

Európa és a nemzeti kisebbségi kérdés a második világháború után

A kedvezménytörvény módosításáról szóló vita ismét a figyelem középpontjába helyezte a nemzeti kisebbségi kérdést nemcsak Magyarországon és a Kárpát-medencében, hanem visszhangot váltott ki az egész európai földrész kisebbségi kérdésekkel foglalkozó közvéleménye előtt is. A kedvezménytörvényről szóló vita egyik legfőbb ösztönzője Magyarország közeli uniós csatlakozása. Az utóbbi hónapokban igen sok, részben egymással szembenálló nézet látott napvilágot. Az érvek között a következők fogalmazódtak meg a legmarkánsabban az egyik oldalról:

- az európai normák önmagukban elegendőek vagy csaknem elegendőek a tartós rendezés számára;
- ha azok a szomszéd országok is csatlakoznak az unióhoz, amelyek keretei között magyarok élnek, akkor lényegében már nincs szükség kisebbségi politika kidolgozására vagy vitélére, megállapodásokra és törvényekre, hiszen a megoldás csaknem automatikus;
- a XXI. században részben az előrehaladó globalizáció és a regionális integrációk hatására a nemzeti kisebbségi kérdések, csakúgy, mint általában a nemzeti kérdések, elhalványodnak és lekerülnek a napirendről.

Míg a másik oldalról:

- a határon túli magyarok nagy része olyan szomszédos országokban él, amelyek a közeli jövőben nem lesznek tagjai az uniónak;
- a csatlakozás önmagában nem old meg semmiféle problémát, Nyugat-Európa országainak ellentmondásos gyakorlata – lásd például az északír vagy a baszk kérdést – arra mutat, hogy az állítólagos európai modell nem működik;
- az európai uniós standardok egyáltalán nem egyértelműek, még az egyébként pozitív elvek sem valósultak meg;
- Magyarország uniós tagsága, miközben a határon túli magarság nagy része kívül marad az unión, kifejezetten káros, és a magarság megosztottságát is mélyülthet.

Az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy a kisebbségi kérdéssel kapcsolatos uniós politika és jogfejlődés felidézésével hozzájáruljunk e vitához.

A kifejtés három részből áll:

Az *első* a bipolaritás időszakáról, azaz a második világháborútól a nyolcvanas évek legvégéig tartó szakasról szól, amelyre az elhallgatás, az igen lassú politikai és jogfejlődés, a kisebbségek iránti gyanakvás és bizalmatlanság nyomja rá bélyegét. A *második* rész a Szovjetunió összeomlását követő új időszakról szól, amelyet a rendkívül gyors, a kisebbségek státusa, identitásmegőrzése szempontjából lényeges gyakorlati eredmények és a pozitív diszkrimináció elveit is tartalmazó jogoknak a fejlődése jellemez. Végül a *harmadik* rész néhány következtetést fogalmaz meg.

I.

A második világháború után kialakuló bipoláris rendszer, amely a XX. század második felének nagobbik részét uralta, teljes egészében antinacionalistának tekinthető. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a bipoláris időszak minden múltban és később elkövetett emberellenes vagy társadalomellenes cselekedetért kimondva vagy kimondatlanul a nemzeti elvet tette felelőssé. Ez azt is jelentette, hogy a nemzeti kisebbségi kérdések háttérbe szorultak.

Mi volt az oka az 1945 és 1990 között uralkodó bipoláris rendszer nemzettel kapcsolatos egyértelműen elutasító magatartásának? Feltehetően több ok egymást erősítő hatásáról van szó. Az egyiket kétségtelenül a fasiszmus és a második világháború tapasztalatai képezik. A nemzetközi közvéleménybe mélyen beleivódott annak emléke, hogy a második világháborút kirobantó hatalmak erőteljesen éltek és még erőteljesebben visszaéltek a nemzeti törekvésekkel. Másodsor, az a tény, hogy a szuperhatalmak nem nemzetállamok voltak, és pusztán létük a nemzeti és különösen az etnikai elv elvetésén és tagadásán nyugodott, akár önmagában is magyarozatát adhatná a nemzettel szembeni gyanakvó, sőt kifejezetten ellenséges attitűdjüknek. Harmadszor, a bipoláris rendszer egész működése is ebbe az irányba hatott, nevezetesen azzal, hogy az egyes szuperhatalmak olyan szövetségi rendszereket működtettek, amelyeket tagjaiknak nemzeti érdekvédelem megbontott volna. Negyedszer, nem csekély szerepet játszottak az ideológiai megfontolások és értékek. A Nyugaton domináns liberális és a Keleten egyeduralkodó marxista felfogás egyaránt erőteljes antinacionalizmust képviselt, és a politikai gyakorlat a nemzeti törekvéseket, hacsak nem találta a másik fél gyöngítésére alkalmasnak, határozottan elvetette.

