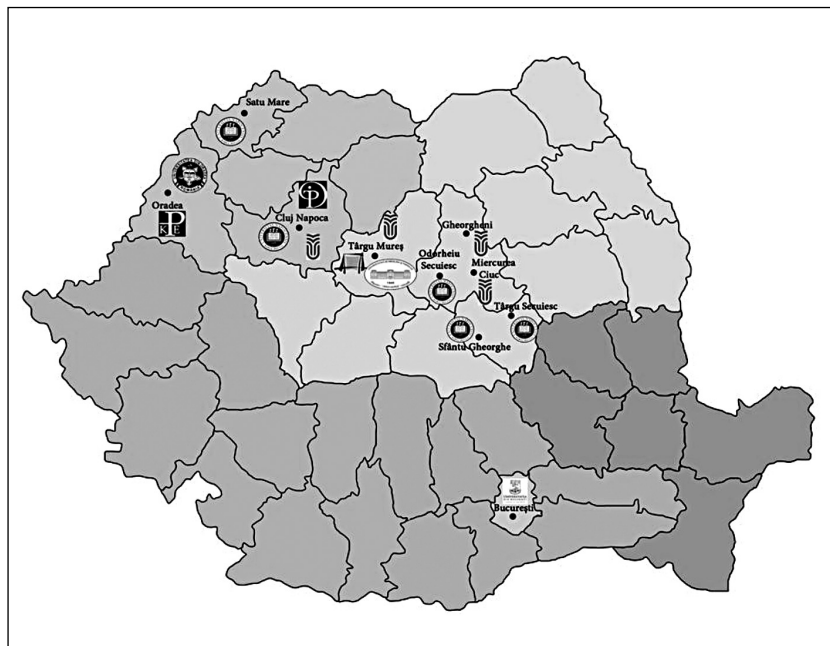
- 2 Several comprehensive works have been written recently about the history and national political significance of Hungarian-language higher education in Romania (Transylvania), e.g.: Balázs et al. 2009, Gaal 2012. Other unquestionable reference works about university history: Bisztrai et al. eds. 1941, and *A kolozsvári m. k. Ferencz József Tudomány Egyetemnek Emlékkönyve*. (Memorial Volume of the Royal Hungarian Franz Joseph University). 1903. The 2009–2010 edition of the *Almanach of Hungarians in Romania* also dedicated a comprehensive thematic block to the history of Transylvanian Hungarian higher education and its national policy mission (Bodó et al. eds. 2011)
- 3 According to the results of a survey carried out between March and June 2010 on a group of students studying in MA programmes in Cluj, 71.2% of the respondents thought that BSc programmes transfer general knowledge (Research entitled ‘The Opinion and Experience on the Higher Education Programmes among the Masters’ Students in Kolozsvár’, authors: Geambaşu, Réka; Szabó, Júlia; Kiss, Zita; Székely, Tünde. Some of the published results: Geambaşu–Székely–Márton 2011. This study is accessible online at the website of the West University of Timişoara, here: [http://www.bcut.ro/dyn\\_doc/revista/colpol3.site/colpol3.p.49-68.Geambaşu.pdf](http://www.bcut.ro/dyn_doc/revista/colpol3.site/colpol3.p.49-68.Geambaşu.pdf). (accession 25<sup>th</sup> of Janury 2015).

analyses and debates referring to the vision or the future prospects of our higher education. This is the aspect related to *present* and *future*, which we will attempt to discuss in this essay, and even if we cannot provide exhaustive, ample answers, we still, at least, hope to formulate viewpoints worthy of the consideration of specialists, academics, and the social public sensitive of the strategic questions of our higher education.

In order to assess the present state of affairs of Transylvanian Hungarian higher education, let us consider the academic year 2013/2014. The table below presents all the institutions and locations, where the major part of higher education in the Hungarian language is presently carried out, and is summing up at the same time the total numbers of students and full-time academic staff.<sup>4</sup> The first column of the table includes the institutions, which in the past few years have formed the backbone of Hungarian-language higher education in Transylvania, both due to their territorial coverage and the size of their teaching staffs, as well as the number of their students. Nevertheless, it also has to be mentioned that some Hungarian universities (the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, the University of Debrecen, the Corvinus University of Budapest, the College for Modern Business Studies, or the Budapest Business School) operate further undergraduate programmes in Târgu Mureş (Marosvásárhely), Oradea (Nagyvárad), Miercurea Nirajului (Nyárádszereda) and Odorheiu Secuiesc (Székelyudvarhely), and at the same time the Budapest Business School and the Corvinus University of Budapest have started master's degree programmes in Cluj (Kolozsvár) and Miercurea Ciuc (Csíkszereda). These programmes differ from one another regarding their forms, some of them are full-time, while others part-time, and there were a total number of 615 students enrolled to these in the year when the survey was done. At the same time, it is important to highlight that these students – although they finish a part of their studies in Transylvania – are the students of universities in Hungary from a statistical point of view, and they receive their diplomas from these institutions (see the second-to-last row of the table). It is also worth mentioning in connection with the data in the table that the third on the list, based on numbers of students and teaching staff, is the Hungarian section of the Medical and Pharmaceutical University of Tg. Mureş, in connection with which, in the light of last year's events, one can rightfully ask: is there at all a Hungarian section at that university, and if yes, what exactly it consists of (autonomy, decision-making authority, language of teaching etc.)?

4 The data for the report was collected in October–November 2013 by means of a direct poll addressed to the concerning higher education institutions. The authors hereby wish to thank for the helpful co-operation of the leaders of the Hungarian sections of the Babeş–Bolyai University of Cluj (Kolozsvár) and of the Medical and Pharmaceutical University of Târgu Mureş (Marosvásárhely), the Târgu Mureş (Marosvásárhely) University of Art and the Partium Christian University of Oradea (Nagyvárad), respectively of the officials of the secretariats at the Protestant Theological Institute (Cluj/Kolozsvár) and the Sapientia Hungarian University of Transylvania (Cluj/Kolozsvár), including for their correct and undistorted data supply.

Graphic nr. 1. *The Hungarian Education System in Romania*



Of the six universities representing the core of Hungarian-language higher education in Transylvania, 3 are funded by the Romanian State (BBU, MPUTGM, TGMUA), while 3 are private higher education institutions. Two of the latter (SHUT, PCU) are financially sustained by Hungary and its Government and Parliament, and the Protestant Theological Institute is funded by the protestant churches (the Calvinist Reformed Church, the Unitarian Church and the Evangelical Lutheran Church).

Table nr. 1. Academic year 2013/2014 in figures

Institution	Location	BSc students	MSc students	Other (PhD)	Total no. of students	Full-time Academic Staff
Babeş–Bolyai University (BBU)	Cluj (Kolozsvár) and training in the Hungarian language at its affiliated departments (Gheorgheni/ Gyergyószentmiklós, Sfântu-Gheorghe/ Sepsiszentgyörgy, Satu Mare/Szatmárnémeti, Székelyudvarhely/Odorheiu Secuiesc, Kézdivásárhely/ Târgu Secuiesc)	4,737	803	172	<b>5,712</b>	<b>329</b>
Sapientia Hungarian University of Transylvania (SHUT)	Miercurea Ciuc (Csíkszereda), Cluj (Kolozsvár), Târgu Mureş (Marosvásárhely)	1,989	120	-	<b>2,109</b>	<b>195</b>
Medical and Pharmaceutical University of Târgu Mureş (Marosvásárhely) (MPUTGM)	Târgu Mureş (Marosvásárhely)	1717	10	86	<b>1,813</b>	<b>147</b>
Partium Christian University (PCE)	Oradea (Nagyvárad)	740	203	-	<b>943</b>	<b>98</b>
Târgu Mureş (Marosvásárhely) University of Art (TGMUA)	Târgu Mureş (Marosvásárhely)	146	46	29	<b>221</b>	<b>35</b>
Protestant Theological Institute (PTI)	Cluj (Kolozsvár)	101	62	-	<b>1639</b>	<b>13</b>
Foreign (Hungarian) universities educational programmes	Târgu Mureş (Marosvásárhely), Oradea (Nagyvárad), Miercurea Nirajului (Nyárádszereda), Odorheiu Secuiesc (Székelyudvarhely), Budapest Business School, Cluj (Kolozsvár), Corvinus University of Budapest Miercurea Ciuc (Csíkszereda).	218	172	-	<b>390</b>	-
<b>Total</b>					<b>11,351</b>	<b>817</b>

We must complete the higher education institutions teaching (also) in Hungarian language in Romania presented above and namely we must mention the University of Bucharest where Hungarian Studies are taught at BA, MA and also PhD level and also the University of Oradea where Pedagogy is taught in Hungarian at BA level, but we do not have the data regarding the students' number in the 2013/2014 academic year, so we can not include them in the above presented table.

The series of data from academic year 2013/2014 – nearly 12,000 students and a total number of more than 800 full time teaching staff – throws a light first of all on the fact that the higher education training offer in the Hungarian language in Transylvania, the number of students, and of academic staff have been growing continuously over the past 25 years, and it can also be clearly seen from the table that a so-called *Hungarian system of higher education* has gradually developed in Transylvania following the political system change in 1989, both from a geographic perspective, and from the point of view of the numbers of students and teaching staff. In spite of that, the Hungarian youth continues to be underrepresented in higher education (in comparison with the majority population), and in certain fields there is still no university-level education in Hungarian. (Such fields are for instance, Veterinary Science, Agriculture and a large part of the Engineering and Musical Art and Plastic Arts programmes. In 2010, there was probably a single positive 'breakthrough' in this respect: Law education in Hungarian has (re)started in Transylvania, at the Cluj/Kolozsvár at the Faculty of Sciences and Arts at the Sapientia University. The imperfections of the full-spectrum of higher education in the mother tongue can further be detailed if we study separately the availability of undergraduate, master's degree and PhD programmes.) The problems regarding the participation of Hungarian students in higher education is well reflected by the fact that while 6.5% of the total population of Romania was ethnic Hungarian according to the 2011 census,<sup>5</sup> only about 5% of all Romanian citizen higher education students belong to the Hungarian minority. Another fact may also be significant: whereas in Hungary 1 of 100 Hungarians study in higher education, in Transylvania only 0.3 out of 100 ethnic Hungarians are higher education students.

The data referring to the total number of students highlights an interesting, noteworthy state of affairs. We could say that a total number of 12,000 students studied within the framework of the Transylvanian system of Hungarian higher education in the academic year of 2013/2014 if we count the full cycles of training (all years of study). Taking the different lengths of the various academic programmes – undergraduate, master's degree and PhD – into consideration, respectively having regard for the weighted number of participating students (in other words, dividing the total number of 12,000 students in a year by the average length of 3.8-4 years of a study programme), we can conclude that approximately 3,000

5 According to the results of the census in 2011, 88.59% of the population of Romania are Romanians, 6.5% are ethnic Hungarians, 3.25% are Roma, from a total number of 19,042,936 citizens. In connection with the latter figure, several demographic studies called the attention upon the fact that the 2011 census showed a 'decrease of the population by 2.6 million people since the previous census, which is unparalleled in the modern history of the state, but also on a European scale'. (Kiss 2012: 10.)

students were enrolled in the respective analysed year into each year of study of all the Hungarian programmes of the different Transylvanian higher education institutions – and this number included all the students in their first undergraduate programmes, as well as those striving to obtain a ‘second diploma’, respectively the ones that took part in several academic programmes in parallel. At the same time, based on the internal statistics of our higher education institutions, we can say that a rough number of 2,200–2,300 ‘new students’ enrol into a Hungarian-language undergraduate programme of a higher education institution in a given academic year as fresh graduates from secondary schools (or having graduated in earlier years). What is the problem detected from these numbers? We know from a series of other surveys done in the past years that there is a constant number of around 8200–8300 Hungarian secondary school graduates applying to take their graduation examinations each year in Transylvania since 2006, and that the number of those successfully taking their final secondary school examinations is around 7,500. If these two numbers are compared, it becomes evident that only about one fourth of our secondary school graduates carry on with their studies in one of the academic programmes in Hungarian. This state of affairs has been recently confirmed by a study undertaken by the Higher Education Work-Group of the Regional Committee in Cluj (Kolozsvár) of the Hungarian Academy of Sciences (Salat et al. 2010), as well as the secondary school survey conducted by the ‘Omnibus’ Ltd. from Gheorgheni (Gyergyószentmiklós), making it clear at the same time that only half of those graduating in Hungarian from a secondary school carry on with their studies on a higher level, of which about 50–50% partake in Hungarian-, respectively Romanian-language higher education in Romania.<sup>6</sup> In connection with the students with a Hungarian mother tongue missing from undergraduate training, there had been a long lasting presumption that these carry on with their studies partly abroad – primarily at universities in Hungary –, but by now it has become clear that this was not the case as only a small percentage of fresh secondary school graduates enrol for undergraduate programmes in foreign institutions.<sup>7</sup> The continuation of studies abroad after the termination of an undergraduate programme is proportionally much more significant among Transylvanian Hungarian youngsters – and this is especially true with respect to participation in various PhD programmes and schools in Hungary. Related to the figures and percentages above, it must also be underlined that while the proportion of Hungarian youth in Romania participating in higher education is comparable to the European Union average (50–65%), in terms of access to higher education in the mother tongue, the proportion is only half of that. (Another data series related to the participation of the Transylvanian Hungarian youth in higher education, pointing to other types of conclusions, refers to the question of how many students effectively obtain a diploma, in other words, what is the percentage of drop-out? Without entering into details, one can generally say with respect to Romania, that the country is placed somewhere around the upper limit of the average drop-out percentages of various European higher education systems – 15–50% – and this is obviously also true for ethnic Hungarian students in Romania.)

6 Research results published: Márton 2012.

7 In connection to this, see the previously mentioned survey and the following studies: Papp Z. 2012, respectively Berács–Malota 2011.

A further problem (challenge) of Hungarian higher education in Romania (Transylvania) could be the dissolution of its current, relatively 'closed character', i.e. its more powerful, more explicit engagement in domestic and international scientific life. It can be ascertained that our higher education programmes in Hungarian have established educational and scientific co-operations primarily with partners from Hungary, which is without any doubt a natural and positive fact, yet it also purports a certain danger of 'linguistic closure'. Student mobility statistics in the recent years uphold this state of affairs (Hungary being the primary target country of Transylvanian Hungarian students), and another symptom of the mentioned 'linguistic closure' could be the infrequency of Hungarian–Romanian scientific and professional communications in some fields.

When discussing about the present and future of Hungarian-language higher education in Romania, one obviously must not omit the issue related to the existence and likelihood of the independent Hungarian-language public university. Since the change of the political system in 1989 (or since the 1959 suspension of the Bolyai University, to go back even further in time), the creation of a state-funded, independent Hungarian university in Romania has been the permanent, legitimate, and so far unfulfilled demand, claim of the Hungarian minority. This right, request of the Transylvanian Hungarian community can obviously not be given up either today or in the future – if not for any other reason, then because of the obligations of the Romanian State toward its own (minority) citizens. However, in relation with the events and occurrences connected to Hungarian-language higher education in Romania in the past 25 years, especially the last decade, one can rightfully ask how the foundation and the functioning of the independent, state-funded Hungarian university would be practical in the present higher education circumstances. What do we mean when talking about the 'Bolyai University' today?

The authors of the present paper are strongly convinced that the name of the former Hungarian university of Cluj (Kolozsvár) has grown out its narrow 'geographical' borders, having risen above the restricted space defined by the walls and corridors of its one-time building-complex. The 'Bolyai University' in our days has become the symbol of independent, state-financed Transylvanian Hungarian higher education on the whole. The symbol of the 'Bolyai University' comprises today practically all the unfulfilled claims, demands, needs and desires that the Transylvanian Hungarian community in Romania strives for in connection with its own higher education. In so far as this is true, the question arises how, by which means and according to what strategies this symbol can/must be filled with contents, in such a way as to create a vision that is based on the realities of domestic Romanian and Hungarian higher education, on the realities of Romanian and Hungarian politics, and at the same time based on the pragmatics of construction. As for ourselves – taking into account the main topoi in the social-professional publicity of the past more than two decades –, with respect to the achievement of the independent, full-spectrum Hungarian-language higher education, we basically consider three possibilities, three strategic 'visions' worth examining: (1) the thought of the re-establishment of a public university that would be the successor of the independent 'Bolyai University' dissolved in 1959; (2) the issues of the Romanian public funding of the independent private university network (i.e. the

university system represented by the four locations where the Sapientia Hungarian University of Transylvania and the Partium Christian University operate); (3) and finally the possibility of a looser-tighter alliance and common interest representation of the existing – public and private – actors of Hungarian-language university education in Romania (the ‘Consortium’ Principle). In the discourse about the strategy and vision of Hungarian-language higher education in Romania, two other concepts have been formulated recently that we consider very unrealistic, primarily because they lack of expedience and pragmatism. One of these is the thought of a new independent university to be established in addition to the already existing ones, which seems a rather questionable strategy, given the fact that the mere accreditation procedure of new higher education institutions in Romania is rather lengthy, lasting at least ten years of time. The other idea would transfer the Hungarian section from within the Babeş–Bolyai University to the Sapientia-PCE network, in which case there would be a strong risk of losing the per capita normative funding presently provided by the Romanian State for the academic programmes carried out in the Hungarian language.