A nemzeti kisebbségek, magától értetődően teljes egészében osztoztak a nemzeti elv elvetésének következményeiben. A kisebbség-

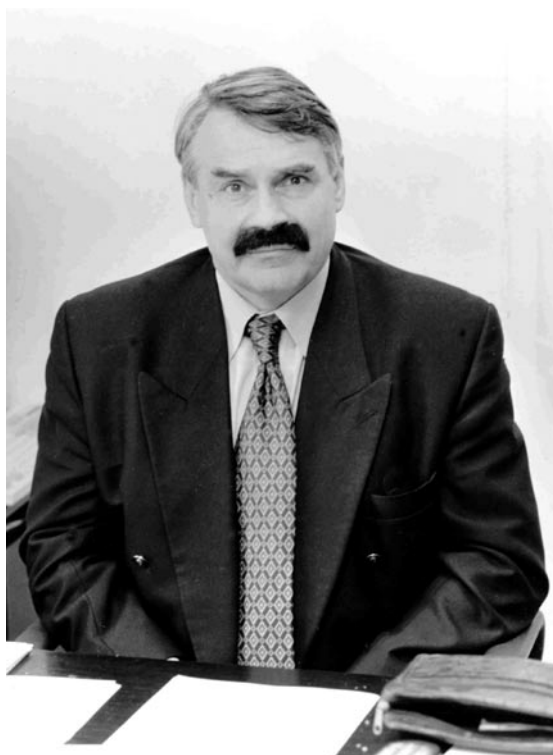
gekkel szembeni elutasító magatartás indoklásaként visszatérő elemként jelent meg az a hivatkozás, hogy a német nemzeti kisebbség milyen helyet és szerepet kapott a Harmadik Birodalom törekvéseiben. Ez ürügyül szolgált arra, hogy a későbbiekben a kisebbségeket afféle ötödik hadoszlopnak tekintsék.

A kisebbségi kérdést nemcsak háttérbe szorították, hanem a kisebbségeket békebontónak is tekintették, ráadásul átmeneti és gyorsan eltűnő jelenségnek. Európa valóban csaknem eltűntette kisebbségeit, és ennek a folyamatnak az igenlésében és gyorsításában Nyugat-Európa legalább annyira jeleskedett, mint Kelet-Európa. Ma Európa lakosságának csak mintegy 10 százaléka tartozik nemzeti kisebbségekhez, míg ez az arány a második világháború előtt közel 30 százalék volt.

Kelet és Nyugat között ádáz harc dúlt, de a nemzeti kisebbségeket illetően konszenzus alakult ki, abból kiindulva, hogy a nemzeti kisebbségek

- destabilizáló tényezők,
- bizonytalan és általában kiszámíthatatlan trendek hordozói,
- a nagy nehezen kialakított status quo megbontásának eszközei,
- a terrorizmus táptalaját képezik,
- sorsuk a gyors integrálódás és az asszimiláció, és ezt a pozitív folyamatot elő is lehet, sőt elő is kell segíteni.

A második világháború éveiben a hatmillió zsidó származású különböző nemzetiségű európai fizikai megsemmisítése, a többiek diszkriminálása és üldözése, a tatárok, csecsenek, koreaiak és mások megtizedelése és kiűzése, a háború utáni években a magyarok és németek elleni atrocitások és tömeges kitelepítések, a baltiak, ukránok és moldáviaiak elleni durva fellépések és deportálások jellemezték a nemzeti kisebbségi politikát. Az egész európai földrészen felgyorsult a nemzeti kisebbségek beolvasztási folyamata. Ezt a folyamatot részben nyílt erőszakkal ösztönözték (a kisebbségekhez tartozókat Csehszlovákiában a negyvenes évek végén megfosztották állampolgári jogaitól, a települések etnikai jellegét politikai okokból megváltoztatták Erdélyben, Szlovákiában, a Vajdaságban, a balti államokban, a kisebbségi nyelvhasználatot korlátozták az egész kontinensen Katalóniától Elzászig, a kisebbségek pusztaságát is tagadták Bulgáriában, Törökországban, Görögországban és másutt); részben folyt az úgynevezett természetes asszimiláció, de ennek mértékét és gyorsaságát is döntően befolyásolta a mindenütt jelenlévő kisebbségellenes légkör. A szovjet birodalomban, főleg a hatvanas évekig az eloroszosítás tendenciái voltak meghatározóak. 1945 és 1990 között, vagyis egy olyan korszakban, amely saját magát antinacionalistának tartotta, tudatosan vagy ösztönösen, kimondva vagy kimondatlanul egész Európában a homogén nemzetállam megteremtése zajlott. Ennek a folyamatnak a részeként és reakciójaként vált általánossá a baszkok, bretonok, ír katolikusok szűnni nem akaró és végül, az eredménytelenség láttán terrorizmusba forduló tiltakozási mozgalma. A második világháború után tehát Keleten és Nyugaton általános elvvé vált egyaránt az antinacionalizmus, mely nem egyszerűen szuperhatalmi érdekeket szolgált, hanem az egyes államok integritását és nemzeti jellegét is hangsúlyozta, és ennek következtében már az egyébként humanista alapállású megfigyelők is hajlottak és hajlanak arra, hogy ne a kisebbségeket beolvasztani akaró államokat, hanem a beolvasztási politikával szembenálló kisebbségeket nevezzék nacionalistának. A nemzeti kisebbségek megítélése olyannyira negatívvá vált, hogy még a hidegháború legrosszabb éveiben sincs sok jele annak, hogy az egymással viaskodó és egymás létét felszámolni kívánó blokkok az ellenség kisebbségeivel különösebben szoros kapcsolatot alakítottak volna ki.



Sajnálattal kell megállapítani, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete, amely megalakulásakor – igaz kompromisszumokkal – előtérbe állította az emberi jogok és a demokrácia követelményeit, nemcsak hogy nem foglalkozott kisebbségvédelemmel, hanem még a nemzeti kisebbség fogalmát sem ismerte el. Az ENSZ alapító atyái kellő mélységgel és tisztességgel foglalkoztak a faji diszkrimináció kérdéseivel, de nem érzékelték, hogy az erőszakos asszimiláció éppen olyan károkat okoz, mint a diszkrimináció. Nem vették észre, hogy a faji diszkrimináció és az egyes közösségeknek nyelvi, kulturális és egyéb értékeitől való megfosztása ugyanannak az embertelen politikai és eszmei törekvésnek a két egymással összefonódó ága.

A faji megkülönböztetés elutasításában és elítélésében kevés helyet kapott a nemzeti alapú megkülönböztetés kérdése. Ami a kisebbségi kérdéseket illeti, nem történt meg a szükséges differenciálás a különféle jellegű kisebbségek között, így a nemzeti kisebbségek ügye teljesen összeesősödött a másfajta gyökerű és másfajta egyéb kisebbségeket sújtó megkülönböztetésekkel.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete közvetve, az emberi jogok érvényesítésén keresztül nagyon sok olyan alapel-

vet elfogadott, amely hivatkozási alapot jelenthetett a nemzeti kisebbségek számára is. Ám az a tény, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetében semmiféle nemzetikisebbség-védelmi elképzelés nem jutott kifejezésre, mindenképpen visszalépést jelentett a Nemzetek Szövetségének idevágó elképzeléseihez képest is. Az első olyan nemzetközi dokumentumot, amely a kisebbségek számára némi támpontot jelenthetett, az Európa Tanács fogadta el 1950-ben. *Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok európai egyezménye* mindenki számára biztosítja azokat az emberi jogokat, amelyeket jól definiál, vagyis megfogalmazza a gondolat, a lelkiismeret, a vallásgyakorlás, a szólás, a békés célú gyülekezés szabadsága biztosításának követelményét. A megkülönböztetések felsorolása azonban nyilvánvalóan hiányos. Ugyanakkor, nagyon helyeselhetően, a nemre, fajra, bőrszínre, vallásra való különbség nélküli egyetemes jogokról szól, és állást foglal amellett, hogy a politikai véleménykülönbségek vagy a vagyoni helyzetbeli különbségek nem akadályozhatják a szabadságjogok gyakorlását, hogy a nemzeti vagy társadalmi származás szerinti megkülönböztetés elfogadhatatlan. A mindenki számára biztosított emberi jogok, amelyeket a 14. cikkely tartalmaz, kiegészülnek a 25. cikkelyben egy olyan fogalommal, amely előrelépést tesz lehetővé. Ez a fogalom az „egyének csoportjai”. Az Európa Tanács elfogadott dokumentuma ugyan megkerüli „a nemzeti kisebbség” kifejezést, és nem emeli be a kollektív jogokat, de önmagában annak felfedezése, hogy az emberi jogokat időnként nem egyszerűen egyének, hanem azok csoportjai gyakorolják, elméleti áttörést jelentett. Mindazonáltal „az egyének csoportjainak” juttatott jog rendkívül halvány, abban merül ki, hogy a szóban forgó csoportok petíciót nyújthatnak be az Emberi Jogok Európai Bizottságának. Mindenesetre előrelépés az, hogy az ENSZ-től eltérően az Európa Tanács dokumentuma használja a „kisebbség” kifejezést. Ennek szellemében kimondja, hogy „joga van az egyének egy csoportjának azt állítani, hogy az emberi jogok megsértésének áldozata”.¹

Ez az 1950-ben elfogadott egyezmény sajnálatos módon nem lett nyitánya egy kisebbségvédelmi jogfejlődésnek. Igen hosszú időnek, több mint tíz évnek kellett eltelnie, hogy az Európa Tanács ismételten foglalkozzék a kérdéssel. A bipoláris rendszer főszereplői ugyanis a hidegháború legkilátástalanabb éveiben is fenntartották gyanakvásukat és ellenszenvüket a nemzeti és ennek részeként a nemzetiségi jogok és érdekek elismerésével szemben. Az egyetlen kivétel a nemzetközi politikai életben az újonnan felszabadult egykori gyarmati országok esetében figyelhető meg. A gyarmati uralom alóli felszabadulás nemzeti felszabadulást is jelenthetett, és elméletileg is egybemosódott a felszabadító mozgalom, a függetlenségért küzdő és azt kivívó nemzet és annak politikai kerete, a nemzeti állam. Általában