We consider that the thought of a ‘Bolyai University’ in Cluj (Kolozsvár) as an independent Hungarian university seceding from the present Babeş–Bolyai University’s Hungarian section’s by the division from its existing structure, personnel, fellowship and assets, lacks realistic chances today, for at least four reasons. On the one hand, ever since the moments of the changes in 1989, there has practically never been a determined and true political will on the side of the Romanian power that would have made the re-establishment of the former ‘Bolyai University’ or the return of the confiscated and nationalized possessions, buildings and assets possible in the first place. Concerning the latter ones – jointly with or irrespective of the ‘university issue’ –, the Hungarian community in Transylvania must continue to uphold the demand and claim for legal remedy. Chances for the establishment of an independent university by ‘division’ are further diminished by the fact that even the teaching staff of the Hungarian section of the BBU has been lacking an adequate consensus with regard to that solution: both the idea of separation, of independence by secession from the university and the will to maintain the present status quo have many devotees and committed supporters within the Hungarian section, and this lack of consensus undoubtedly weakens the opportunities to politically achieve ‘separation’.<sup>8</sup> At the same time – being particularly aware of the objectives formulated by the Romanian leadership of the university –, we must not forget that the ‘pull-out’ of the Hungarian section would practically make the main strategic aim of the BBU declared on several occasions (namely to become one of the largest multicultural higher education institutions in Central-Eastern Europe and in that respect a success story, an example to follow) hollow and trifling. Lastly, a fourth reason that makes an independent Hungarian university born from the BBU unrealistic is the significantly changed context of Transylva-

8 Being aware of the fact that such opinions and evaluations could touch upon sensitive spots today, one of the authors of the present study, Márton Tonk, considers it important to remark that his diagnosis had not been formulated as one of an ‘external observer,’ but of a participant in the debates on the future status of the Hungarian section, as well as based on the experiences gathered as a full-time teaching staff of the BBU between the years of 1996 and 2006.

nian Hungarian higher education that has developed over the past ten years, the coming into existence of the PCE and of the SHUT, with a continuously enlarged number of students and extended programme spectrum.

Obviously, under such circumstances, the significance of the Transylvanian Hungarian private university network has gradually increased, and today it can be asserted with more and more determination that the institutional system of the Sapientia Hungarian University of Transylvania and the Partium Christian University may become an important pillar of an autonomous university under the administration of the Transylvanian Hungarian community. The establishment of the two universities as independent legal entities seems to successfully lift the issue of the Transylvanian Hungarian higher education from the plane of unrealistic objectives, and the best argument for this latter statement is that the Romanian Law on Education adopted in 2011 does not include the possibility to establish a separate Hungarian public university (it only talks about multicultural universities, allowing only Hungarian faculties at best), making the establishment of an independent institution possible only if founded by a foundation or by the churches. We hold therefore that the existence, development and support of the Partium Christian University and the Sapientia HUT, both of them having final accreditation, is of decisive importance from the point of view of Hungarian national policy, the primary aim of which must be to counteract against the effects of the several-decade-long Romanian oppressive national policy strategy, and to alleviate the economic and cultural backwardness of the Hungarian regions and the Hungarian population. It may not sound very positive, yet today it is undoubtedly true: the private university network with Hungarian-language teaching, following Hungarian traditions and identity, managed by autonomous ruling bodies (the Senate and the Board of Trustees) that are independent from central state power and funding, placed under the protection and supervision of the Transylvanian Hungarian historic churches, represent the sole higher education system of institutions in Romania, which can safeguard the necessary conditions and guarantees for our national policy objectives to be fulfilled.

In addition to their mission of education, training and formation of identity, the faculties of the private university network placed at different geographic locations also follow other, decisively important strategic objectives. The Faculty in Târgu Mureş of the Sapientia HUT, for instance, is also aimed to counterweight the effects of the change in population proportions that occurred at the turn of year 2000 (the Romanian population slightly exceeding 50%); the establishment of the faculties in Miercurea Ciuc aim to contribute to the educational, cultural and economic development of the primarily Hungarian-inhabited area; and the Cluj-based centre of the university, respectively its faculty in this town are a symbol of 'not giving up' the town that has always been the traditional-spiritual centre of the Transylvanian Hungarian community, while at the same time the existence of an independent Hungarian higher education institution in the town is of strategic importance also from the perspective of counterbalancing Romanian national policy aspirations.<sup>9</sup>

9 On the foundation of the Sapientia Hungarian University of Transylvania, respectively on its mission summarized above, see: Bakacsi et al.2006.

In consequence, another alternative for the establishment of the state-funded, independent Hungarian university is usually also formulated in the latter context. By the accreditation of the Partium Christian University and of the Sapientia Hungarian University of Transylvania, the formal conditions for a possible support from the Romanian State are fulfilled as stipulated by the law (the Romanian State *may* provide funding for private universities functioning on its territory within the national system of education). Such a situation would not be without precedent in Europe, as the Åbo Akademi University in Turku (in Finland) followed a similar trajectory (becoming a public institution in 1981, after six decades of existence as a private entity), but the Free University of Bolzano (Bozen) (in South Tirol) also functions with mixed funding (in this case, the funding legislation of 1997 declared the establishment of a private entity, where the state contributes to cover the expenses of education and research). The present private university network functioning with support from the Hungarian budget must undoubtedly formulate its claims for Romanian state support, given the fact that it takes over public tasks of education, yet an indirect and truly problematic result of such a claim could be the appearance of a ‘discriminatory’ treatment among private universities in Romania: on what grounds could the Romanian State provide support to the Hungarian private universities, while denying it from other private institutions functioning on its territory? In this context, domestic state support could only be feasible or realistic if the Sapientia-PCE system was conferred some sort of a ‘special’ status by the Romanian State, recognizing the fact that the institutions undertake public tasks related to the full-spectrum education in the mother tongue of the Hungarian minority in Romania. On the other hand, the legal-normative conditions for such a solution are rather deficient and vague, and it is also true that the Romanian political elite at present is quite determined in not considering any kind of state funding for the Hungarian private university network. The feasibility of this scenario of establishing an independent, state-funded Hungarian university is made even more difficult by the question as to how in this case the public tasks undertaken by the existing Hungarian sections of public universities and those undertaken by the also partly publicly funded private university network would relate to each other. Or, approaching the issue in a different way: by what algorithm and by what institutional division would the Romanian budget fund a full-spectrum of academic programmes perceived as a *onetime* obligation toward minority taxpayers?

A third alternative of the independent Hungarian university can also be formulated as an intermediary, mixed solution, yet which may be faster and easier to achieve. The question or proposal put in simple terms is the following: would it not be practical to ‘assemble’ the independent Hungarian university in Romania (i.e. all we mean by the symbol of the ‘Bolyai University’) from our existing higher education institutions as a network? We envisage a consortium-type co-operation based on a looser-tighter alliance, in which the main partakers would be the institutions engaged in higher education in Hungarian, the ones appearing in the table presented earlier: the Hungarian section of the BBU, the SHUT, the PCE, the Hungarian sections of the TGMUA and of the MPUTGM, the PTI. Such a union or network would practically yield an (almost) full-spectrum Transylvanian university, both geographically – from Oradea (Nagyvárad) to Miercurea Ciuc (Csíkszereda) – and from the point of view of the academic programmes, in other words,

the entirety of the symbol, or the demand of the 'Bolyai University' as we mean it today. In addition to the almost complete programme offer in Hungarian and the comprehensive territorial or geographic span, such a university union would undoubtedly have the advantage that the institutions existing today would be obliged to develop their common strategy, it would lead to a much stronger 'lobby power' and a better representation of the specific problems of higher education in Hungarian, and not the least, it would create the setting for the joint request of Romanian state funding for an integrated institutional system, which provides higher education in the mother tongue (and thus performs public duties). It is important to stress that such a co-operation (or union) could help in adjusting to each other the different, publicly declared or silently enforced independent strategies of the various institutions existing today, in formulating a relatively uniform Transylvanian Hungarian vision of higher education – and furthermore, this could happen while the independence of the different institutions working together within the consortium would remain intact.

Obviously, this solution has also got its question marks and practical difficulties. Thus, for instance, the Hungarian sections within the presently existing public universities would certainly need more decision power and autonomy regarding their functioning so as to permit them to become a 'contracting partner' in a higher education alliance on a Romanian/Transylvanian level. At the same time, the academic communities and the leaders of the institutions participating in such a consortium will effectively have to assume the meaning and the realization of such a vision of the Hungarian higher education in Transylvania – even if, at times, the narrow institutional interests and strategies of the partnering institutions will have to be sacrificed for the sake of a common interest.

## Bibliography

- BAKACSI, Gyula – DÁVID, László – HAUER, Melinda – SZILÁGYI, Pál – TONK, Márton  
2006 *Per aspera ad astra – az EMTE első öt éve. (Per aspera ad astra – The First Five Years of Sapientia HUT.). Magyar Kisebbség (1–2) 22–44.*
- BALÁZS, Sándor – BODÓ, Barna – CSETRI, Elek – GAAL, György – KÓNYA-Hamar, Sándor – SOMAI, József  
2009 *Fehér könyv az erdélyi magyar felsőoktatás kálváriájáról. (White Book about the Tribulations of Transylvanian Hungarian Higher Education.) Bolyai Egyetem Barátainak Egyesülete, Kolozsvár.*
- BERÁCS, József – MALOTA, Erzsébet  
2011 *Megéri hozzánk jönni tanulni? (Is It Worth Coming to Study with Us?) Educatio (2) 221–234.*
- BISZTRAI, Gyula – SZABÓ T., Attila – TAMÁS, Lajos (eds.)  
1941 *Erdély magyar egyeteme. (The Hungarian University of Transylvania.) Erdélyi Tudományos Intézet, Kolozsvár.*

- BODÓ, Barna – BAKK, Miklós – SOMAI, József – TONK, Márton (eds.)  
 2011 *Romániai magyar évkönyv.* (Almanach of Hungarians in Romania.) 2009–2010. Diaszpóra Alapítvány-Sapientia EMTE, Temesvár–Kolozsvár.
- GAAL, György  
 2012 *Egyetem a Farkas utcában: A kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem előzményei, korszakai és vonzatai* (University on Farkas Street: Antecedents, Periods and Results). Scientia Kiadó, Kolozsvár.
- GEAMBAȘU, Réka – SZÉKELY, Tünde – TONK, Márton  
 2011 *Politica educațională în Uniunea Europeană. impactul și consecințele procesului bologna asupra programelor de masterat la universitățile clujene.* (Educational Policy in the European Union. The Impact and the Consequences of the Bologna-Process on the MA-programmes in Cluj.) *Colloquium Politicum* II. (1) 49–69. Accessible online at the website of the West University of Timișoara: [http://www.bcut.ro/dyn\\_doc/revista/colpol3.site/colpol3.p.49-68.Geambasu.pdf](http://www.bcut.ro/dyn_doc/revista/colpol3.site/colpol3.p.49-68.Geambasu.pdf). Accessed: 25<sup>th</sup> of January 2015.
- KISS, Tamás  
 2012 *A 2011-es romániai népszámlálás tanulságai és következményei* (The Lessons and Consequences of the 2011 Census.). *Pro Minoritate* (Autumn) 9–26.
- MÁRTON, János  
 2012 *A 2009-ben és 2010-ben érettségizett romániai magyar diákok továbbtanulása.* (The Continuation of Studies of 2009 and 2010 Hungarian Secondary School Graduates in Romania.) *Educatio* (1) 87–103.
- PAPP Z., Attila  
 2012 *Kisebbségi magyarok oktatási részvételének értelmezési lehetőségei.* (Interpretation Possibilities of the Hungarian Minority's Participation in Education.) *Educatio* (1) 3–23.
- SALAT, Levente – PAPP Z., Attila – CSATA, Zsombor – PÉNTEK, János  
 2010 *Az erdélyi magyar felsőoktatás helyzete és kilátásai* (The Situation and Prospects of Transylvanian Hungarian Higher Education.) In: Szikszai Mária (ed.): *Az erdélyi magyar felsőoktatás helyzete és kilátásai.* (The Situation and Prospects of Transylvanian Hungarian Higher Education.) Ábel Kiadó – MTA Kolozsvári Területi Bizottsága, Kolozsvár.
- TONK, Márton  
 2010 *Present and Future of Higher Education in the Hungarian Language in Romania.* *Acta Universitatis Sapientiae European and Regional Studies* I. (2) 149–160.
- \*\*\*  
 1903 *A kolozsvári m. k. Ferencz József Tudomány Egyetemnek Emlékkönyve.* (Memorial Volume of the Royal Hungarian Franz Joseph University.) Vallás- és Közoktatásügyi Magyar Királyi Ministerium, Budapest.

## **A magyar nemzeti kisebbség és felsőoktatási rendszer**

Jelen tanulmány célja a romániai magyar nyelvű felsőoktatási politika problémáinak és kihívásainak elemzése az Európai Unió oktatáspolitikai kontextusában, illetve az Európai Felsőoktatási Térség jellegzetes folyamatainak összefüggésében. Ennek érdekében áttekintjük az ún. „bolognai folyamatnak” a romániai felsőoktatásra gyakorolt egyes hatásait, majd a magyar nyelvű egyetemi oktatás sajátos problémáit elemezzük. Ez utóbbi vizsgálat során mind az oktatási, mind az erdélyi magyar kisebbséggel kapcsolatos demográfiai és kisebbségpolitikai szempontokat figyelembe vesszük, valamint kitérünk a romániai magyar nyelvű felsőoktatási kínálat és intézményrendszer elemzésére is.

## **Minoritatea maghiară și sistemul de învățământ superior al minorității maghiare**

Scopul studiului este de a analiza problemele și provocările actuale ale politicii educaționale superioare în limba maghiară din România, în contextul politicii educaționale a Uniunii Europene, respectiv al proceselor specifice Spațiului European al Învățământului Superior. În acest sens, prezentăm pe scurt câteva dintre consecințele „Procesului Bologna” privind învățământul superior din România, după care încercăm să analizăm problemele specifice ale învățământului universitar în limba maghiară. Pe parcursul acestei anchete din urmă ne-am propus să luăm în considerare atât aspectele educaționale, cât și cele demografice și de politici minoritare legate de minoritatea maghiară din Transilvania, dar am avut ca scop și analiza ofertei de învățământ în limba maghiară și a sistemului instituțional de învățământ superior maghiar din România.

## **The Hungarian Minority and the Minority Higher Education System in Romania**

The purpose of the study is to analyze the current problems and challenges of Hungarian language education policy in Romania, in the context of the education policy of the European Union, respectively the processes going on in the European Higher Education Area. In this sphere of thought we briefly outline some of the consequences of the so-called ‘Bologna Process’ regarding domestic higher education (and Hungarian minority higher education within it), after which we attempt to analyze the specific problems of Hungarian language university education. In the course of the latter inquiry, which is the larger part of our study, we intend to be mindful of both the national policy, demographic and minority aspects pertaining to the Transylvanian Hungarian minority and the higher education offer and institutional system in a qualified sense.



# A 2014-es izraeli–gázai konfliktusban felmerült háborús bűnökkel kapcsolatos vádakról és a konfliktus kommunikációjáról

---

*Ujvári Anna*

## A tanulmány célja

Az alábbi tanulmány célja, hogy a 2014. július 8. – augusztus 26. között lezajlott izraeli–gázai konfliktus kapcsán felmerült kérdésben, miszerint követtek-e el a felek háborús bűnöket a hadműveletek során, véleményt alkosson. Írni fogok arról is, hogy milyen módszereket használnak egy 21. századi háborúban a felek álláspontjuk és tetteik széles körű kommunikálására.

## A Gázai-övezet helyzete

A Gázai-övezet az 1967-es hatnapos háború óta izraeli megszállás, illetve ellenőrzés alatt áll. Izrael ugyan 2005-ben kivonta a hadseregét a területről, és kiűrtette az oda épült zsidó telepeket,<sup>1</sup> de az ott élők különböző korlátozásokkal együtt élhetik csak a mindennapjaikat. Izrael ellenőrzi a légi közlekedést, a hajózást, az édesvíz-készleteket, a lakosság utazását Izrael vagy a világ bármely más pontja felé. Amikor Izrael kivonult és minden állampolgárát kitelepítette, megnyitották Egyiptom felé a rafahi szárazföldi határátkelőt, melyet azonban csak palesztin személyi igazolvánnyal lehet használni. Kivételt képeznek a külön engedéllyel rendelkező harmadik országbeliek (bár a palesztin területeket nem lehet külön államnak minősíteni, a továbbiakban a Gázai-övezeten és a Nyugati Parton, valamint Izraelen kívüli államokat harmadik országgént említem). Az Európai Unió által ellenőrzött, személyforgalomra alkalmas határátkelőn kívül két, áruforgalmat bonyolító határátkelő is

1 [http://en.wikipedia.org/wiki/Israeli\\_disengagement\\_from\\_Gaza](http://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_disengagement_from_Gaza)

működik, szoros izraeli ellenőrzés alatt.<sup>2</sup> Izrael saját biztonsága érdekében korlátozza a határátkelők forgalmát. Biztosítani kívánja, hogy területére ne léphessenek be olyan személyek, akik az ország biztonságát veszélyeztethetik, valamint hogy illegális fegyverzet ne juthasson be palesztin területekre. A palesztin vezetésnek ugyanis védelmi okokból Izrael nem engedélyezi saját rendőrség és hadsereg fenntartását.

A Gázai övezet a világ egyik legsűrűbben lakott területe, lakossága több mint 1,8 millió fő. Gazdasága gyenge, néhány mezőgazdasági exportcikkre épül. Főként élelmiszert, fogyasztási cikkeket és építőipari termékeket importál. A kereskedelem főként Izraellel és Egyiptommal, vagyis a szomszédos országokkal folyik.<sup>3</sup> Bár egy tengerparti sávról beszélünk, a halászat és a tengeri kereskedelem is szoros izraeli ellenőrzés alatt áll, és lehetőségei nincsenek kihasználva. A tengerpart adottságai miatt a világ egyik legszebb, legvonzóbb turistacélpontja lehetne megfelelő biztonsági helyzetben.

Az izraeli kivonulás óta már volt háború Izrael és a Gázai-övezet között. 2008-ban szintén nagyszámú rakétatámadásra hivatkozva (abban az évben 3000 darabot lőttek ki Izraelre) hajtott végre támadásokat az IDF (Israel Defence Forces) Gázában. 2012-ben is volt egy konfliktus a 2014-eshez hasonló okokból.

A politikai vezetés a Hamasz kezében van, melyet egyesek politikai pártnak, mások terrorszervezetnek tekintenek. A Hamasz 2014 júniusáig nem működött együtt a Palesztin Hatóság másik ágával, a mérsékeltebb Fatahhal, és tény, hogy a Hamasz rendelkezik illegális katonai szervezettel is. A Hamasz 1988-as alapokmányának preambulumban szerepel, hogy Izrael csak addig fog létezni, amíg az iszlám világ el nem törli a föld színéről.<sup>4</sup>

## A háborús helyzet

Az események közvetlen előzménye, hogy 2014 júniusában a Hamasz rendkívül nagy számban lőtt ki rakétákat Izrael területére, 30 támadás alatt 66 darabot. Július első nyolc napján pedig 104 támadás során összesen 250 rakétát.

A konfliktust három tizenéves zsidó telepes elrablása robbantotta ki. A tizenévesek 2014. június 12-én tűntek el a Nyugati Parton, holttestüket június 30-án találták meg. A feszültséget tovább fokozta, hogy zsidó szélsőségesek július másodikán meggyilkoltak egy palesztin fiút.<sup>5</sup> A Hamasz később magára vállalta a három zsidó tizenéves ellen elkövetett gyilkosságokat.<sup>6</sup>

Mindezeket megelőzően is történtek erőszakos események. Június 11-én derült ki például az, hogy májusban két palesztin fiatal meghalt egy zavargásban – az izraeli hadsereg, az IDF katonái lőtték le őket.<sup>7</sup>

2 [http://en.wikipedia.org/wiki/Israeli\\_disengagement\\_from\\_Gaza](http://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_disengagement_from_Gaza)

3 [http://en.wikipedia.org/wiki/Gaza\\_Strip](http://en.wikipedia.org/wiki/Gaza_Strip)

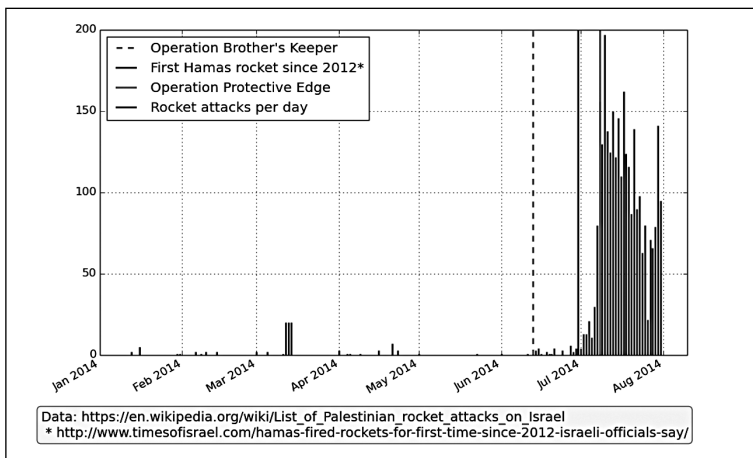
4 [http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/0/1609.htm#\\_edn1](http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/0/1609.htm#_edn1); [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/hamas.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp)

5 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28252155>

6 <http://www.memritv.org/clip/en/4437.htm>

7 [http://en.wikipedia.org/wiki/Beitunia\\_killings](http://en.wikipedia.org/wiki/Beitunia_killings)

1. ábra. A palesztin területekről Izrael felé indított rakéták száma  
2014. január–szeptember között



Forrás: [http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline\\_of\\_the\\_2014\\_Israel%E2%80%93Gaza\\_conflict#/media/File:Histogram\\_of\\_Palestinian\\_rocket\\_attacks\\_on\\_Israel\\_per\\_day,\\_2014.png](http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_the_2014_Israel%E2%80%93Gaza_conflict#/media/File:Histogram_of_Palestinian_rocket_attacks_on_Israel_per_day,_2014.png)

Július 7-én döntött úgy az izraeli biztonsági kabinet, hogy úgynevezett terrorista-elhárító hadműveletbe kezdenek.<sup>8</sup> A hadművelet, ami hivatalosan nem számít háborúnak, a „Tzuk Eytan”, magyarul „Erős sziklaszirt” nevet kapta, a nemzetközi, angol nyelvű médiában pedig „Protective Edge”, azaz „Védelmesző Szikla” lett.

Az első válaszcsepások július 8-án történtek, tüzérségi és légitámadásokkal támadták a Hamasz állásait. Izrael célzottan lőtte ki a rakétaindító állomásokat, elpusztította a terroristák otthonait, közben pedig a Hamasz folyamatosan rakétákkal támadta Izraelt. A rakétatámadások nagy részét a Vaskupola elhárította, ezért a támadások ellenére nagyon kevés kár keletkezett Izraelben.

Július 17-én észlelte az IDF egyik egysége, hogy a Hamasz militánsai egy alagúton keresztül átjutottak az övezetből Izrael területére. Az alagút bejáratát az IDF katonái használhatatlanná tették, valamint a vezetőség elhatározta, hogy lerombolja az összes hasonló alagutat. Izrael több részletben összesen több mint 82 000 tartalékost mozgósított,<sup>9</sup> és az IDF megkezdte a szárazföldi hadműveletet.

Ennek egyik legnagyobb eseménye július 20-án a Shuja'iyya-i csata volt. Shuja'iyya Gáza városának egyik kerülete. Az akció során 120 palesztin halt meg, harmaduk nő és gyerek, valamint 288-an megsebesültek. 13 izraeli katona halt meg és 56 sérült volt.

Izrael igyekezett felhívni a Gázai-övezetben lakó civilek figyelmét a várható támadásokra. Július 16-tól szórólapokkal és telefonhívásokkal értesítették a lakosságot, hogy támadást fognak végrehajtani, ezért menekülésre buzdítják őket. Bevetették azt az eszközt is a lakosság figyelmeztetésére, amit „tető-kopogtatásnak” neveztek el: hangos, de kárt nem okozó bombát dobnak a lakóházak tetejére a

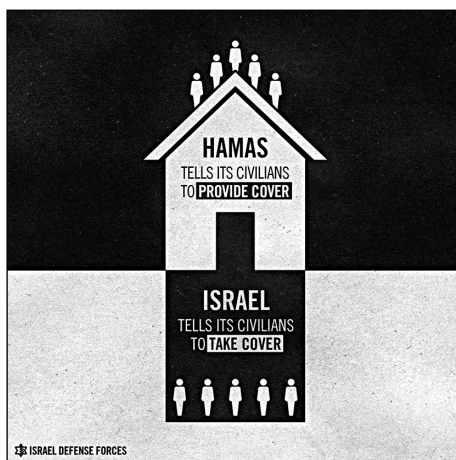
<sup>8</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline\\_of\\_the\\_2014\\_Israel%E2%80%93Gaza\\_conflict](http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_the_2014_Israel%E2%80%93Gaza_conflict)

<sup>9</sup> <http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/50-days-of-Israels-Gaza-operation-Protective-Edge-by-the-numbers-372574>

támadásra kiszemelt területeken.<sup>10</sup> A lakosság azonban nem volt felkészülve az utazásra, a terület elhagyására, a menekülésre. Nem volt evakuációs terv, nem jelentkeztek befogadó harmadik országok.

Az a vád érte a Hamaszt izraeli részről, hogy a civileket élő pajzsként használta. A Hamasz rakétakilövő állomásai gyakran iskolák, kórházak, mecsetek épületében, udvarán vagy lakóépületekben voltak. Az izraeli vádak szerint a Hamasz a civileket maradásra bírta azzal az indokkal, hogy élő pajzsnak használja őket. Nőket és gyereket is kényszerítettek arra, hogy a támadásra kiszemelt épületekben maradjanak, sőt a tetőkön várják be az izraeli légi csapásokat.

2. ábra. A civilekkel kapcsolatos stratégia Izraelben és Gázában



Forrás: az IDF hivatalos Facebook-oldala

Az izraeli közvélemény mindezt megdöbbenéssel figyelte, már csak azért is, mert a zsidó állam sokat tesz saját civil lakosságának védelmében. Minden egyes gázai rakéta érkezésekor az adott területen légiriadó lépett érvénybe. A Gázai-övezet melletti területeken, Ashdod, Askelon, Sderot városaiban mindenkinek 15 másodperce van arra, hogy légiriadó esetén leérjen a legközelebbi óvóhelyre. Az ország központi részén ez 90 másodperc. Bár a legtöbb olyan rakétát, amely civilek lakta területre érkezik, a Vaskupola védelmi rendszere időben hatástalanít. A Vaskupola rakétákat lő ki az ellenséges rakétákra, még a levegőben megsemmisíti azokat, így elkerülve a komolyabb károkat és sérüléseket. A rendszer 90 százalékos hatékonysággal működik.<sup>11</sup> Az óvóhelyen tartózkodás sikeres elhárítás esetén így valójában csak a leeső rakétadarabok miatt fontos. A nem lakott területekre érkező rakétákat nem semmisítik meg. Így halt meg az ötvennapos háború egyik első civil áldozata is Izrael területén, aki egy sivatagban, sátorban lakó beduin volt. A légiriadók, a szinte minden lakóházban meglévő óvóhelyek, sőt 2000 óta az új építésű lakásokban kötelezően meglévő „vasszobák”, vagy a Vaskupola mellett olyan

10 <http://www.idfblog.com/IDFsummary2014/>

11 <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/08/israel-iron-dome-gaza-rockets-201481712494436388.html>

eszközök is napvilágot láttak, mint az okostelefonokra letölthető Tzeva Adom- (Té-giriadó) alkalmazás, mely jelzi, ha éppen rakétatámadás éri az ország területét.

Az izraeli sajtóban és a közösségi médiában elterjedtek az információk, hogy mit kell tenni légítámadás esetén. Amikor megszólal a sziréna, a legjobb opció az óvóhelyre menekülés a biztonságos időn belül. Ha a lakáson belül van bunkerszoba, oda kell bemenni. A társasházak pincéi sok helyen óvóhelyként is működnek. Ha nincs ilyen, és például Tel Avivban a legtöbb házban nincs, be kell menni a lépcsőházba, olyan helyen megállva, ahol nincs a közelben ablak. Ha nincs lehetőség 15-90 másodpercen belül ezekre, akkor be kell állni egy tető alá, mindezek híján pedig lefeküdni a földre.<sup>12</sup>

Izraelben sem volt mindig ilyen fejlett a légiriadók rendszere. A „tzeva adom” magyarul azt jelenti, piros szín, és arra utal, amikor még nem volt kiépítve a szirénák rendszere, csak villogó piros jelzőfények jelezték, hogy biztonságos helyre kell menekülni. Az izraeliek tehát minden lehetséges módon védték és védik a lakosságot háború esetén. A Gázai-övezetben nincs ilyen rendszer, az egyszerű, olcsó megoldásokat sem alkalmazták. Bár vannak alagutak a városok alatt, nincs törekvés arra nézvést, hogy a lakosságot ide menekítsék az IDF támadásai idejére.

3. ábra. *Hamaszalagút*



Forrás: <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8189.htm>

A Hamasz szerint kétfajta alagutat használnak. Az egyik arra való, hogy rajta keresztül elérjék Izrael területét, izraeli katonákat öljenek meg és raboljanak el, valamint támadják Izraelt. A másik az áruk mozgatására való.<sup>13</sup> Az izraeli katonai bázisokra bejutva felszerelést, fegyvereket, ruhákat is el tudnak vinni.

Maga az alagútrendszer meglehetősen régóta ismert. Korábban Egyiptommal kötötte össze ilyen a Gázai-övezetet, ezeket főleg csempészet céljára használták. Egyiptom a területére vezető 1200 alagutat már 2013–2014 során felszámolta.<sup>14</sup>

12 <http://www.jewishpress.com/special-features/israel-at-war-operation-amud-anan/what-to-do-in-case-of-rocket-attack/2012/11/17/>

13 <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8189.htm>

14 [http://en.wikipedia.org/wiki/Gaza\\_Strip\\_smuggling\\_tunnels](http://en.wikipedia.org/wiki/Gaza_Strip_smuggling_tunnels)

Sok esetben komoly infrastruktúrával, árammal, vízvezetékkel ellátott építményekről beszélünk, melyek alkalmasak nagyobb méretű tárgyak, fegyverek szállítási útvonalként való használatára vagy tárolásra. A világhálón hozzáférhetőek azok a videók is, amelyek az alagutak építését és használatát mutatják be.<sup>15</sup>

Az IDF egyébként már július 5-én, tehát napokkal a Tzuk Eytan megkezdése előtt elpusztított egy, az övezetből Izraelbe vezető alagutat.<sup>16</sup>

Augusztus 26-án a felek megegyeztek egy hosszútávú, határidő nélküli tűzszünetben, melyet Egyiptom javasolt. A hadművelet itt véget ért, Izrael ezt követően kivonta csapatait a Gázai-övezetből. A palesztin fél győzelemként könyvelte el az eseményt. A tűzszüneti megállapodás tartalmazza a határátkelők használatának könnyítését, a segélyszállítmányok Gázai-övezetbe érkezésének biztosítását. Rendelkezik a haláztatban való nagyobb szabadságról, de elhalasztja a kikötő és a repülőtér használatának könnyítését.<sup>17</sup>

## A Hamasz katonai ereje Izraellel szemben

Maga a Hamasz hozta nyilvánosságra katonai szárnyának, az illegálisan működő Al-Kasszám-Brigádoknak a felépítését és az általuk használt fegyverzetet.<sup>18</sup> A szervezet hat hadseregből áll, mindegyik ötezer főt számlál.

A gyalogosok a legnagyobb létszámú egység, a Brigádok létszámának 85%-a ide tartozik. Főleg gépfegyvereket és puskákat használnak, valamint saját készítésű kézigránátot. Saját bevallása szerint a Brigádok a cikk megjelenéséig (2014. augusztus 23.) negyedmillió kézigránátot gyártott le.

Izrael ellen leginkább a speciális egység harcolt ebben a háborúban, feladatuk az ellenség vonalai mögé kerülés és behatolás a katonai bázisaikba. Puskákat, gépfegyvereket, kézigránátot, rakétákat, robbanószereket használnak. Éjjellátó készülékkel és különböző kommunikációs eszközökkel is fel vannak szerelve.

A műszaki egység építi az összes földalatti folyosót a Gázai-övezet alatt. Ők felelősek az eszközökért is. Fő erősségük a teljes titoktartás és a folyamatos bővülés. A páncélozott egység az izraeliek páncélosaival versenyez. Legnagyobb hatótávolságú rakétájuk 5500 méter távolságra tud lőni. Használnak még személyes fegyverzetet is, többnyire Kalasnyikovokat. A légvédelmi egység géppuskákat és vállról indítható rakétákat használ, és képes legfeljebb 4-5 kilométerre levő célpontokat kilőni. A tüzérség igen aktív volt a legutóbbi háborúban, hiszen ők felelősek a rakéták gyártásáért és kilövéséért. A szárazföldi behatolás során ők támadták a Gázai-övezetbe belépő izraeli katonákat. Természetesen hírszerzés és információs osztály is működik.

15 <http://www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/4357.htm>; <http://www.memritv.org/clip/en/4395.htm>

16 <http://www.memri.org/report/en/print8072.htm>

17 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28252155>

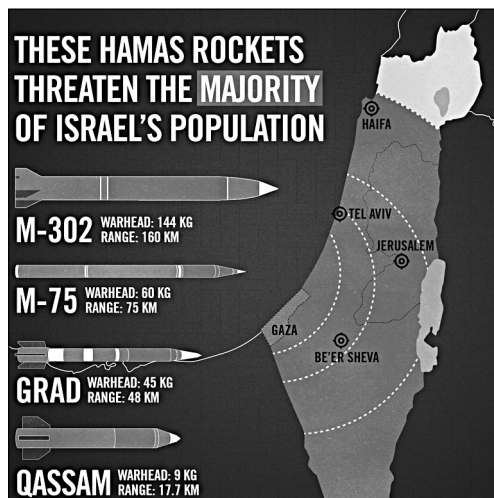
18 <http://www.memri.org/report/en/print8132.htm>

Izraelben körülbelül hárommillió fő vethető be a nem egészen nyolcmillió lakosából.<sup>19</sup> Minden felnőtt hadköteles, és bizonyos korig tartalékos is. A hadsereg szárazföldi, vízi és légi egységekből áll, regionálisan és funkció szerint is egységekre különül. Az ország különleges biztonsági helyzetéből adódóan a világ egyik legharcodottabb hadseregéről beszélünk. Technikai felszereltsége is egyedülálló, a legmodernebb harci eszközökkel rendelkezik, még (nem legálisan) nukleáris fegyverekkel is.<sup>20</sup> A Vaskupolát pedig, ami a világ legfejlettebb rakétaelhárító rendszere, 2011-től kezdve használják és fejlesztik. Izrael gazdaságában vezető szerepet tölt be a high-tech, a csúcstechnológiai fejlesztések a katonai megoldások fejlesztése miatt is rendkívül fontosak.