mindkét nagyhatalom és a szövetségi rendszereikhez tartozók tudomásul vették azt a fikciót, amely szerint a gyarmatosítás időszakában kialakított államhatárokon belül őket a legelmaradottabb társadalmak esetében is egy nemzet tagjainak tekintik. Ez a felfogás kétségkívül az angol és francia nemzetfelfogásra megy vissza, és természetesen megfelelt annak az igénynek is, hogy viszonylag szilárd kereteket teremtsenek az egyébként rendkívül ingatag gazdasággal és társadalmi szerkezettel rendelkező országokban. Mindenesetre figyelemre méltó az, hogy a függetlenség kivívásában vagy elnyerésében érdekelt szűkebb vagy szélesebb társadalmi csoportok, magukat nacionalistáknak tartva, teljes egészében elfogadták azt, hogy új nemzeteik azonosak az állami keretekkel. Ebből az is következett, hogy a nemzeti kisebbségi kérdések immár Ázsia és Afrika hatalmas területén is az állam- és nemzetépítés ellen ható veszélyforrásként jelentek meg. A nemzeti kisebbségekben a törekeny, fennmaradásukért küszködő, általában igen gyenge gazdasággal és esetleg csak most megteremtődő identitás nehézségeivel küszködő új államok kifejezetten a széthúzás erőit, az ellenséges nagyhatalom vagy szomszéd ország eszközeit látták. A volt gyarmati országokkal valamilyen okból szembenállók, esetleg a volt gyarmattartók, amelyek egyébként a nemzeti kisebbségek kérdésében teljes közönyt és ellenszenvet mutattak, sajnálatos módon csak akkor tettek kivételt, amikor a számukra ellenségesnek tűnő országban a kisebbségeket saját céljaikra lehetett felhasználni. Ez jól megfigyelhető volt az olyan esetekben, mint Ciprus, India, Vietnam, Algéria. Ezekben az országokban a kisebbségi jogok kérdése teljes egészében egy olyan nagy politikai-stratégiai játszma részeként vetődött fel, amely végső soron egyáltalán nem segítette a kisebbségi kérdés iránti szimpátia felkeltését.

A nemzeti kisebbségek pozitívabb megítélését segítő bizonyos előrelépésre csak 1961-ben került sor, szintén az Európa Tanács jóvoltából. Az Európa Tanács 285. számú ajánlása igen lényeges gondolatokat fogalmazott meg, bár azokkal a korlátokkal, amelyek a bipoláris időszakban végig fennálltak: „Azoktól a személyektől, akik egy nemzeti kisebbséghez tartoznak, nem lehet megtagadni a jogot, hogy csoportjaik más tagjaival együtt és a közrenddel összefüggő módon ápolhassák saját kultúrájukat, használhassák saját nyelvüket, létrehozassák saját iskoláikat és az általuk választott nyelven részesüljenek oktatásban, továbbá, hogy megvallhassák és gyakorolhassák saját vallásukat.”² Látható tehát, hogy a második világháború befejezése után másfél évtizednek kellett eltelnie, míg legalább az ajánlás szintjén viszonylag egyértelműen megfogalmazzák azt, hogy bizonyos jogokat csak kollektíven, ahogyan az ajánlás fogalmazza, a „csoport más tagjaival együtt” lehet gyakorolni. Ez nyilvánvalóan a nyelvhasználatra és a vallásgyakorlásra egyaránt érvényes. Nagy érdeme ennek az ajánlásnak, hogy együtt kezeli az egyébként nem egészen és normális körülmények között talán egyáltalán nem összetartozó nemzeti kisebbségi és vallási kérdéseket. Itt annak a felismerése és elismerése történt, hogy a számos, megkülönböztetés áldozatává vált nemzeti kisebbség

¹ *The European Convention on the Human Rights and Fundamental Freedoms.* Róma, 1950. november 4.

² The Council of Europe. *Recommendation N° 285.* 1961.

ség számára a vallási szervezetek jelentettek bizonyos védelmet, különösen ott, ahol valamelyik nemzeti kisebbség egy vallásközösséggel fonódott össze. Itt is figyelemre méltó, hogy nem nemzeti kisebbségekről szól az ajánlás, hanem nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről, tehát még mindig azoknak a politikai erőknél az álláspontja is érvényesült, amelyek nem voltak képesek elfogadni a nemzeti kisebbségeket önálló entitásként.

Az enyhülés korszaka semmiféle lényeges javulást nem hozott a nemzeti kisebbségek jogállását illetően. A Helsinkiben elfogadott dokumentumok elsődleges célja a két szuperhatalom és szövetségesei közötti status quo szentesítése és a kötelezettségvállalás ennek fenntartására. A Záróokmány nem tartalmazott olyan új elemet, amely egy demokratikusabb kisebbségi koncepció kialakulását segítette volna.

A Helsinkiben elfogadott, széles körben ismertté vált tíz elvből álló többsége az európai államok határai stabilitásának elismerését és az államok területi integritásának elvét ismételte.³ Nem vitás, az elfogadott dokumentumok szelleme azt sugallta, hogy a nemzeti kisebbségek ügyének bármiféle erőteljesebb felvetése zavarná az európai stabilitást. Ez az egyetlen magyarázat arra, hogy a nemzeti kisebbségi jogok Helsinkiben teljesen háttérbe szorultak.

A Helsinkiben megalapozott EBEÉ-folyamat egészen a bipoláris nemzetközi rendszer bukásáig számottevő eredményt nem produkált.