Azt gondolom, hogy a Vaskupola nélkül 2014 nyarán sokkal hamarabb került volna sor a szárazföldi gázai bevonulásra. Az elhárító rendszer időt adott arra, hogy esélyt mutakozzék egy tartós tűzszüneti megállapodásra, és csak célzott támadásokat hajtsanak végre a rakétaindító állomások ellen, szárazföldi invázió nélkül. A bevonulást azért is halogatták, hogy az IDF-katonákat minél kevesebb veszélynek tegyék ki.

Becslések szerint a Vaskupola által végrehajtott minden egyes elhárítás legalább ötven-kilencvenezer dollárba kerül.<sup>21</sup> A Hamasz legegyszerűbb rakétái ezzel szemben 800, a bonyolultabbak is csak néhány ezer dollárba kerülnek.<sup>22</sup> Az ötvennapos háború alatt érkeztek az első nagyobb hatótávolságú rakéták Izrael területére. Míg korábban alig 18 kilométerre levő célpontokat tudtak csak támadni a Gázai-övezetből, most akár 160 kilométer távolságra levő célpontokat is.

4. ábra. A Gázából kilőtt rakéták hatótávolsága



Forrás: az IDF hivatalos Facebook-oldala

19 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/is.html>

20 [http://en.wikipedia.org/wiki/Israel\\_Defense\\_Forces](http://en.wikipedia.org/wiki/Israel_Defense_Forces)

21 <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/08/israel-iron-dome-gaza-rockets-201481712494436388.html>

22 [http://en.wikipedia.org/wiki/Iron\\_Dome](http://en.wikipedia.org/wiki/Iron_Dome)

Izraelt nemcsak a szélsőségesnek számító Hamasz, hanem a mérsékeltőbb Fatah katonai szárnya, az Al-Aksza Mártírjainak Brigádja is támadja rakétákkal.<sup>23</sup> A szervezet bevallottan segíti a gázai rakétázást, és felszólítja a civileket arra, hogy az izraeli fegyelmetések ellenére se hagyják el otthonaikat.<sup>24</sup>

## Tűzszüneti javaslatok

Az első tűzszüneti javaslat július 14-én érkezett Egyiptomból. Izrael ezt elfogadta, és néhány órára fel is függesztette a támadásokat, de a Hamasz nem. Július 17-én az ENSZ által javasolt ötórás humanitárius tűzszünet lépett életbe. Kezdeté után öt és fél órával fegyveres palesztinok léptek Izrael területére egy alagúton keresztül. Ezek után kezdődött meg a szárazföldi offenzíva. Július 26-án tizenkét órás humanitárius tűzszünet lépett életbe, melyet Izrael szeretett volna még huszonnégy órával meghosszabbítani, de a Hamasz ezt nem fogadta el. Augusztus 1-jén az USA és az ENSZ bejelentették, hogy 72 órás tűzszünet lép életbe. Izrael ez alatt az idő alatt is szeretne volna folytatni a területére veszélyt jelentő alagutak felszámolását, de a Hamasz ilyen feltétellel nem egyezett bele a fegyvernagyvágásba. Így az gyakorlatilag a kezdetekor összeomlott. A Hamasz militánsai a tervezett tűzszünet alatt is támadtak izraelieket egy alagúton keresztül. A Hamasz szerint pedig Izrael szegte meg a tűzszünetet azzal, hogy alagutak felszámolása közben lakóházakat is elpusztított. Augusztus 10-én ismét az egyiptomiak kezdeményeztek, életbe is lépett egy 72 órás tűzszünet, amit 13-án további 120 órával meghosszabbítottak. Augusztus 19-én az újabb, 24 órás hosszabbítás meghiúsult, mert alig 20 percen belül 29 rakétát lőttek Izraelre Gázából, Izrael pedig légi csapásokkal válaszolt, kilenc palesztin halálát okozva.<sup>25</sup>

Többször is létrejött tehát megállapodás a hadművelet ideje alatt, többek között humanitárius okokból – a gázai palesztinoknak szükségük volt arra, hogy a sebésülteket elszállítsák, és hogy a segélyszállítmányok a területükre érkezhessenek.

Július 16-án a Hamasz és az Iszlám Dzsihad kiadott egy tíz évre szóló tűzszüneti javaslatot, melyben tíz követelést fogalmaztak meg.<sup>26</sup> Szerepelt benne a blokádok feloldása és a foglyok szabadon bocsátása. A rafahi határátkelő megnyitását is követelték, amely azonban nem Izraelre, hanem Egyiptomra tartozik.<sup>27</sup> A javaslatot Izrael nem fogadhatta el, viszont életbe lépett az ötórás humanitárius tűzszünet, melyet az ENSZ javasolt.

23 <http://www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/4346.htm>

24 <http://www.memri.org/report/en/print8077.htm>

25 [http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline\\_of\\_the\\_2014\\_Israel%E2%80%93Gaza\\_conflict](http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_the_2014_Israel%E2%80%93Gaza_conflict)

26 [http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline\\_of\\_the\\_2014\\_Israel%E2%80%93Gaza\\_conflict](http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_the_2014_Israel%E2%80%93Gaza_conflict)

27 <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8096.htm>

## A Tzuk Eytan számokban

Az IDF a Tzuk Eytan alatt összesen 5226 célpontot támadott, ebből 1814 célpont volt a rakétakilövésekkel kapcsolatos. 312 olyan házat támadtak, amelyek terroristákhoz voltak köthetőek. 840 légitámadást hajtottak végre a szárazföldi erők támogatására, további 192 légitámadás pedig a Hamasz katonai bázisait és kiképzőközpontjait támadta.<sup>28</sup>

A Vaskupola a hadművelet 50 napja alatt összesen 735 rakétát semmisített meg az Izraelre kilőtt 4595-ből. 70 rakétaelhárító tevékenysége volt sikertelen. A rakéták mindössze 25 százaléka számított valóban fenyegetésnek, a többi rosszul volt megépítve és/vagy nem volt rendesen célözva.<sup>29</sup> 197 rakéta vagy el sem hagyta a kilövőállást, vagy elhagyta, de palesztin területen csapódott be.<sup>30</sup> A rakéták így összességében jóval több kárt okoztak palesztin területen, mint Izraelben. A Vaskupola pszichológiai haszna is egyértelmű, mert Izraelben a napi akár több száz rakétatámadás ellenére is lehet folytatni a mindennapi életet, a civil lakosság számára teljes biztonságérzetet ad.

A Tzuk Eytan alatt a Kerem Shalom átkelőhely folyamatosan működött, és érkeztek az izraeli segélyszállítmányok az övezetbe.<sup>31</sup> Az ötven nap alatt 5779 kamionnyi segélyszállítmány érkezett Izraelből: 20,37 millió liter üzemanyag, 4843 tonna gáz lakossági felhasználásra, 997 tonna gyógyszer és orvosi eszköz. Csak augusztus 26-án több mint ezer tonna élelmiszert szállítottak. Izrael közreműködik az infrastruktúra helyreállításában: 55 esetben javítottak elektromos hálózatot, 18 esetben vízvezeték, hat szennyvízvezeték és hét kommunikációs hálózatban történt kárt.<sup>32</sup> 268 esetben szállítottak izraeli kórházba sérülteket az övezetből, őket ott látták el, a palesztin kórházak már nem voltak képesek ellátni ezt a feladatot.

Egyiptom segélyekkel, gyógyszerrel és élelmiszerekkel támogatta a háború gázai övezetbeli áldozatait. Bár az egyiptomi politikai vezetés a palesztinok mellett állt, és a Hamasz politikai vezetésével tárgyalásokat folytatott, a terrorizmust elítélendőnek találja. A rafahi határátkelőn a sebesülteket is beengedték, hogy Egyiptomban kap hassanak orvosi ellátást.<sup>33</sup> Augusztus második hetétől az egyiptomi média is békülékenyebbé vált a Hamasszal, és keményebb hangot ütött meg Izraellel szemben.<sup>34</sup>

A civil áldozatokkal együtt a Gázai-övezetben összesen 2100-an haltak meg, és több ezer sérültről tudnak.<sup>35</sup> Izraeli részről összesen 70 halott volt, ebből 64 katona. Többsé-

28 <http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/50-days-of-Israelis-Gaza-operation-Protective-Edge-by-the-numbers-372574>

29 [http://en.wikipedia.org/wiki/Iron\\_Dome](http://en.wikipedia.org/wiki/Iron_Dome)

30 <http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/50-days-of-Israelis-Gaza-operation-Protective-Edge-by-the-numbers-372574>

31 <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Humanitarian/Pages/Israeli-humanitarian-aid-continues-10-Jul-2014.aspx>

32 <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Humanitarian/Documents/ProtectiveEdgeAid.pdf>

33 <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8088.htm>

34 <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8111.htm>

35 <http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/50-days-of-Israelis-Gaza-operation-Protective-Edge-by-the-numbers-372574>

gük 18–23 éves férfi. 469 katona sérült meg a harcokban.<sup>36</sup> Az IDF minden egyes életet értékesnek tart, az elesetteket szomorú veszteségnek tekinti.<sup>37</sup> A *Vörös Dávidcsillag* információi szerint 842 izraeli áldozattal volt összesen dolguk, köztük hat civil halottal. 159-en az óvóhelyre való lejutás alatt sérültek meg, 581-en kerültek sokkos állapotba. A hadművelet alatt további kilenc ember halt meg terrortámadásban.<sup>38</sup>

A Gázai-övezet területe mindössze 360 km<sup>2</sup>. Összehasonlításképpen: Budapest területe 525 km<sup>2</sup>. Közel ötezer célpont támadása után nagyon komoly károk keletkeztek a terület infrastruktúrájában.

## A háború gazdasági hatása Izraelre

Egyes adatok szerint Izrael a GDP-jének 5-6%-át költi évente a hadseregére, ez a világ országai között a negyedik legmagasabb érték.<sup>39</sup>

Az egész hadművelet költsége körülbelül 8 milliárd sékel, azaz 2,3 milliárd USD volt. Az összes gazdasági hatást figyelembe véve kb. 15 milliárd sékel, azaz 4,3 milliárd USD veszteségről beszélhetünk. A GDP körülbelül 0,5%-kal csökkent a háború miatt. 14,6 millió dolláros anyagi kár keletkezett és 438 millió dollárnyi adóbevétel esett ki. A kereskedelem és a mezőgazdaság is veszteségeket szenvedett, egyedül a mezőgazdaságból 8,76 millió dollár kiesést jelentettek. A legtöbb banki ATM-et működtető vállalat szerint az automatából felvett készpénz összege 35%-kal csökkent csak júliusban.<sup>40</sup>

Izraelben a turizmusban, a két legmelegebb nyári hónapban, 36%-os visszaesést tapasztaltak.<sup>41</sup> A tengerpartokra még a helyiek közül is csak kevesen mertek kimenni.

## Kommunikáció a konfliktusról

A Hamasz megjelentetett egy útmutatót arról, hogy miként kell kommunikálni az eseményeket a közösségi médiában. Megkérték a civil felhasználókat, ne tegyenek közzé olyan fotókat, amelyek rakéták Izrael felé való kilövését ábrázolják. Arra is utasítottak, hogy a konfliktus bármely palesztin áldozatát „ártatlan civilként” kell aposztrofálni, függetlenül attól, hogy az illető a Hamasz harcos aktivistája

36 <http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/50-days-of-Israelis-Gaza-operation-Protective-Edge-by-the-numbers-372574>

37 <http://www.idfblog.com/blog/2014/07/19/fallen-soldiers-operation-protective-edge/>

38 <http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/50-days-of-Israelis-Gaza-operation-Protective-Edge-by-the-numbers-372574>

39 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/is.html>

40 [http://www.israelhayom.com/site/newsletter\\_article.php?id=19273](http://www.israelhayom.com/site/newsletter_article.php?id=19273)

41 <http://www.i24news.tv/en/opinion/44926-140924-did-protection-edge-ruin-tourism-in-israel>

volt-e vagy sem.<sup>42</sup> Az izraeli és nemzetközi online médiában több helyen lehetett találkozni az ezzel kapcsolatos híradásokkal.<sup>43</sup> Az *Al-Jazeera* televízió egyébként a konfliktus alatt a Hamasz szócsövénév vált. Újságírói a közösségi média terein saját személyes profiljukat is a palesztin ügy érdekében használták.<sup>44</sup>

Izrael a közösségi oldalakon arra kérte a felhasználókat, hogy védelmi okokból ne tegyenek közzé olyan fotókat, videókat, melyek a Vaskupola elhárító tevékenységét ábrázolják, valamint ne adjanak részletes leírást arról, hogy egész pontosan hol, mikor, hány rakétát sikerült vagy nem sikerült elhárítani.

A Hamasz hivatalos kormányzati képviselője egy telefonos interjúban elmondta, hogy a Gázai-övezetből tudósító külföldi újságírók nem számolhatnak be minderről. Akik lefilmezték a rakéták kilövését, azokat kiutasították, illetve átadták a biztonsági szerveknek, és a tudósítási módosítására kényszerítették őket.<sup>45</sup>

Július 17-én jelent meg egy cikk egy iráni napilapban, miszerint Irán támogatja a palesztinok ügyét, és fegyveres segítséget is nyújt a Hamasznak rakéták és drónok formájában.<sup>46</sup> A Népi Front Palesztina Felszabadításáért vezetője azt nyilatkozta, hogy a Hamasz harcosait Szíriában és Iránban képzik ki, és a Sinai-félszigeten keresztül, a Hezbollah szervezet segítségével csempésznek be fegyvereket, így nagyobb (100–120 kilométer) hatótávolságú rakétákat is. A szállításban a Gázai-övezetet Egyiptommal összekötő alagutak, valamint a Sinai-félsziget sivatagjának egyes beduin sejtjei segítenek.<sup>47</sup> Az iráni vezetés, Khamenei vallási vezető nyíltan kiállt a gázai ügy mellett és Izrael elpusztítását sürgette.<sup>48</sup> Az ayatollah hivatalos Facebook-oldalán is rendszeresen kiállt a zsidó állam elpusztítása mellett.<sup>49</sup>

Mahmoud Abbasz palesztin elnök egy július 22-i beszédében az „esztelen izraeli pusztítás” azonnali leállítására szólított fel. Ekkor nevezte Izraelt terroristának és a gázaiakat hősöknek.<sup>50</sup> Korábban arról beszélt, hogy a rakéták kilövése értelmetlen, nem vezet célra. A palesztin sajtóban is elítélően írtak a „háborús uszításról”. Abbasz szerint nem az a lényeg, hogy ki kezdte az erőszakot, hanem hogy ki fogja befejezni.<sup>51</sup> Az erőszakon kívül a palesztinok egyetlen eszköze a nemzetközi közvélemény támogatása.<sup>52</sup>

Július 30-án a Hamasz egyik szóvivője arról beszélt az *Al-Quds* libanoni televíziócsatorna műsorában, hogy nem szükséges politikai megoldásokat szorgalmazni az Izraellel való kapcsolatban, mert csak a vér és a mártíromság jelentik a megoldást a kialakult helyzetre. Véleménye szerint minden palesztinnak kötelessége, hogy bármilyen eszközzel, ami a rendelkezésére áll, zsidó embereket gyilkoljon, legyen az az

42 <http://www.memri.org/report/en/print8076.htm>

43 <http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/Hamas-tells-social-media-activists-to-always-call-the-dead-innocent-civilians-364154>; <http://www.idfblog.com/blog/2014/07/21/hamas-teaches-gazans-facebook-users-secret-spinning-terror>; <https://uk.news.yahoo.com/hamas-gives-gazans-guidelines-reporting-israeli-attacks-social-171220605.html#IKIXTb>

44 <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8105.htm>

45 <http://www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/4422.htm>

46 <http://www.memritv.org/report/en/0/0/0/0/0/8083.htm>

47 <http://www.memritv.org/clip/en/4367.htm>

48 <http://www.memritv.org/clip/en/4366.htm>; <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8090.htm>

49 <https://www.facebook.com/www.Khamenei.ir>

50 <http://www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/4357.htm>

51 <http://www.memri.org/report/en/print8071.htm>

52 <http://www.memri.org/report/en/print8086.htm>

eszköz egy autó, egy buldózer vagy éppen kés.<sup>53</sup> Munkagéppel való támadásra volt is példa Jeruzsálemben, a késelésék is rendszeressé váltak Izraelben.<sup>54</sup>

A Fatah katonai alakulatának vezetői is kifejtették, hogy nem látnak más eszközt Izraellel szemben, mint az erőszakot: katonák elrablását, rajtaütéseket és olyan hadműveleteket, ahol a palesztinok mártírrá válhatnak.<sup>55</sup>

Augusztus 1-jén az *Al-Jazeera* televízióban került vetítésre egy beszélgetés, melyben a meghívott vendég az izraeli miniszterelnökség szóvivője volt. A szóvivő elmondta, hogy addig a napig a háború során Izrael hét tűzszüneti javaslatot fogadott el, többek között az előző napi, az Egyesült Államok és az ENSZ által kiadottat. A Hamasz biztosította a javaslattevőket, hogy be fogja tartani a tűzszünetet, de a valóságban ez nem így lett. A szóvivő szerint ezért kell Izraelnek tovább folytatnia a gázai offenzívát, annak ellenére, hogy az addigra már 1600 halálos áldozatot követelt. A civilek halála miatt teljes mértékben a Hamaszt teszi felelőssé, hiszen ők szedik meg a tűzszüneti megállapodásokat, amelyeket egyébként Izrael minden esetben azonnal és feltétel nélkül elfogadott. Elmondta, hogy Izraelnek nem célja és soha nem is volt célja, hogy civilek halálát okozza. Véleménye szerint a Hamasz a civil áldozatokat propagandacélokra használja fel, hogy a nemzetközi közvéleményt ügye mellé tudja állítani.<sup>56</sup>

Arab országokból is érkeztek viszont elítélő nyilatkozatok a Hamasz stratégiájával kapcsolatban, a palesztinok elszigetelődtek az arab és muszlim világon belül.<sup>57</sup> A sajtó sokszor írt a Hamaszról elítélő módon, érthetetlen és értelmetlen lépéseknek nevezték a rakétatámadásokat. Arról beszéltek, hogy a Hamasz így elveszíti szövetségeseit és a legitimációját is.<sup>58</sup>

Mahmoud Abbasz egy augusztus 28-án adott interjúban egyértelműen a Hamaszt hibáztatta a kétezer halott, tízezer sérült és ötvenezer elpusztult otthon miatt. Véleménye szerint az egészet el lehetett volna kerülni, a Hamasznak pedig nem szabadott volna hazudnia a három elrabolt tinédzserrel kapcsolatban.<sup>59</sup> Eközben Hamasz-vezetők szerint Izrael új holokausztot teremtett Gázában, polgári célpontokat támadott, és 460 000 embert tett hajléktalanná.<sup>60</sup> Izmáil Haniye palesztin vezető szerint a Hamasz megnyerte az információs csatát, hiszen „a nemzetközi média a Hamasz által táplált folyóból ivott”. A palesztin nép megnyerte a háborút a harcok frontján, valamint a politikai, a média és morális frontokon is.<sup>61</sup>

Abbasznak és Haniyének igaza volt, a nemzetközi közvélemény támogatását valóban meg lehet nyerni olyan kommunikációval, amely az egyik oldalt áldozatként, a másik oldalt pedig agresszorként állítja be, függetlenül attól, hogy a valóságban mi történt. A közvélemény formálásában nem az a lényeg, hogy mi történik, hanem hogy milyen információk jutnak el a tömegekhez.