Még ezektől a tiszteletre méltó, de mégiscsak meglehetősen sovány eredményektől is, úgy tűnik, megriadt az európai politikai elit, és ismételten másfél évtizednek kellett eltelnie ahhoz, hogy valamilyen módon foglalkozni merjenek a kérdéssel, ezúttal az Európa Tanács 814. számú ajánlásának formájában, 1977-ben. Ezt a lassúságot és bizonytalanságot minden valószínűség szerint az a félelem is motiválta, amelyet a még mindig nem teljesen eltüntetett kisebbségek esetleg destabilizáló szerepe, szeparatista vagy erőszakba torkolló megmozdulásai tápláltak. Sokan viszont már akkor is úgy látták, hogy a baszkok, korzikaik, írek és mások mozgalmainak erőszakba fordulása inkább a helyzet következménye. A kisebbségi jogok következetes megtagadása, sőt a kisebbségek erőszakos beolvasztási kísérlete és üldözése adott ugyanis lehetőséget a szélsőséges elemek térnyerésére. Az említett 814. számú ajánlás nem törekedett ugyan a kisebbségek státuszának általános rendezésére, de lazítani kívánt a kisebbségeket zavaró egyik nagyon fontos diszkrimináción, nevezetesen a nyelvhasználat korlátozásán. Ez az ajánlás ugyanis *A modern nyelvekről Európában* címet viseli, és fő erénye talán nem is annyira a nyelvhasználat korlátozás nélküli elismerése, hanem annak kimondása, hogy a kulturális sokféleség értéket képvisel.⁴ Ez nyilvánvaló szakítás azzal a felfogással, amely a modern ipar követelményeire hivatkozva és a demokratikus értékek egyetemes érvényesítéséből kiindulva azt az álláspontot képviselte, hogy amint a gazdaságban, ugyanúgy a kultúrában is az egy-

séges, mindenki által kötelezően tanult és használt nyelv használata az egyén karrierjét nagyban segíti, azon kívül, hogy a modernizáció elengedhetetlen eszköze.

A kisebbségi nyelvek szabad használata nem minden nemzeti kisebbség számára különösen fontos, hiszen nem feledkezhetünk el arról, hogy Európa és a világ számos nemzete és kiváltképpen a nemzeti kisebbségek nem mindig rendelkeznek önálló nyelvvel. Erre jó példa az észak-írországi helyzet, amelynek sajátossága, hogy egy különlegesen militáns kisebbségnek, az írnek nincsenek nyelvi sérelmei, minthogy nyelvüket az idegen uralom alatt elvesztették.

II.

A hetvenes évek végétől a nyolcvanas évek közepéig, az úgynevezett mini-hidegháború kibontakozásának idején megint csak nem történt semmiféle komoly haladás a kisebbségi jogalkotásban. Igazi előrehaladásra csak a bipoláris rendszer megszűnése után került sor. Ekkor valóban minőségi áttörés következett be, és ez nem egyszerűen egy pozitív jogfejlődésnek a következménye. 1989–90-től kezdve a politikusok akkori meghatározó nemzedéke és a világ közvéleménye számára is váratlanul, szinte a semmiből előjövő megszorodtak a kisebbségi ébredés és általában a nemzeti újjászületés jelei. Egymás után alakultak meg, elsősorban Közép- és Kelet-Európában a nemzeti szervezetek, a nemzeti követelések legalább olyan erővel befolyásolták a társadalmi és politikai áramlatokat és mozgásokat, mint a demokratikus intézmények kiépítésének követelménye. De fontos azt is látni, hogy mindezt nem egyszerűen a Szovjetunió és politikai rendszerének összeomlása okozta. Közép- és Kelet-Európában a nemzeti jellegű törekvések és ezeken belül a kisebbségi újjászületés azért is kapott sokkal nagyobb hangsúlyt, mint Nyugat-Európában, mert a világnak ezen a részén befejezetlenek maradtak a nemzeti folyamatok, az első és a második világháború következményeként is olyan rendezések jöttek létre, amelyek nagyon sokak számára, helyenként a többségi nemzetek számára is átmenetinek, bizonytalanoknak, sőt kifejezetten sérelmesnek tűntek. Kétségtelen, hogy itt általános, nem rendszer- és nem régióspecifikus problémáról van szó, hiszen Európa nyugati felében is minden eddigénél erősebben jelentkeztek a különböző nemzeti törekvések, amelyek kifejezésre jutottak a szélesebb körű autonómiák követelésében, esetleg teljesen új államjogi elrendezésben. Az általános nemzeti ébredés nyomán Kelet- és Közép-Európában új államok születtek, régiek szétestek, időnként súlyos és véres konfliktusok törtek ki, Nyugat-Európában pedig terjedt a nemzeti kulturális örökségeket is figyelembe vevő regionalizmus, vagy olyan alkotmányos változásokra került sor, mint az, hogy a skót parlament 300 év után újra megkezdte működését,

³ *Az európai biztonsági és együttműködési értekezlet. Záróokmány.* Kossuth, 1975. A tíz alapelvet külön közli a *Nemzetközi Szerződések* (1945–1982) c. dokumentumgyűjtemény. (Halmossy Dénes szerk.) Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1985. 542–549. o.

⁴ The Council of Europe. *Recommendation N° 814.* 1977.

vagy hogy a nemzeti elvet figyelembe vevő jogi és közigazgatási átszervezés történt Belgiumban. A kisebbségi identitások erősödése következtében erőteljes mozgalmak indultak és súlyos konfliktusok alakultak ki szinte mindenütt az Európán kívüli világban is, ahogyan ez jól látható volt az egykori portugál gyarmat, Timor Indonézia elleni függetlenségi harcában, Eritrea megszületésében, a kurdok erőteljes mozgalmában, a szörnyű ruandai mészárlásokban és nagyon sok másban, még Latin-Amerikában is, ahol egy soha nem látott erejű mexikói indián felkelés tört ki.

Sokak számára teljesen új jelenségekről van szó, és ezért érte felkészületlenül a világot mindaz, ami bekövetkezett a Balkánon, a Kaukázus vidékén vagy Moldáviában. Meggyőződésünk szerint ezek nem voltak teljesen váratlan és új fejlemények, hanem a bipolaritás időszakának sajátos politikai, intellektuális konszenzusának megszűnése és bilincseinek lehullása után csak nyilvánvalóvá vált, ami a mélyben addig is létezett, és amire figyelni lehetett és kellett volna. A tekintélyesnek kikiáltott politikai és biztonságpolitikai elemzők, csakúgy, mint a „dolgok mögé látó” szabad sajtó ismét teljes kudarcot vallott: semmit sem éreztek meg a nemzeti tényező természetéből, erejéből és várható szerepéből.

Mindenesetre egyes nemzetközi intézmények figyelemreméltoan gyorsan elő tudtak állni a kisebbségi kérdéseknek az eddigieknél tisztességesebb és objektívebb feltárásán alapuló elemzésével. A kezdeményezés most is nagyrészt az Európa Tanácshoz kötődött. A tanács 1990. 1134. számú, *A kisebbségek jogairól* szóló ajánlása abból indult ki, hogy „a kisebbségek és a hozzájuk tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása lényeges tényező a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia megőrzésében”.⁵ Nagy jelentőségű, hogy a dokumentum készítői első ízben szállnak szembe azzal a felfogással, hogy a kisebbségi jogok pusztá felvetése és különösképpen azok biztosítása destabilizáló tényező, és ráadásul kifejezetten a demokratikus intézmények szilárdságának aláásását szolgálhatja. Az ajánlás ugyanis világossá teszi, hogy a stabilitást a kisebbségi jogok meg nem adása vagy megsértése veszélyezteti leginkább. Feltűnő ebben a szövegben, hogy nemcsak „a kisebbséghez tartozó személyek”, hanem a „kisebbségek” fogalma is szerepel benne. E felfogás jótékony hatásaként igyekeztek megfogalmazni a kisebbségi ismertetőjeleket is. Eszerint létezhetnek etnikai, nyelvi, vallási és más természetű kisebbségek is. Kifejezhetnénk ugyan fenntartásainkat azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti kisebbség mint etnikai kisebbség szerepel, hiszen az etnikum fogalma sok esetben tényleges nemzetrészt vagy nemzeti kisebbséget jelöl. A nemzeti kisebbség definíciója fölöttébb hiányos, és nyilvánvaló, hogy alkalmas fogalmi zavar keltésére. Ezzel együtt vitathatatlan a haladás, hiszen az etnikai kisebbség fogalmának a megjelenése határozottan a nemzeti kisebbség számára teremtett meg szükséges jogi kereteket.

Az Európa Tanács 1134. számú ajánlásának 11. cikkelye tartalmaz egy olyan megfogalmazást, amely továbbmegy minden második világháború utáni dokumentumnak nemcsak a betűjénél, hanem a szelleménél is, amikor úgy fogalmaz, hogy „a nemzeti kisebbségeknek rendelkezniük kell azzal a joggal, hogy őket mint nemzeti kisebbségeket ismerje el az az állam, amelyben élnek”.⁶ Egy nagyon vitás kérdésben szintén igen egyértelműen és bátran fogalmaz a dokumentum, amikor a 10. cikkelyében leszögezi, hogy biztosítani kell a „szabad és akadálytalan érintkezést” azokkal, akikkel „közös a származásuk vagy az örökségük”. Természetesen ez a mi térségünkben nem jelent kevesebbet, mint hogy biztosítani kell az egyes nemzeti kisebbségeknek az úgynevezett anyaországgal való akadálytalan kapcsolatát. Magától értetődőnek tarthatjuk, hogy ugyanebben a cikkelyben az Európa Tanács igyekszik megnyugtatni azokat az államokat is, amelyeknek területén nemzeti kisebbségek élnek. Ezért fogalmaz úgy, hogy a kisebbségi jogok, így például a szabad és akadálytalan érintkezés az anyaországokkal, ne sértsék meg az államok területi elvét. Óriási a különbség a második világháború utáni legfontosabb dokumentumokban megfogalmazott elvekhez képest, amelyek az államok területi integritását tették egyedül fontos politikai értéké (mint a Helsinki Értekezlet dokumentumai). Ez az ajánlás a nemzeti kisebbségek szempontjából vizsgálja a kérdéseket, egy demokratikus megközelítést érvényesítve, és ezzel együtt foglal állást az államok területi integritása mellett.

Szintén 1990-ben bontakozott ki egy másik párhuzamos fejlemény, ezúttal az Európai Béke és Együttműködés Értekezletének koppenhágai ülésén. Az EBEÉ ma már híresnek tekinthető koppenhágai dokumentuma a kisebbséghez tartozást éppen úgy, mint a nemzethez tartozást, egyéni választás kérdésévé tette.⁷ Ez a tisztességes felfogás, pontosabban ennek elfogadtatása szilárd alapot jelenthet ahhoz, hogy egyes állami hatóságok ne maguk döntsék el kényük-kedvük szerint, hogy valakinek milyen a nemzetiségi hovatartozása. Magától értetődő azonban, hogy az egyéni választás előtérbe állítása veszélyt is rejthet magában, mert ha a légkör valahol továbbra is kisebbségellenes, akkor az egyének tartózkodnak attól, hogy vállalják egy kisebbségi közösséghez tartozásukat. A koppenhágai dokumentum jogosnak tartja az adott kisebbségek kapcsolattartását a határon túli nemzettársakkal, és kimondja, hogy ezeket a kisebbségi jogokat egyénienként és közösen, csoportjaik többi tagjával együtt is gyakorolhatják. Ez a megfogalmazás összhangban van az Európa Tanács idevágó javaslataival.