Hivatalos és félhivatalos weboldalakon és a közösségi média csatornáin a Hamasz különböző nyelveken vívja online csatáját. Több internetes oldalon az arab nyelvű publikációkban a dzsihadot és az Izrael elleni harcot és mártíromságot hir-

53 <http://www.memritv.org/clip/en/4408.htm>

54 <http://www.jpost.com/National-News/Background-Ramming-terror-attacks-in-recent-years>

55 <http://www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/0/4417.htm>

56 <http://www.memritv.org/clip/en/4401.htm>

57 <http://www.memri.org/report/en/print8072.htm>

58 <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/0/8073.htm>

59 <http://www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/0/4462.htm>

60 <http://www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/0/4466.htm>

61 <http://www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/0/4476.htm>

detik, míg nyugati nyelveken az izraeli agresszióról és ártatlan civilek haláláról kommunikálnak.<sup>62</sup>

A 2014-eshez hasonló háborúban pedig az információk már valós időben jutnak el a hírek fogyasztóihoz. A Facebook, a Twitter és más közösségi oldalak segítségével azonnal megjelenik minden esemény a világhálón képek, videók formájában is. Az IDF weboldalán<sup>63</sup> az egész Tzuk Eytan minden hivatalos tevékenysége szinte azonnal megjelent és követhető volt, valamint visszakereshető. Az okostelefonos alkalmazások, hírszolgáltatások segítségével a világ bármely táján azonnal lehet értesülni a fontos eseményekről. Érdekes, hogy például a *Haaretz* izraeli hírportál és az gázai híreket szolgáltató okos telefonos alkalmazása szinte azonos időben, szinte szó szerint ugyanazokat a híreket közvetítette.

A felek tehát minden módon használják a felhasználható kommunikációs eszközöket. Információk tömegéhez lehet minden korábbinál könnyebben hozzájutni, a hírfogyasztók pedig saját véleményüknek és érzelmi beállítottságuknak megfelelően kaphatják azokat az értesítéseket, amelyeket szeretnének. Annak ellenére, hogy a világháló segítségével minden hírhez hozzá lehet jutni, az objektív tájékozódás így is szinte lehetetlen. Azt gondolom, Izrael nem megfelelően használta a média eszközeit. Bár belföldön mindenki értesülhetett például a gázai civilek figyelmeztetéséről, a nemzetközi médiába sok ilyen információ nem jutott el.

Az Európai Unió 2014 decemberében levette a Hamaszt a terrrorszervezetek listájáról.<sup>64</sup> Pedig Európának és a nyugati világnak a közeljövőben szüksége lesz Izrael tapasztalatára a terrorellenes tevékenységben, hiszen a közel-keleti terrorista szervezetek már Európában és Észak-Amerikában is tevékenykednek.

## Háborús bűnök?

Emberi jogi szervezetek vádjai szerint Izrael és a Hamasz is követett el háborús bűnöket a civil lakosságot érintő támadásokkal.<sup>65</sup> A Genfi Konvenció,<sup>66</sup> melyet Izrael is aláírt, szól a civilek védelméről háborús helyzetben.

A Human Rights Watch és az Amnesty International (AI) felhívták a figyelmet a Gázai-övezet lakosságának tarthatatlan helyzetére. Belépési jogot követeltek Izraeltől a területre, hogy megvizsgálhassák a helyzetet és jelentést tegyenek róla. Az AI képviselője szerint Izrael fals okokkal magyarázza, hogy miért nem engedi be őket a Gázai-övezetbe. Ugyanakkor újságírók, az ENSZ dolgozói, szociális munkások kaptak belépési engedélyt a rafahi határátkelőn keresztül.<sup>67</sup>

62 <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8087.htm>

63 <http://www.idfblog.com/operationgaza2014/>

64 <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.632317>

65 <http://www.amnesty.org/en/news/israelgaza-attacks-medical-facilities-and-civilians-add-war-crime-allegations-2014-07-21>; <http://www.hrw.org/news/2009/08/06/gazaisrael-hamas-rocket-attacks-civilians-unlawful>

66 <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf>

67 <http://www.hrw.org/news/2014/08/20/israeleypt-provide-rights-groups-access-gaza>

Háborús bűnként említik az izraeliek oldaláról azt, hogy az IDF civil célpontokat támadott, iskolákat, mecseteket lőtt, arra hivatkozva, hogy valójában terroristák tartózkodási helyét vagy rakétakilövő állomásokat semmisít meg. A Hamasz pedig az izraeli civilek ellen, ráadásul sok esetben célzás nélkül lőtt ki rakétákat.

Egy interjúban az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának palesztin küldötte azt nyilatkozta, hogy mivel Izrael figyelmezteti a gázai civileket a támadások előtt, ez nem számít szándékos gyilkolásnak. Viszont az övezetből figyelmeztetés nélkül civilekre lőtt rakéták igenis háborús bűnnek számítanak. Az izraeliek tehát szerinte követték a nemzetközi jog előírásait.<sup>68</sup>

Az izraeliek büszkék arra, hogy minden módon védik az emberi életet, mert az emberi élet érték, és minden esetben igyekeznek a lehető legkevesebb áldozatot hozni, akár a saját katonáikról vagy civiljeikről, akár másokról van szó. A hadsereg hivatalos állásponjtja is ez, amit nyíltan kommunikál.<sup>69</sup> Ezzel szemben például Osama Hamdan Hamasz-vezető szerint bár a hadművelet során meghalt 486 gyerek, Allah ennyi idő alatt 4500 új gyerekkel ajándékozta meg Gázát. Véleménye szerint a harcot addig kell folytatni, míg el nem érik a célt, és mindegy, hogy ez mennyi ember életébe fog kerülni.<sup>70</sup> Egy amerikai–egyiptomi író, Magdi Khalil szerint a Hamasz egyenesen arra használja a gyerekek halálát, hogy szimpátiát keltsen saját maga iránt.<sup>71</sup>

A Tzuc Eytan alatt két esetben a palesztin elektromos hálózatot találta el egyegy Hamasz-rakéta. A második alkalommal hetvenezer gázai-övezetbeli lakos maradt áram nélkül. Mindkét esetben az Izraeli Elektromos Művek szakemberei állították helyre a kárt a felelős minisztérium utasítására.<sup>72</sup> Ehhez hasonló esetek, a nagy mennyiségű izraeli segélyszállítmány, a zsidó kórházakban ápolt Hamasz-tagok miatt érthető az izraeli közvélemény frusztrációja, hogy háborús bűnösnek tekintik őket, pedig támogatják azt a népet, akinek a vezetői fegyverrel támadják az országukat. A helyzet, amelyben egy ország elpusztítja a szomszédos terület épületeit, egyéb infrastruktúráját, mert onnan támadják a területét, majd maga segít helyreállítani azokat, valóban nem mindennapi.

Az izraeli frusztráció egy másik oka a már említett Hamasz-alapokmány: a nemzetközi közvélemény elvárja Izraeltől, hogy békét, kompromisszumot kössön egy olyan szervezettel, amely nyíltan hirdeti országuk elpusztításának szándékát. Az is az offenzíva és a nagyobb erő felmutatása felé tolja Izraelt, hogy a kezdetleges, ezerdolláros rakéták elhárítására ötven-kilencvenezer dollárt kell költenie darabonként. Bár az izraeli gazdaság nincs rossz helyzetben, a több millió dolláros kiadásnak senki sem örül. A Hamasz és Izrael katonai ereje közötti különbség szakadéknyi. Úgy gondolom, egy olyan felszereltséggel, mint ami a Hamasznak van, támadni egy olyan felkészültségű országot, mint Izrael, túl nagy kihívás, és felelős vezető nem indít háborút ilyen háttérrel.

Azt gondolom, Izrael mindent megtett azért, hogy a háború minél kevesebb áldozattal járjon mindkét oldalról. Ameddig tudta, halogatta a szárazföldi inváziót,

68 <http://www.memritv.org/clip/en/4343.htm>

69 <https://www.facebook.com/idfonline/photos/pcb.852032558152949/852032411486297/?type=1&theater>

70 <http://www.memritv.org/clip/en/4409.htm>

71 <http://www.memritv.org/clip/en/4441.htm>

72 <http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/For-second-in-time-in-days-Gazan-rocket-hits-electricity-line-to-Gaza-362925>

annak ellenére, hogy tartalékosai (akiket munkahelyeikről hívtak el a gázai határhoz) hetekig ott állomásoztak az övezet közvetlen közelében. Saját katonái és civiljei védelmében minden lehetségeset megtett, a palesztin civileket figyelmeztette a támadások előtt. Segélyszállítmányokat küldött, a sérülteket saját kórházaiban ápolta, segít a helyreállítási munkákban. Mindezek mellett az izraeliek szeretnék békében folytatni mindennapi életüket anélkül, hogy a nap bármely szakában, bármilyen tevékenység közben, bárkinek óvóhelyre kellene menekülnie, miközben hatalmas összegekbe kerül az, hogy egy akár kezdetleges rakéta ne tegyen kárt emberéletben és anyagi javakban. Senki nem akar a családjáért és a barátaiért aggódni, akik Gáza mellett állomásoznak, sem naponta többször telefonálni a szeretteinek, amint vége a légiriadónak, hogy elmondja, ne aggódj, jól vagyok. De egyetlen normális ember sem kívánja gyerekek halálát azért, hogy mindez megvalósulhasson.

A Hamasz nem titkolja, hogy az alagutak építését tovább folytatja.<sup>73</sup> Egyik képviselőjük pedig arról beszélt, hogy az IDF csak az alagutak egy töredékét derítette fel és pusztította el, valamint hogy a Hamasz még bőven rendelkezik további, hosszú harchoz alkalmas tartalékokkal.<sup>74</sup> Nem a 2014-es volt az első konfliktus, ami a rakétázás–alagutak–gázai invázió körrel írható le, de azt gondolom, nem is az utolsó.

## Források

<http://www.aljazeera.com>  
<http://www.amnesty.org/>  
<http://avalon.law.yale.edu>  
<http://www.bbc.com>  
<https://www.cia.gov>  
<http://en.wikipedia.org>  
<https://www.facebook.com>  
<http://www.gazmac2.com/igaza/home.html>  
<http://www.haaretz.com>  
<http://www.hrw.org>  
<http://www.i24news.tv/en>  
<https://www.icrc.org/>  
<http://www.idfblog.com>  
<http://www.israelhayom.com>  
<http://www.jewishpress.com>  
<http://www.jpost.com>  
<http://www.memri.org>  
<http://www.memritv.org>  
<http://mfa.gov.il>  
<https://uk.news.yahoo.com>

73 <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/8189.htm>

74 <http://www.memritv.org/clip/en/4374.htm>

## **Acuzațiile de crime de război în conflictul israelo-palestinian din 2014 și comunicarea conflictului**

Studiul abordează problema crimelor de război în conflictul israelo-palestinian din vara lui 2014, respectiv metodele de comunicație folosite de către ambele părți referitor la actele și pozițiile acestora. Scopul Operațiunii „Protective Edge” („Marjă de apărare”) a Forțelor de Apărare Israeliene a constat în oprirea lansării rachetelor din Fâșia Gaza și în distrugerea tunelurilor construite de Hamas pentru a ajunge pe teritoriul Israelului, respectiv în scopuri militare. Pe parcursul celor cincizeci de zile ale războiului, infrastructura Fâșiei Gaza a suferit stricăciuni serioase, s-au produs însemnate pierderi de vieți umane, cu multe persoane rănite sau forțate să devină refugiați. În opinia autorului, Israelul a făcut tot posibilul pentru apărarea vieților umane, iar Hamas nu și-a asumat corespunzător responsabilitatea față de civili și pentru infrastructura din Gaza, însă a folosit eficient mass-media pentru a-și câștiga susținători pe plan internațional.

## **On the Accusations of War Crimes in the 2014 Israeli-Palestinian Conflict and Its Communication**

The aim of the study is to address the question of war crimes in the Israeli-Palestinian conflict of summer 2014. It also discusses the communication methods employed by both sides regarding their acts and positions. The purpose of Operation Protective Edge started by the Israeli Defense Forces was to stop rocket fire from Gaza and to destroy the tunnels built by Hamas in order to infiltrate the territory of Israel and for military aims. During the fifty days of the war, the Gaza Strip has suffered serious damages and loss of human lives, with many people being injured or becoming refugees. Personally, I find that Israel did everything she could to protect lives, and Hamas did not take enough responsibility for the civilians and the infrastructure of Gaza, although it has used mass media quite efficiently in order to acquire supporters internationally.

# A nemzetközi jog és alkotmányjog kölcsönhatásának folyamatai (avagy az alkotmányjog nemzetköziesítése és a nemzetközi jog alkotmányosodása)

---

*Varga Attila*

Jelen írással az idejekorán eltávozott Bíró Gáspárra emlékezünk, a nemzetközi jogászra, az egyetemi oktatóra, a világot feszítő kérdésekre válaszokat kereső tudósra, a legkonkrétabban életét kockáztató jogvédőre, a szó legnemesebb értelmében vett emberjogi harcosra.

Mivel is lehetne jellemzőbben ezt a főhajtásos tisztelgést megtenni, mint egy olyan téma felvázolásával, amely a nemzetközi jog, az alkotmányjog és az alapvető emberi jogok háromszögében fogalmazható meg.

Egy olyan lehetséges kutatási téma keretét szeretném körvonalazni, mely nem idegen a nemzetközi szakirodalomban, de az erdélyi magyar jogtudományos gondolkodásban, illetve kutatásban mindenképpen újszerű lehet, és a már létező kutatási eredményeket újabb és sajátosabb vonatkozásokkal, értelmezésekkel gazdagíthatja.

Következésképpen ez az írás leginkább kérdéseket, témákat, problémákat fejezget, illetve vet fel, és kutatási irányokat határoz meg, az említett három jogterület összetett viszonyáról, kölcsönhatásáról, kapcsolatrendszeréről.

Konkrét gyakorlati értéke, jelentősége e kutatásnak pedig vonatkoztatható a néhány éve folyó, egyébként igencsak időszzerű és szükséges, de mindez ideig kétségtelenül többnyire sikertelen romániai alkotmányozási folyamatra.

## **Egy lehetséges kutatási téma fogalmi kerete**

Kutatási hipotézisünk kiindulópontja azon az érzékelhető, megfigyelhető jelenségen alapszik, hogy az alkotmányjog mint jogág és különösen az alkotmány/alaptörvény mint (leg)felsőbb jogi erővel rendelkező jogszabály, bizonyos vonatkozásokban (például alapvető emberi jogok), és ezekben jelentős, kifejezett mértékben, a nemzetközi jog, nemzetközi egyezmények, nemzetközi kapcsolatok,

összefüggések, regionális együttműködések és integrációs folyamatok által meghatározott.