1990-ben született a gyakran hivatkozott Párizsi Charta is, amely az Európa Tanács és a helsinki folyamat eddigi eredményeit erősítette meg.⁸ A kilencvenes évek elején ez a pozitív fejlődés számos más fontos nemzetközi dokumentumban is megjelent.

A megkezdett úton újabb mérföldkövet jelentett az Európa Tanács 1177. számú ajánlása a kisebbségek jogairól. Európa soknemze-

⁵ The Council of Europe. *Recommendation* N° 1134. 1990.

⁶ *The Document of the Second Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE*. Copenhagen, 1990.

⁷ The Council of Europe. *Recommendation* N° 1177.

⁸ *Charter of Paris for a New Europe*. CSCE. Paris, 1990.

tiségű jellegének elismerésében szemléleti korszakváltás fejeződik ki, összhangban azzal a fejlődéssel, amely természetes állapotnak tekinti a multikulturalizmust. Bizonyos értelemben talán magának a kisebbség fogalmának a megkérdőjelezéséről van szó. Ez nagyon kényes kérdés, és a nemzeti kisebbség fogalmának hirtelen elvetése nem felelne meg a kialakult gyakorlatnak és a kisebbségek saját szóhasználatával is ellentétes lenne. Ugyanakkor az említett ajánlás, amikor kimondja, hogy „egy demokratikus államban nem lehetnek másodrendű állampolgárok”,⁹ megnyitja afelé az utat, hogy az államok nemzeti jellege jelentősen csökkenjen vagy egyenesen eltűnjön. Ez tenné lehetővé a kisebbségek teljes egyenjogúságát. Ez azonban nyilvánvalóan egy nagyon hosszú út eredménye lehet, nagyon sok ellenérv létezik, és az ellentétes érdekek még sokáig jelentős szerepet játszanak.

1992-ben fogadták el a *Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartáját* is, amelynek fő vívmánya az, hogy túllépett a kisebbségek és a kisebbségi nyelvek diszkriminációjának pusztá tilalmán. A Charta is a jogegyenlőség elvéből indul ki, és állást foglal a nyelvhasználat szabadsága mellett, az oktatásban, a képzésben, a tömegkommunikációban, a gazdaságban, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban egyaránt.¹⁰ Vagyis ahol bármiféle tényleges diszkrimináció következik be, vagy nem érvényesül a kisebbségek nyelvhasználatának szabadsága a bíróságokon, a gazdasági életben vagy általában az egész közigazgatásban, ott nem beszélhetünk elfogadott, a modern gazdaság kiépítésével szinkronban lévő, az államok legitim jogaival összhangban álló gyakorlatról, az kifejezetten ellentétes a demokrácia mai értelmezésével. Természetesen hosszú évek küzdelme lesz, amíg mindenütt tényleges eredményeket lehet elérni.

Magyarországon és a Kárpát-medencében talán az Európa Tanács 1201. számú ajánlása a legismertebb, minthogy a hosszan és sokat vitatott alapszerződés között, amelyeket Magyarország egyes szomszédaival kötött, valamilyen formában erre támaszkodnak. Ez az ajánlás megismétli azt a már idézett megfogalmazást, amely szerint olyan egyéni jogokról van szó, amelyek kollektíven is gyakorolhatók, s amely megfogalmazás így egy kötelező érvényű jogi dokumentum részévé vált. Ami ebből a szövegből kiolvasható, az túlmegy az európai dokumentumok nagy többségén, nem beszélve az ENSZ-dokumentumokról, hiszen tudomásul veszi a kollektív jogok gyakorlásának bizonyos formáit. Nem kétséges, hogy a megfogalmazás nem teljesen egyértelmű, valóban lehetőséget ad különféle hangsúlyú értelmezésekre. Idézzük a vitákban sokszor félig értett vagy félremagyarázott paragrafust: „Azokban a körzetekben, ahol nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással vagy kü-

lönleges státussal rendelkezzenek”.¹¹ Az ajánlás törekszik a nemzeti kisebbség fogalmának definiálására is. Ez a megfogalmazás épít az 1134. számú ajánlásra, de annál lényegesen pontosabb és sokkal nagyobb hatású is. A definíció szerint a nemzeti kisebbséghez azok tartoznak, akik egy adott államnak az állampolgárai; tartós kapcsolatban vannak az állammal; jól meghatározható etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi megkülönböztető jegyeik vannak; elég nagy lélekszámúak; meg akarják őrizni identitásukat. Ez a meghatározás noha minden eddiginél pontosabb, maga is tartalmaz lazaságokat, és ez valószínűleg nem is lehet máshogyan. Például az a követelmény, hogy egy kisebbség tartós kapcsolatban legyen az állammal, nem ad útbaigazítást arról, hogy mit tekintünk tartósnak. Azon is lehet vitatkozni, hogy egyáltalán mit jelentenek az etnikai jegyek, minthogy az etnikum fogalma nem teljesen tisztázott. Az „elég nagy” lélekszám meglehetősen szubjektív, ám ez is természetes, hiszen az illető kisebbségnek a többséghez viszonyított aránya, egy bizonyos területen való koncentrátsága és nagyon sok minden más határozza meg azt, hogy lényegében mit is lehet tekinteni elégséges lélekszámnak. Az ajánlás szelleméből az következik, hogy minden kisebbség saját maga döntse el, hogy kisebbségeként is kíván-e létezni, ebben az esetben pedig a lélekszámküszöböknek a megállapítása nem egyszerűen valamely állam toleranciájától függ.