Az érzékelhető és állapítható meg, hogy „jelenleg a nemzetközi közösség által elfogadott elvek, konvenciók egy olyan átfogó rendszert alkotnak, amely kihatással van a nemzeti alkotmányokra. Korábbiakban a nemzeti alkotmányok tartalmának meghatározását illetően az egyes államok szinte teljes szabadsággal rendelkeztek, mára ez a rendelkezési jog viszonylagossá vált, a multilaterális, valamint regionális integrációs rendszerek hálójában, valójában »gyámság« alá helyezik a nemzeti alkotmányozó hatalom »abszolút« önállóságát és meghatározzák a nemzeti alkotmányok tartalmi kereteit is” (Tóth–Legény 2006: 37).

Tágabban értelmezve még az a kijelentés is igaznak bizonyulhat, hogy az alkotmányos demokráciák és azok jogrendszerei, „a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok mellett hitet tevő államok, valamint az általuk alkotott (különösen az) Európai Unió kölcsönhatásában kristályosodik ki” (Vincze 2008: 423).

Ugyancsak az idézett szerző fogalmazza, illetve állapítja meg azt, hogy az alkotmányt nem lehet csak önmagában magyarázni, kiragadva a nemzetközi és európai összefüggések, ezek érdek- és értékalapú jogrendjének hálózatából. Következésképpen a nemzeti alkotmányok egyre kevésbé magyarázhatók csak önmagukra vonatkoztatva, hiszen a nemzetközi környezet befolyásának intenzitása egyre inkább erősödik (Vincze 2008: 424).

Amennyiben mindez így van, akkor az is nyilvánvaló és egyértelműen igazolható, hogy az alkotmányozó hatalom (legyen az eredeti, új alkotmány kidolgozásakor vagy származtatott, alkotmánymódosítás esetén) tekintettel kell, hogy legyen az említett nemzetközi, európai összefüggésekre, elfogadott közös értékekre, alapelvekre, egyezményekre, szerződésekre. Elmondhatjuk egyrészt, hogy az alkotmányozó hatalom korlátozódott, szuverenitását önkorlátozta, míg másrészt szabályozási lehetőségei kitágultak, gazdagodtak.

Mindezek olyan új jelenségekre irányítják rá a figyelmet, amit a szakirodalom olyan, sokszor metaforikusnak tűnő kifejezésekkel jelöl, mint a globalizálódó alkotmányjog, alkotmányos összefonódás, szuverenitási szövetség, kettős alkotmány vagy éppen többszintű alkotmányosság, policentrális alkotmányosság.

Valószínű, hogy ezek a fogalmak, miközben valós folyamatokat, jelenségeket jeleznek, kísérleti jellegűek, amennyiben éppen e jelenségek elemzése, értékelése nyomán kerülhet sor tartalmuk pontos leírására, meghatározására.

Ahhoz, hogy igazolni tudjuk ezt a jelzett kölcsönhatást és annak következményeit, érdemes néhány irányban megjelölni a kutatást ahhoz, hogy összegzésükből a többszintű alkotmányosság, az alkotmányjog nemzetköziesedésének, a nemzetközi jog alkotmányosodásának vagy éppen viszonylag újabb keletű kifejezéssel az alkotmányjogi transzplantációnak valós tartalma kiderüljön.

A következőkben néhány lehetséges, a téma szempontjából releváns kutatási irányvonalat vázolnék.

## A nemzetközi jog és a belső jog viszonya

Ez természetesen aligha tekinthető új kutatási témának, de mindenképpen érdemes a már kipróbált úton elindulni, felhalmozott ismeretek, eszmék, elvek, lezajlott vagy éppenséggel jelenleg is tartó viták és következtetések mentén a vizsgálódást megalapozni.

A nemzetközi jog és az egyes államok nemzeti, belső joga közötti viszonyt a kérdésköre már a 19. század végén megjelent, és ezzel kapcsolatban máig tartó szenvedélyes elméleti vita alakult ki.

Kétségtelen a kölcsönhatás a két terület között, ennek ellenére a két jogterület viszonyának leírására szinte egymást kizáró elméletek születtek, mint amilyenek a monizmus és a dualizmus.<sup>1</sup>

A teóriákon túl azonban, amelyek ugyan fenntartják eszmei barikádjaikat, érveiket, álláspontjaikat, és amelyek nem látszanak közeledni, a gyakorlatban az államok rendre megoldották a nemzetközi jogból érkező normák befogadását, alkalmazását.

Mi több, az utóbbi évtizedekben megjelent – jól érzékelhető jelenségként, folyamatként – egy leágazása ennek a viszonyrendszernek: a legszélesebb értelemben vett nemzetközi jognak, intézményrendszernek, integrációs folyamatnak a hatása az egyes államok alkotmányozására és alkotmányfejlődésére. Ilyen összefüggésben beszélhetünk az alkotmányjog nemzetköziesedéséről, nemzetköziesítéséről. Mindezek a jelenségek pedig teljesen más megvilágításba helyezik a hagyományos dichotómiát a monista és a dualista teóriák között, hiszen éppen bizonyos kiegészésre, egyidejű, kölcsönös elfogadásra „kényszerítik” őket.

A nemzetközi jog és az alkotmányjog erősödő kölcsönhatásáról beszélhetünk akkor is, amikor az előzőekben jelzett folyamat mellett meg tapasztalható bizonyos alkotmányos elvek, értékek megjelenése a nemzetközi jogban a jogi (alkotmányjogi) globalizáció következményeként, és különösen az (európai) integráció által

1 A monizmus a nemzetközi jog és a belső jog egységét valló koncepció, a régi természetjogi gondolkodásban gyökerezik, sem a középkori univerzalizmus eszmevilága, nem tett különbséget belső és külső jog között, sem a kora újkori filozófusok nem látták másként a nemzetközi jogot, mint a természetjog kifejeződését. Ez a monista felfogás abból indul ki, hogy a jognak végső soron egy forrása van, és ebből származik mind a nemzetközi jog, mind a belső jog szabályai. A nemzetközi jog jogi értelemben csak annyiban jog, amennyiben alkotmányjoggá válik, ilyen értelemben az államjog egy aspektusa. Az elmélet megalapozói, képviselői, fejlesztői: H. Grotius, Blackstone, G. W. F. Hegel, Ph. Zorn, G. Jellinek, H. Kelsen, L. Duguit. A dualista elmélet szerint a nemzetközi jog és a belső jog két, egymástól teljesen független és mellérendelt jogrendszerként funkcionál. Az elmélet kidolgozója H. Triepel szerint „a nemzetközi jog és az államon belüli jog nem csupán külön jogterületet képez, hanem különböző jogrendszereket. A nemzetközi jog elsődleges címzettjei és egyben alanyai az államok, míg a belső jog a természetes személyek és csoportjaik egymás közötti és az államhoz fűződő viszonyait szabályozza, előírásaik tehát nem képesek joghatást kifejteni a másik normarendszerben. A nemzetközi jog valamely normája tehát csakis belső joggá történő „átalakítás”, transzformálás után alkalmazható az államon belüli jogi szférában. Ilyenkor azonban már nem tisztán nemzetközi jogi normaként van jelen és működik, fejt ki joghatását, hanem a belső jogrendszer részeként, annak valamely szabályaként. Az elmélet képviselőjeként említhető a német G. A. Walz. A kérdésről bővebben: Molnár 2013: 19–46).

kialakított jogrendszer révén, mely olyan értékközösségként törekszik önmagát meghatározni, amelynek alkotmányos jellege van. (Például: európai szuverenitás, hatalommegosztás, jogállamiság vagy éppen állampolgárság). Ez utóbbi jelenséget nevezhetjük a nemzetközi jog alkotmányosodásának. A nemzetközi kapcsolatok funkcionalista elméletei azonban már évtizedekkel korábban keresték az alkotmányos jellegű szabályok létét a nemzetközi jogban. Érdemes Bibó István gondolatait felidézni „Az államok nemzetközi közösségének életében nehéz az alapvető „alkotmányos szabályokat” megtalálni: Az Egyesült Nemzetek vagy valamely hasonló szervezet alapokmánya egykor majd lehet valami ilyenné, de ma még egyáltalán nem tart ott, hogy az legyen. Szokták a nemzetközi jogközösség „alkotmányá”-ul a szerződések kötelező voltának elvét (pacta sunt servanda) megjelölni, ha azonban ezt – Hans Kelsen nyomán – lényegében formális szabályként fogjuk fel, akkor alig tartalmaz más, mint azt az egyébként helytálló és fontos megállapítást, hogy a nemzetközi jog jellegzetes jogszabályformája a nemzetközi szerződés. Ha viszont Verdross-szal egyetértve a nemzetközi jog végső alapjait valamiféle erkölcsi közmeggyőződésben látjuk, akkor észre kell vennünk, hogy a nemzetközi államközösség számára alkotmányul egy ilyen formális szabály kevés.” (Bibó 1994: 116–117).

Természetesen még ma sem beszélhetünk globális, egységes, világméretű jogrendszerről, alkotmányos rendszerről, legfeljebb fenntartásokkal és nagy körültekintéssel regionális (európai uniós) alkotmányjogról.

A leginkább univerzálisnak tekinthető alkotmányjogi terület az emberi jogok rendszere, hiszen meghatározható ugyan egy nemzetközi jogi „standard”, de ha a konkrét jogok szintjén értelmezzük tartalmukat, akkor nem is tűnnek olyan egyetemeseeknek. Sokkal inkább az egyetemesség (amennyiben ezalatt az általános elfogadottságot értjük) vágya és illúziója fogalmazódik meg, semmint a realitás.

Ugyanakkor a fentieknek mintegy ellentmondva érzékelhető jelenség az alkotmányozó hatalmak odafigyelése a nemzetközi jogra, értékekre és alapelvekre. Elegendő, ha például az intézményrendszer demokratikus megszervezésére és működésére, a hatalommegosztás elvének érvényesítésére, a jogállamiságra, az igazságszolgáltatás hatékonyságára, a bírói függetlenségre, az alkotmánybíráskodásra mint számon kérhető követelményekre gondolunk.

## **Az emberi jogok egyetemessége**

A nemzetközi jog egyik alapvető és különösen a II. világháborút követően fel erősödő területe az alapvető emberi jogok fokozódó részletességgel történő megfogalmazása.

Éppen ez, vagyis az alapvető emberi jogok képeznek leginkább közös területet, közös metszési pontot az alkotmányjoggal, az alkotmányozással és alkotmányossággal.

Elegendő, ha az ENSZ Alapokmányára, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányára, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Egyezségokmányára gondolunk anélkül, hogy a többi, hasonlóképpen fontos ENSZ-dokumentumot említenénk. Az ezek által körvonalazódó alapvető em-

beri jogok rendszere a demokratikus alkotmányok számára az alkotmányozás folyamatában irányadó és teljesítendő követelményként jelent meg. Hasonló a helyzet az Európa Tanács emberi jogi dokumentumaival, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményével, amely(ek) talán még inkább kötik az ezeket elfogadó tagállamokat.

Mindebből egyértelműen következik ezek egyetemessége, amely mintegy az emberi jogok alapelveként fogalmazódik meg. A nemzetközi jog és az alkotmányjog elmélete szerint egyaránt az egyetemesség azt jelenti, hogy az emberi jogok minden embert, nemre, bőrszínre, vallási és egyéb lelkiismereti meggyőződésre, származásra, vagyoni helyzetre stb. tekintet nélkül megilletnek, függetlenül attól, hogy mely régióban, mely országban, milyen társadalmi berendezkedésben élnek. Ez a típusú megfogalmazás jelen van több nemzetközi dokumentumban és valamennyi demokratikus berendezkedésű politikai rendszer alkotmányában. Az egyetemesség lényegében két alappillére támaszkodva fogalmazódik meg, nevezetesen az emberi méltóságra és a diszkrimináció tilalmára.

Példaként említem, hogy a román alkotmány tételesen is rögzíti az egyetemességet mint az alapvető emberi jogok alapelvét, kimondva, hogy „Az állampolgárok élvezik az Alkotmányban és más törvényekben szentesített jogokat és szabadságokat”.<sup>2</sup> Ugyanakkor bármennyire is nyilvánvalónak tűnik az elv, még ebben az alkotmányos megfogalmazásban is kifogásolja a Velencei Bizottság, hogy a szöveg az állampolgárok (véltetően román) kifejezést említi, és nem azt hogy „minden ember”, „mindenki” kifejezéseket.

Az alapjogok egyetemességét, ahogyan erre a szakirodalomban rámutattak, többféleképpen lehet értelmezni, hiszen létezik a normaalkotás egyetemessége, ami azt jelenti, hogy az ENSZ valamennyi tagállama részt vehet az egyezménytervezetek, a normaszövegek kidolgozásában. A normák elfogadottsága azonban már sokkal szűkebb körű, hiszen már jóval kevesebb állam ismeri el azokat magára nézve kötelezőnek, és még kevésbé érvényesül az egyetemesség a gyakorlatban, a végrehajtás terén (Kondorosi 2008: 211).

Tehát különbséget tehetünk a nemzetközi normaalkotás egyetemessége, az erre vonatkozó alkotmányozás egyetemessége és a megvalósítás, érvényesítés „egyetemessége” között. Ez utóbbi esetben az univerzalitás csak korlátozottan működik. Ugyanakkor az egyetemesség, mely természetesen nem kell egyformaságot, azonosságot jelentsen sem a belső normaalkotás, sem az alkalmazás terén, erős ellentétben áll a „kulturális relativizmussal”, a nyugati civilizációtól eltérő, kulturális, vallási, civilizációs értékektől, hagyományoktól.

Az emberi jogok egyetemessége abban is megnyilvánul, hogy tiszteletben tartásuk kötelezettsége részévé vált a nemzetközi jognak és politikának, miáltal egyben számon kérhetővé is váltak. Ebben az értelemben érdemes idézni a Nemzetközi Bíróságnak azt az elvi megállapítását, mely szerint éles különbséget kell tenni az államok azon kötelezettségei között, amelyeket a nemzetközi közösség egészével szemben vállalnak, és azon kötelezettségeik között, amelyeket egy másik állam felé vállalnak. A nemzetközi közösség irányába fennálló kötelezettségek esetében, s ez vonatkozik az emberi jogokra is, tekintettel az érintett jogok fontosságára, minden államnak érdeke fűződik azok védelméhez és betartásához, és így azok *erga omnes* kötelezettségek (Lamm 2013: 402; A szerző által idézett elvi álláspont Barcelona Traction, ICJ, 1970, 30).

2 Az Alkotmány 15-ös cikkének (1) bekezdése.

Tehát akkor, amikor kutatási tételünket megfogalmazzuk, miszerint az alkotmányozás folyamata a nemzetközi jog, nemzetközi kapcsolat- és értékrendszer által meghatározott, akkor ez a legjobb esetben is leginkább a polgári típusú, nyugatnak nevezett politikai-jogi civilizációra értendő, és még ezen belül is vannak jelentős, szemléletbeli, érték- és érdekkülönbségek.

## A jogállamiság kultúrája és értékrendje

A jogállamiság kifejezést ez esetben egy olyan gyűjtőfogalomként használom, mely egy politikai kultúra alapértékeit, illetve követelményrendszerét jelöli.

Tehát az előzőekben említett nyugati civilizációhoz köthető politikai, jogi gondolkodás államszervezetre vonatkozó része olyan alapelvek által meghatározott, mint a korábban is már említett szuverenitás, hatalommegosztás, parlamentarizmus, alkotmányos demokrácia, alkotmányosság, alkotmánybíráskodás, képviselői rendszer, bírói függetlenség stb.

Mindezek alapvetően a belső jog kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdéseknek számítottak, és kívül estek a nemzetközi jog területén, ugyanakkor ezen közösnek számító „értékek” egyre inkább a nemzetközi kapcsolatrendszer, illetve főként az európai intézményrendszer középpontjába kerültek.

Következésképpen a nemzetközi és alkotmányjog kölcsönhatásában beállt fejlemények vizsgálata már csak azért is érdekes, aktuális és tanulságos, mert korábban a külső és belső jog viszonylatában a nemzetközi és alkotmányjog között igencsak távoli és „hűvös” volt a kapcsolat. Hiszen a nemzeti alkotmányok leginkább a teljes és oszthatatlan szuverenitás, a (teljes) nemzeti függetlenséget hirdető szuverenitás eszmei talaján fogalmazták meg az államszervezetet és annak működését, a hatalomgyakorlást, még akkor is, ha egyébként demokratikus politikai rendszer alkotmányáról beszélünk.

Montesquieu, a nagy „orákulum”, még azt vallotta, hogy „mindenik nemzet politikai és polgári törvényei(nek) ... annyira sajátosan arra a népre szabottnak kell lenniük, amelynek számára készültek, hogy igen nagy véletlenszerűség, ha valamely nemzet törvényei egy másik részére alkalmasak” (Montesquieu 2000: 53).

Ez az állítás ma már csak részben igaz, mert kiderült, hogy a demokrácia, a jogállamiság, a hatalommegosztás működésének kritériumai szinte azonosak, az ezekkel kapcsolatos problémák, működési zavarok pedig nagyon hasonlóak.

Standardizálttá és ez által mérhetővé váltak ezek az értékek az egyes államokban. Következésképpen kialakulóban van egy globalizálódó alkotmányosság, egy globálisan is meghatározható hatalomgyakorlási modell.

Amennyiben egy-egy országban eltérések, „kilengések”, ahogy a román politológiai szlengben használatos „eredeti megoldások” születnek, reakciókat vált ki a többi államból, a nemzetközi közösségből vagy integrációs intézményekből.

A hagyományosnak tekinthető nemzetközi jogi dokumentumok óvakodnak az államok politikai berendezkedésébe „beleszólni”, ugyanakkor a például az Európai Unió már határozottan, „megkövetel” bizonyos államszervezeti elvek alkotmányos becikkelyezését és megfelelő működtetését. Gondoljunk csak az Európai

Tanácsnak 1993-ban a koppenhágai kritériumok néven ismertté vált pontjaira, amelyek meghatározták a csatlakozási feltételeket, és amelyek sorában kiemelt szerepet kap a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények, a működő piacgazdaság megteremtése, az EU jogrendszeréből fakadó jogok és kötelezettségek vállalásának a képessége.

Mindezek alapvető, megkerülhetetlen szempontjaivá váltak az alkotmányozás folyamatának, hiszen jelentős mértékben ezek határozzák meg az egyes alkotmányok normatív tartalmát. Ez azonban nem csökkentette az alkotmányozó hatalom felelősségét, hanem éppenséggel növelte, hiszen az elvárásokon, az elveken, a célokon túl (pontosabban éppen azokon belül) a konkrét megoldásokat magának kellett megtalálnia, a megfelelő alkotmányi rendelkezéseket megfogalmaznia. Azt mondhatjuk tehát, hogy ez a folyamat mintegy „kiragadta” az egyes államok alkotmányteremtő hatalmát, a belső jog kizárólagosságából „szuverenitásuk káprázatából”,<sup>3</sup> helyenkénti provincialitásából.

Az alkotmányjogi szakirodalom egy ideje jelzi és foglalkozik is vele, hogy a nemzeti alkotmányok, alkotmányos rendszerek növekvő mértékben „fertőzik” („constitutionalcross-fertilization”) vagy egy pozitív képzavarral élve inkább „megtermékenyítik” egymást. Ez pedig azt egyrészt azt jelenti, hogy az alkotmányozó odafigyel más országok alkotmányainak megoldásaira, inspirálódik ezekből, olyannyira, hogy ma már az alkotmányos eszmék migrációjáról, illetve bizonyos alkotmányos rendelkezések transzplantációjáról (jogi transzplantációról, legalt-ransplant) beszélhetünk, másrészt pedig az alkotmányozót köti a nemzetközi jog és transznacionális (pl. a közösségi/ uniós) jog.

Mindez egyidejűleg korlát és lehetőség a nemzeti alkotmányozó hatalom számára, hiszen egyfelől bizonyos rendelkezések szinte „automatikusan” jönnek és beépülnek az alkotmány szövegébe és az alkotmányos rendbe, ugyanakkor mindez lehetőséget (adott esetben akár garanciát is) kínál jobb, tökéletesebb szabályozásokra, megoldásokra.

## Az Európai Unió és az alkotmányozás kényszere

Az alcímben megfogalmazott állítás egy sajátos kettőséget rejt magában, amennyiben beszélhetünk egyfelől az Uniót magát érintő alkotmányozásról, másrészt pedig az Unión belül, uniós hatásra az egyes tagállamokban lezajlott alkotmánymódosításokról.

Az Európai Unión belül tehát megjelent és lezajlott egy alkotmányozási folyamat, mely végső soron, ha nem is tekinthető teljes kudarcnak (bizonyára vannak, akik annak tekintik), hiszen két állam, Franciaország és Hollandia elutasítása miatt ez nem léphetett hatályba, az elvégzett munka mégsem volt hiábavaló vagy fölösleges, hiszen „alkotmánypótlékként” megszületett a Lisszaboni Szerződés.

3 A kifejezést a Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Várnai Györgyi szerkesztette, *A szuverenitás káprázata* című tanulmánykötetből vettem. Korridor Kötetek, Budapest, 1996.

Ugyanakkor ez a folyamat az integráció állami szintű mélyítésének érdekében is zajlott, és ez értelemszerűen az állami létre jellemző alkotmányossági kérdések sorát vetette fel, illetve alkotmányos jellemvonásokat hozott létre. Csak jelzésszerűen utalok például a szuverenitás kérdésére, amely bármely állam lényegi alkotóeleme még ebben a megváltozott formájában is, de rendelkezhet-e, és ha igen, milyen keretek és korlátok között az Európai Unió szuverenitással. Ennek csak egyik konkrét megnyilvánulási formája vagy inkább példázata, ahogyan az Európai Unió csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, az Uniótól teljesen független Európa Tanácsi dokumentumhoz, amelyhez korábban csak államok csatlakoztak.<sup>4</sup>

Egy másik alkotmányos eszme az államszervezetnek a hatalommegosztás elve szerinti működése, és ennek megfelelően létrejött az Európai Parlament, az Európai Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Bíróság, illetve egyéb hatóságok.<sup>5</sup> Ugyanakkor a Parlament nem tekinthető a legfőbb törvényhozónak, hiszen ezt a funkciót az Európai Tanács, az állam- és kormányfők testülete látja el. A Bizottság talán tekinthető egyfajta kormánynak. Leginkább pedig az Európai Unió Bírósága töltötte ki az igazságszolgáltató hatalom szerepkörét, olyannyira, hogy döntései jelentős mértékben jogfejlesztő hatásúak is voltak.

Míndez természetesen rendkívül sommás vagy éppen felületes megállapítás, de csak a probléma jelzésére szolgált.

Másrészt ez a hatalmi struktúra és különösen a döntéshozatali mechanizmus felvet a demokratikus működéssel, a képviseleti rendszerrel kapcsolatos kérdéseket, illetve aggályokat. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a Lisszaboni Szerződés külön, a II. Címbe foglalja a „demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezésekkel”. Ebben leginkább két alkotmányos elvet fogalmaz meg, nevezetesen a képviseleti demokráciát és annak működési mechanizmusait, valamint a nemzeti parlamentekkel való együttműködés keretében a szubszidiaritás elvét.

Végezetül, mint az Európai Unió alkotmányos eszméjeként emlitem, hogy (azon túlmenően, hogy csatlakozott az Európa Tanács által elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményéhez) létrehozta a maga Alapjogi Chartáját, amely ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Magának az Alapjogi Chartának a tartalma pedig egy külön átfogó és összehasonlító elemzést érdemel vagy éppen tesz szükségessé.

Az Európai Unió új alapokra történő helyezése, mely a Lisszaboni Szerződésben csúcspontot ért el, szükségessé tette a tagállamok alkotmányainak módosítását, alkalmassá tételét nemcsak az Unió működésére, de az uniós alkotmányjog és a belső alkotmányjog összehangolására is.

4 Ezt az Európai Unióról szóló Szerződés (Lisszaboni Szerződés) 6-os cikkének (2) bekezdése írja elő.

5 Említhető példaként még az Európai Központi Bank, a Számvévoészék, az Európai Beruházási Bank, az európai ombudsman, a Gazdasági és Szociális Bizottság illetve a Régiók Bizottsága.

## Az alkotmánybíróságok összehasonlító jogi értelmezései

Létezik az a felfogás, miszerint az alkotmányjog sokkal kevésbé alkalmas az egyik jogrendszerből a másikba történő átültetésre, mint például a magánjog. Ugyanakkor az a nézet is megfogalmazódott, miszerint az összehasonlító jognak az alkotmányértelmezésben jelentős szerepe lehet. Mindkét álláspontnak megvannak a hívei, és ami fontosabb tudományos szempontból az érvei is.<sup>6</sup>

Másrészt az egyes államok gyakorlata, különösen alkotmánybíráskodása különbözőképpen viszonyul ehhez a kérdéshez, ha úgy tetszik, dilemmához.

Az azonban megfigyelhető (bár ez még konkrét bizonyításra szorul), hogy ha különböző mértékben is, de az egyes alkotmánybíróságok, döntéseik alátámasztásában használják elsősorban a nemzetközi jogi dokumentumok előírásait, amely rendszerint része a belső jognak, hasonló természetességgel az Európai Unió Bíróságának esetjogát, illetve jóval ritkábban más államok joganyagát, természetesen, mint a belső jogszabályt erősítő jogi érvelést. Ezzel pedig kialakul egyfajta „transznacionális jogi párbeszéd”, illetve globalizálódó joggyakorlat. Ezt metaforikus megfogalmazásban „alkotmányos kölcsönzésnek” nevezi a szakirodalom, amikor is nem annyira a jogátültetésről, transzplantációról van szó, hanem a létező alkotmány és az ebből fakadó jogrendszer ilyen módon történő „igazolásáról”.

Ez pedig visszavezet egy alapkérdéshez, nevezetesen, hogy a jognak vannak-e egyetemes elvei, értékei, létezik-e egyfajta posztmodern (normákban is megfogalmazott) természetjog. Tehát, hogy van-e a világnak (lehet ez csak a nyugatinak nevezett világ) a jogról, az igazságosságról, a törvényhozói döntésekben felhalmozott, máshol is alkalmazható, felhasználható bölcsessége.

Ugyanakkor azt sem lehet elhallgatni, hogy van olyan felfogás, mely ezt a gondolatot a modern gyarmatosítás egy formájának tekinti.

A román Alkotmánybíróság gyakorlatában kimutatható (ami alapos elemzésre vár) ez az alkotmányos párbeszéd, ez a hivatkozás nem is elsősorban a nemzetközi dokumentumokra érvényes, mert az természetes, de egyre gyakrabban az uniós jogra és esetenként más államok alkotmányi és törvényi rendelkezéseire is.

Az utóbbi időkben a román Alkotmánybíróság, leggyakrabban a Velencei Bizottság jelentéseire, javaslataira, dokumentumaira hivatkozott, miközben ezen észrevételek nem bírnak jogi kötőerővel, de közvetett módon vagy pontosabban az Alkotmánybíróság közvetítésével a román alkotmányosságot erősítik. Így például csak a 2013-as évben öt különböző döntésében hivatkozott a Velencei Bizottság főként Romániát közvetlenül is érintő észrevételeire.<sup>7</sup>

6 A kérdésről részletesen Halmi Gábor ír *Összehasonlítás az alkotmányértelmezésben* című írásában (Halmi 2011).

7 Az Alkotmánybíróság 51-es, 57-es, 206-os, 449-es, 511-es számú döntései.

## A Velencei Bizottság tevékenységének hatása

A Velencei Bizottság mint az Európa Tanács konzultatív szakmai testülete, és amely elsősorban alkotmányjogi, alkotmányozási asszisztenciát nyújt az államoknak, ezek kérésére elsősorban túlmutat önnön tényleges és konkrét szerepén, amennyiben egész tevékenységével, elsősorban az alkotmányjogi standardok meghatározásával hozzájárul a többszintű alkotmányosság jelenségének elmélyítéséhez, kiszélesítéséhez.

E tanulmány keretében nem célunk e nagy tekintélyű testületnek a bemutatása, csak a jelzett szerepét igazolandó, idézünk fel néhány, az utóbbi időkben megkísérelt román alkotmánymódosítással kapcsolatos észrevételét.

A 2013-ban, a parlamenti bizottság által elkészített alkotmánymódosító törvénytervezettel kapcsolatosan a Velencei Bizottság egy átfogó, alapos és terjedelmes Véleményezést fogalmazott meg.<sup>8</sup>

A Bizottság munkájának komolyságát jelzi, hogy a terjedelmes „tanulmányát” négy fejezetben, 215 pontban, mintegy 118 oldalon fogalmazta meg. De túl ezeken a mennyiségi adatokon, tartalmát tekintve igencsak súlyos és fontos, a román alkotmányozó számára igencsak megszívlelendő észrevételeket tett. A konklúzióiból idézek néhány megállapítást és javaslatot, mely érzékelteti is egyben a román alkotmányos rendszerrel, a demokráciával és jogállamisággal (210-es pont) kapcsolatos alapvető problémákat.

Egyik alapvető és a szövegben többször is visszatérő kifogása, aggodalma a Velencei Bizottságnak, hogy az alkotmánymódosítás folyamatában sem sikerült a román kormányzati rendszerrel kapcsolatos egyértelmű politikai döntést hozni és azt normatívan megfogalmazni. Ez közvetett módon súlyos kritikája is a jelenlegi fél elnökinek nevezett rendszernek, mely oka az alapvető intézmények közötti hatásköri vitáknak, a közöttük lévő viszonyrendszer tisztázatlanságának. Ebből következően a Velencei Bizottság egyrészt sürgetően kéri a román alkotmányozótól a kormányzati rendszer egyértelmű meghatározását, másrészt azt, hogy az alkotmányos rendszer alapelvei közé vegye fel a közhatalóságok, a hatalmi ágak közötti kölcsönös tisztelet, valamint lojális és konstruktív együttműködés elvét. Ez pedig azt jelzi, hogy a Bizottság ennek hiányát tapasztalta, amely nagyon súlyos, az alkotmányos rendszer alapelveit, illetve a közhatalmi rendszer egészének működését érintő probléma.

Több egyértelműséget és jobb szabályozást kér például a Nép Ügyvédje intézményének vonatkozásában, jogállásának és hatáskörének pontosabb leírását, valamint függetlenségének biztosítását. De ugyanígy a Legfelsőbb Bírói Tanács esetében is a világosabb szabályozást, abban az értelemben, hogy a testület hatékonyan be tudja tölteni alkotmányos szerepét, nevezetesen a bírói hatalom függetlenségének biztosítását.

8 CDL(2014)010 Strasbourg, Aviz privind proiectul de lege de revizuire a Constituției României, adoptat de Comisia de la Venetia, în cadrul Sesiunii Plenare nr. 98 la Venetia, 21 martie 2014.

Végül említem, hogy az alapjogok vonatkozásában is több egyértelműséget, következetességet, és ami különösen fontos, az Emberi Jogok Európai Egyezményének tartalmához, megfogalmazásaihoz szorosabban kötődő szövegeket kér, mely nagyban javítaná a módosított alkotmány normatív tartalmát, illetve minőségét.

Mindez a néhány, de alapvető fontosságú észrevétel is jelzi egyrészt a román politikai/kormányzati/alkotmányos rendszer problémáit, másrészt attól függetlenül is, hogy a román alkotmányozó megfogadja, elfogadja vagy sem ezeket az észrevételeket, ajánlásokat, jelzi a Velencei Bizottság szerepét, illetve hozzájárulását az általunk vizsgált a „policentrális” alkotmányozás, illetve többszintű alkotmányosság folyamatához.

## **A román Alkotmány „nemzetköziesedésének” jegyei**

Végezetül a kutatás egy másik lehetséges és mindenképpen szükséges iránya a román Alkotmánynak néhány, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozó rendelkezéseinek a bemutatása, illetve annak feltárása, ahogyan a román alkotmányozó figyelembe vette, átvette, rögzítette a nemzetközi kapcsolatrendszerből, dokumentumokból származó szabályozásokat, elveket, értékeket.

Minden állam alkotmánya az adott társadalom alapértékeit igyekszik minél pontosabban és átfogóbban megfogalmazni, mondhatni, hogy minden alkotmány tartalmaz az erkölcs, a politikai erkölcs kategóriájába sorolható olyan megállapításokat, valamint olyan alapelveket, amelyek univerzálisak, az emberiség, de legalábbis egy bizonyos civilizáció közös értékeiként, alapelveiként foghatók fel.

Ilyen összefüggésben beszélhetünk egyfajta alkotmányos univerzalitásról, alkotmányos értékek egyetemlegességéről (anélkül, hogy kijelenthetnénk, a tények hiányában, miszerint az emberiség rendelkezne globális alkotmányos dokumentummal), ugyanakkor kétségtelenül létezik alkotmányos identitás is, az egyes nemzeti alaptörvények sajátos értékei, elvei, hagyományai, elképzelései, megoldásai. E kettőnek pedig harmonikus egységben kell (kellene) lennie és nem konfliktusos állapotban.

A román alkotmány az univerzálisnak tekinthető alapértékek körébe sorolja az emberi méltóságot, az alapvető emberi jogokat és szabadságokat, az igazságosságot, a többpártrendszerben kifejezett politikai pluralizmust. Továbbá pedig hasonlóképpen egyetemlegesnek tekinthető alkotmányos alapelvek körébe a demokráciát, a népképviselői rendszert, a jogállamiságot, a hatalommegosztás elvét, a szuverenitást, az alkotmány és a törvények felsőbbségének elvét.<sup>9</sup> Ezeket akár az alkotmányos identitást kifejező önmeghatározó normáknak, ha úgy tetszik, normatív eszméknek is tekinthetjük (és az említettek a román alkotmány esetében hangsúlyosan kiegészülnek a nemzetállam koncepciójával), és amelyeknek mindenképpen van politikai vagy éppen morális értelmezése. A kérdés azonban az,

9 Mindezeket az Alkotmány 1-es cikkének (3)–(5) bekezdései, valamint a 2-es és 8-as cikk írja elő.

hogy ezek pusztán tény-, esetleg vágymegállapítások, avagy ezeknek az alkotmányos rendszer egészére nézve van-e meghatározó normatív tartalmuk, jelentésük, következményük.

Mindezek a felsorolt alkotmányos alapértékek és alapelvek lehetnek ugyan egyfelől az alkotmányos identitás és hagyományok részei, de ezek alaptörvényi megjelenítésében nagy (sokkal nagyobb) szerepet játszott a nemzetközi közösségnek a nemzetközi jog által kifejezett és nemzetközi kapcsolatrendszerben követelményként megjelenő értékközösség vállalása, és ez utóbbi okból történő alapszintű rögzítése és lehetőség szerinti érvényesítése.<sup>10</sup>

Összességében tehát mindegyik említett becikkelyezett alapérték és alapelv egyrészt nemzetközi jogi kötelezettségként, másrészt az adott civilizációs, jogi-politikai értékközösségből fakadó, önkéntes (vagy éppen kényszerű) morális és politikai vállalásaként jelenik meg az alkotmányozó hatalom számára.

A román alkotmány a nemzetközi jog/közösségi jog és a belső jog viszonyára vonatkozólag több rendelkezést is tartalmaz. Természetesen különbséget kell tennünk, és ezt az Alkotmány is megteszi, egyfelől a hagyományos értelemben vett nemzetközi jogi szabályok között, másfelől az Európai Unió keretében létrehozott elsődleges és másodlagos jogforrások és a belső jog viszonyai között.

A hagyományos nemzetközi jogszabályok vonatkozásában az Alkotmány rögzíti, hogy a nemzetközi egyezmények, amelyeket a Parlament a törvényben előírtaknak megfelelően ratifikál, a belső jog részévé válik.<sup>11</sup> Ez a rendelkezés, mely a nemzetközi jogforrás transzformációjának módját határozza meg a belső jogrendszerbe, a dualista elmélet alapján, a nemzetközi jog és a belső jog különvalóságát jelenti meg.

További két alkotmányos szöveg egyrészt az állam nemzetközi kötelezettségvállalására utal, másrészt pedig a nemzetközi egyezmény és az alkotmány viszonyára.

Ennek megfelelően a román állam kötelezi magát arra, hogy a részes félként jóhiszeműen és következetesen pontosan teljesítse az általa aláírt szerződésekből származó kötelezettségeit.<sup>12</sup>

Ugyanakkor az alaptörvény gondol arra a helyzetre is, ha a nemzetközi jogszabály, amelyhez Románia csatlakozni kíván, ellentmond az Alkotmánynak, akkor ratifikálása csak akkor történhet meg, ha előzetesen az Alkotmány felülvizsgálata megtörtént.<sup>13</sup> Ez is lényegében a nemzetközi jog és belső jog viszonyának dualista felfogását tükrözi, és azt fejezi ki, hogy egyrészt nem ratifikálható az alaptörvénybe ütköző nemzetközi egyezmény, másrészt érvényesül az alkotmány felsőbbségének (szupremáciájának) az elve.

Következésképpen megállapítható, hogy a román alkotmányos és ezen belül a román jogforrási rendszerben, főszabály szerint a belső jognak és különösen az alkotmánynak van elsőbbsége a nemzetközi jogszabályokkal szemben. Ilyen összefüggésben pedig teljesen következetes az a 2003-as alkotmánymódosítás so-

10 Érdemes megemlíteni, hogy a román alkotmányjogi irodalomban jelentek meg elemző kritikus írások a demokratikus hagyományokra történő alkotmányi hivatkozásról, ezek értékéről, normatív erejéről, közvetve az alkotmányos identitás kérdéséről (Ionescu 2014, Alexe 2014).

11 Az Alkotmány 11-es cikkének (2) bekezdése.

12 Az Alkotmány 11-es cikkének (1) bekezdése.

13 Az Alkotmány 11-es cikkének (3) bekezdése.

rán elfogadott alkotmánybíróvási hatáskör, miszerint a Taláros Testület norma-kontroll keretében vizsgálhatja a nemzetközi egyezmények és megállapodások alkotmányosságát.<sup>14</sup> Ezzel a rendelkezéssel kapcsolatosan a román alkotmányjogi szakirodalomban az a kritika fogalmazódott meg, hogy a nemzetközi egyezmények alkotmányossági kontrollja akkor lett volna igazán hatékony, ha ezt az Alkotmánybíróság nem megkeresésre, esetlegesen, hanem hivatalból módszeresen, szisztematikusan végzi. Ezt pedig az is indokolja, hogy az adott, román jogrendszeren kívüli jogszabályról van szó. Az alkotmánybíróvási esetgyakorlat pedig azt igazolja, hogy alig volt ilyen irányú megkeresés (Muraru–Tănăsescu 2008: 120).

Az alkotmány és általában a belső jog primátusa alól kivételt képez az a helyzet, amikor nemzetközi egyezmények alapjogokat szabályoznak, hiszen amennyiben nincsen megfelelés a Románia által részes félként aláírt ilyen tartalmú nemzetközi jogszabályok és a belső törvények között, akkor a nemzetközi szabályozásoknak van elsőbbségük. A „kivétel alóli kivétel” pedig, ha az alkotmány vagy a belső törvények a nemzetközi egyezménynél kedvezőbb rendelkezést tartalmaz. Mindez rendkívül érzékletesen jelzi, hogy az alapvető emberi jogok nem tartoznak az állam szabályozó hatalmának kizárólagos körébe, mi több, ez a nemzetközileg elfogadott kialakított alapjogi standard az alkotmányozó hatalmat is köti.

Hasonlóképpen figyelemre méltó az a rendelkezése is az alkotmánynak, miszerint az állampolgárok jogaira és szabadságaira vonatkozó alkotmányi szabályok értelmezése és alkalmazása az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, valamint a Románia által részes félként aláírt nemzetközi egyezményekkel összhangban, ezeknek megfelelően kell, hogy történjen.<sup>15</sup>

Ez egyben kötelezettséget jelent a jogalkalmazó, mindenekelőtt az Alkotmánybíróság irányába, nevezetesen, hogy az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések értelmezése ilyen formában történjen. Következésképpen a belső jogrendszerben, az alapjogok értelmezése és alkalmazása a vonatkozó nemzetközi jogi szabályozások szerint, kell, elsősorban történjen. Mindez azt jelenti, hogy az alkotmányozó közvetlen kapcsolatot és összefüggést teremt az alapjogi katalógus és a nemzetközi emberjogi egyezmények között, mintegy elismeri közvetlenül az alkotmányjog e részének nemzetközi jogi meghatározottságát.

A nemzetközi jog és a belső jog egy sajátos, mondhatni *sui generis* viszonyát jelentí az, ahogy a közösségi, uniós jog beépül(t) a román jogrendszerbe. Az ezekkel kapcsolatos kérdéseket az alkotmány részletesen szabályozza.

Mindenekelőtt azt kell észrevennünk, hogy Románia csatlakozása az Európai Uniót létrehozó, alapító szerződésekhez, valamint azok módosításaihoz a nemzetközi és belső jog hagyományos viszonya szerint ratifikációs törvény elfogadásával történik, azzal a sajátossággal, hogy ezt, a két Ház együttes ülésén, kétharmados szavazattöbbséggel lehet csak megvalósítani.<sup>16</sup>

Az uniós alapító szerződések rendelkezései (az Unió elsődleges jogforrásai), valamint az egyéb, kötelező közösségi szabályozások elsőbbséget élveznek a belső törvények eltérő, ellentmondó rendelkezéseihez képest.<sup>17</sup>

14 Az Alkotmány 146-os cikkének b) pontja.

15 Az Alkotmány 20-a cikkének (1) bekezdése.

16 Az Alkotmány 148-as cikkének (1) bekezdése.

17 Az Alkotmány 148-as cikkének (2) bekezdése.

Ez utóbbi szabályozás azonban már nem a nemzetközi jog és belső jog hagyományos viszonyát jelzi, hanem utal egy teljesen új helyzetre, amikor is az uniós jogszabályok „nem nemzetközi jogi” normaként, mintegy közvetlenül hatályosulva, a belső jog részévé válnak.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy a több néven is jelzett jelenség, úgymint többszintű alkotmányosság, policentrális alkotmányozás, az alkotmányjog nemzetköziesedése, globalizálódó alkotmányosság, melyek természetesen nem azonos tartalmú fogalmak, hanem egy tágan értelmezett jelenség különböző aspektusai, egyszersmind létező folyamatok is, melyek kutatása mindenképpen szükséges és indokolt.

Megállapítható, hogy önmagukban ezek nem tekinthetők jó vagy rossz, helyes vagy helytelen folyamatoknak, hanem egyszerűen létezőknek kell, hogy felfogjuk, amolyan adottságnak, tendenciának, amely azonban megfelelő ismeretek és kellő tudatosság birtokában irányítható, jól vagy rosszul egyaránt alkalmazható, használható.

A többszintű alkotmányosság lényege – akár ezt a nemzetközi jogi rendszer, akár a közösségi, uniós jogrendszer összefüggésében vizsgáljuk – nem abban áll, hogy az egyik jogrend magasabb rendű szabályrendszer, mint a másik, sem abban, hogy az egyik meghatározza a másikat. Az összekapcsolódás lényege, hogy ezek a különböző jogrendek hatással vannak egymásra, kialakul egyfajta kölcsönösség és komplementaritás, amelynek következtében ennek az adott jogrendszerre nézve stabilizáló funkciója és struktúráképző hatása van.

A nemzeti alkotmányos és az uniós alkotmányossági szint vonatkozásában ennek a többszintűségnek pedig a „lényege éppen az, hogy a több alkotmányos szint nem egymástól elválasztva, hanem egymással együttműködve teljesíti be funkcióit, így egyik szintről sem lehet a funkcióteljesítés egészét elvárni. A legitímációs funkciót a nemzeti tagállamok alkotmányai lényegesen jobban teljesítik, mint a közösségi szint, ugyanakkor a hatalomkorlátozási funkciókat a közösségi alkotmányos szint nagyobb hatásfokkal képes garantálni, számos területen, mint a tagállami alkotmányok” (Vincze 2008: 428–429).

Ugyancsak e szerző megállapítása szerint „a policentrális alkotmányosság azt jelenti, hogy az alkotmányok egy egymásra hatásban, egy összjátékban alakulnak ki két, vagy több egymástól relatíve független, azonban ennek ellenére összetartozó szint – a nemzeti és a közösségi – között. Az összjáték, az alkotmányos tartalom és funkció kölcsönös egymásra hatása megköveteli, hogy a jogrendszerek egymás felé nyissanak, de azt is, hogy emellett óvják saját integritásukat” (Vincze 2008: 429).

Mindezek a megállapítások, akár kutatási hipotézisnek, akár kutatási eredménynek fogjuk fel, már olyan értékelést is tartalmaznak, melyre, különösen az alkotmányozó jogalkotónak és alkotmányt értelmező igazságszolgáltatásnak oda kell, hogy figyeljen.

Az igazi tétje ezen folyamatoknak, ezek tudatos használatának, adott esetben irányításának pedig az, hogy a különböző alkotmányos rendszerek egymásra hatásában milyen módon, mértékben alakítható ki az optimális egyensúly, a kölcsönhatás előnyei, az egyetemesnek mondható normatív eszmék és értékek átvétele, valamint az alkotmányos identitás valós tartalma, ennek megőrzésére irányuló szándék között.

## Szakirodalom

ALEXE, Andreea

2014 Cutuma constituțională și tradițiile democratice ale poporului român consacrate în Constituție. *Revista de Drept Public*. Supliment. 151–156.

BIBÓ István

1994 *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai*. (Gordius Könyvek.) Kriterion Könyvkiadó, Bukarest–Kolozsvár, 1994.

HALMAI Gábor

2011 Összehasonlítás az alkotmányértelmezésben. *Fundamentum* XV. (4) 37–57.

IONESCU, Cristian

2014 Despre valoarea normativă a tradițiilor democratice ale poporului român și a idealurilor revoltei populare din decembrie 1989. *Revista de Drept Public*. Supliment. 41–60.

KONDOROSI Ferenc – MAROS Ildikó – VISEGRÁDY Antal

2008 *A világ jogi kultúrái – a jogi kultúrák világa*. Napvilág Kiadó, Budapest.

LAMM Vanda

2013 Az emberi jogok nemzetközi védelme és az államok szuverenitása. *Magyar Tudomány* (4) 401–410.

MOLNÁR Tamás

2013 *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Dialóg Campus Kiadó – Dóm Kiadó, Budapest–Pécs, 19–46.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat

2000 *A törvények szelleméről*. Osiris Kiadó, Budapest.

MURARU, Ioan – TĂNĂSESCU, Elena Simina (coord.)

2008 *Constituția României. Comentariu pe articole*. Editura C.H. Beck, București.

TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián

2006 *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest.

VINCZE Attila

2008 Policentrális alkotmányozás, multi-level constitutionalism... avagy, kell-e temetni a magyar alkotmányt? In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék–Rejtjel Kiadó, Budapest, 423–441.

## **Procesele de interacțiune dintre dreptul internațional și dreptul constituțional (sau internaționalizarea dreptului constituțional și constituționalizarea dreptului internațional)**

Studiul propune pentru analiză o posibilă temă de cercetare științifică legată de interferențele dintre dreptul constituțional și dreptul internațional public. În ultima perioadă, au apărut fenomene prin care putem descoperi noi dimensiuni ale raportului dintre dreptul constituțional și dreptul internațional public, respectiv dreptul comunitar. Doctrina juridică și, mai ales, cea constituțională denușește acest fenomen, metaforic, „transplant”, „împrumut” sau „fertilizare constituțională”. Studiul abordează câteva aspecte ale acestui fenomen și anume: universalitatea drepturilor fundamentale ale omului, originea valorilor constituționale fundamentale, obligarea de către dreptul comunitar la modificarea constituțiilor naționale, invocarea dreptului internațional public, a dreptului comunitar și a practicii instanțelor jurisdicționale internaționale de către Curtea Constituțională, dialogul dintre curțile constituționale la nivelul jurisprudenței, precum și impactul avizelor Comisiei de la Veneția asupra procesului de revizuire a Constituției României. Toate aceste fenomene demonstrează o influență reciprocă între cele două domenii de drept.

## **Interaction Processes between International Law and Constitutional Law (or the Internationalization of Constitutional Law and the Constitutionalization of International Law)**

This paper proposes an analysis of the interference between constitutional law and public international law. In recent years we have seen the emergence of several new phenomena which reveal new dimensions of the relationship between constitutional law and public international law or Community law. Legal and especially constitutional theory refers to this phenomenon metaphorically as “constitutional transplant”, “constitutional borrowing”, or “constitutional cross-fertilization”. The author approaches some aspects of this phenomenon, namely the universality of fundamental human rights, the origins of fundamental constitutional values, the requirement by Community law to amend national constitutions, the invocation of public international law, Community law and the practice of international courts and tribunals by the Constitutional Court, the legal dialogue between constitutional courts, and the influence of the opinions of the Venice Commission on the revision of the Constitution of Romania. All these phenomena point to a mutual influence between these two areas of law.

## A szerzők adatai

---

**Bakk Miklós** – egyetemi docens, Babeş–Bolyai Tudományegyetem, Politikatudományi Intézet, Kolozsvár

**Bálint-Pataki József** – történelemtanár, könyvtáros, a Határon Túli Magyarok Hivatalának volt elnöke, Budapest

**Bodea Radu** – tárgyalási osztályvezető ügyész, Nagyváradi Ítéletábla melletti Ügyészség, egyetemi tanár, Nagyváradi Egyetem, Jogi Kar

**Bodó Barna** – egyetemi docens, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Európa Tanulmányok Tanszék, Kolozsvár

**Fábián Gyula** – egyetemi docens, Babeş–Bolyai Tudományegyetem, Jogtudományi Kar, Kolozsvár

**Gruber Ines** – PhD-hallgató, Andrásy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem, Budapest

**Horváth Réka** – egyetemi adjunktus, Babeş–Bolyai Tudományegyetem, Közgazdasági és Gazdálkodási Kar, Kolozsvár

**Jakab Albert Zsolt** – tudományos kutató, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár

**Király Zoé Adrienn** – PhD-hallgató, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Intézet, Budapest

**Nánási László** – főügyész, Bács-Kiskun megye, előadó, óraadó tanár, Magyar Ügyészképző Központ

**Nótári Tamás** – tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest

**Salat Levente** – egyetemi tanár, dékánhelyettes, Babeş–Bolyai Tudományegyetem, Politikatudományi Intézet, Kolozsvár

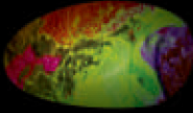
**Szalayné Sándor Erzsébet** – egyetemi tanár, nemzetiségi biztoshelyettes, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest

**Székely Tünde** – gyakornok, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Kolozsvár

**Tonk Márton** – egyetemi tanár, dékán, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Kolozsvár

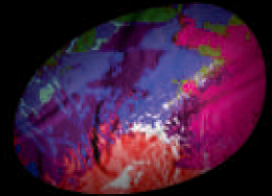
**Ujvári Anna** – PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest

**Varga Attila** – egyetemi docens, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Jogtudományi Intézet, Kolozsvár



„Az érdekek harmóniájának a feltevése a nemzetközi viszonyokban és általában a materiális világban alapvetően téves feltevés. A harmónia alapvetően spirituális fogalom, még akkor is, ha a materiális világra (tárgyakra) vonatkozik. Nem értelmetlen pl. az emberi testben megnyilvánuló harmóniáról beszélni, de ez a harmónia olyan bonyolult összefüggéseknek a végeredménye, amelyek csak részben írhatók le mennyiségi és minőségi kategóriákban, nem is beszélve arról, hogy csak az élő test esetében lehet harmóniáról szó. Az emberiség egésze csakis szellemi egység lehet, s azt nem lehet kizárólag materiális eszközökkel megvalósítani. Isten városát éppúgy nem lehet bankkölcsonkból felépíteni, mint védelmét fegyverekre bízni.”

Bíró Gáspár (2003)



ISBN 978-606-8377-36-0

ISBN 978-963-9218-89-5



9 786068 377360