A kisebbségvédelem szempontjából figyelemre méltó az európai államok állam- és kormányfőinek bécsi találkozója, amelyen a résztvevők deklarálták, hogy „politikai és jogi kötelezettséget vállalnak az európai nemzeti kisebbségek védelmére”, és feladatul tűzték ki egy keretegyezmény előkészítését. A csúcstalálkozón létrehozott ad hoc bizottság valóban nagyon gyorsan, a kedvező légkört kihasználva elkészítette az utóbb 1995-ben elfogadott, *A nemzeti kisebbség védelméről* szóló keretegyezményt. Ez az egyezmény célul tűzte ki „a kisebbségek és az e kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak hatékony védelmét”,¹² és a kisebbségvédelmet a több évszázados európai politikai és jogfejlődés hagyományainak megfelelően összekötötte az államok területi sérthetlensége és szuverenitása tiszteletben tartásának elvével.

Új mozzanat az, hogy a keretegyezmény 1. fejezetének 1. cikke kimondja: „A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságának védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik”. Ez világos állásfoglalás a tekintetben, hogy a nemzeti kisebbségi kérdések kezelése nem tekinthető egy állam belügyének.

Az EBESZ által létrehozott nemzeti kisebbségi főbiztosi tisztséget betöltők is előremutatónan tevékenykedtek nemzeti kisebbségi jogok lényeges kiterjesztésében. Humá-

⁹ The Council of Europe. *Recommendation*. N° 1117. 1992

¹⁰ *The European Charter for Regional and Minority Languages*. The Council of Europe. 1992. november 5.

¹¹ Erről bővebben Balogh András: Az Európai Stabilitási Egyezményről, *Magyar Tudomány* 1995. 7. szám.

¹² *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Prepared by CAHMIN. The Council of Europe. 1995.

nus gondolkodásmódot jeleznek az általuk kezdeményezett oslói ajánlások (*A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól*, 1998), valamint a lundi ajánlások (*A nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben*, 1999).

Az oslói ajánlások pozitív elmozdulást jelentenek a kisebbségi nyelvhasználat tekintetében,¹³ a lundi ajánlások pedig állást foglalnak amellett, hogy „a nemzeti kisebbségek részt vegyenek a közéletben”, és ha szükséges, a pozitív diszkrimináció is érvényesüljön, esetleg a törvényhozásban a kisebbségek számára fenntartott helyeken keresztül.¹⁴

Az említett fejlemények jó irányúak. Kérdés azért marad:

- a legszebb gondolatok ma még csak ajánlások, mikor lesz belőlük törvény?
- a törvényekkel mikor és hogyan tudnak a kisebbségek élni?
- lesz-e folytatás a kisebbségek számára kedvező politikai és jogfejlődésben?

III.

Következtetések

1. A nyugat-európai demokráciák kialakulása és megerősödése, valamint a kisebbségi kérdés demokratikus, egyben tudományos igényű elvi koncepciójának kialakítása és egy ilyen koncepciónak megfelelő gyakorlat között nincs közvetlen és szerves kapcsolat. Pontosabban: a faji, vallási, nemi és egyéb alapon történő diszkriminációk felszámolásában figyelemre méltó eredmények születtek, de az identitásmegőrzésben, az erőszakos asszimiláció elleni fellépésben egészen az 1980-as évek végéig nem következett be jelentős haladás. Áttörés csak a kilencvenes években történt, ez pedig általános vélekedés szerint a kelet-európai etnikainak nevezett feszültségeknek, az államokon belül és államok közötti, majd minden esetben a nemzeti problémával összefüggő háborúknak volt a következménye. Az integráció Nyugat-Európában meglóduló folyamata szintén abba az irányba hatott, hogy a hagyományos nemzetállamok, miután kompetenciáik egy részét hajlandók voltak átadni egy nemzetek fölötti központnak, sőt a továbbiakban előirányozták, hogy ezt a törekvésüket fenntartják és erősítik, sokkal kisebb ellenszenvet és félelmet éreztek a nemzeti kisebbség iránt. Sajnálattal kell konstatálnunk, hogy a változásokban nem annyira az emberi jogok kiteljesedésének megnyilvánulását vagy a jogállami és emberjogi fejlődés természetes következményeit láthatjuk, hanem sokkal inkább biztonságpolitikai szándékokat és megfontolásokat.

2. A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos politikai, jogi és tudományos álláspontok állandó változása egyértelműen arra utal, hogy egy még nem lezárult folyamatról van szó, amelynek a végét nem látjuk. Ebből az is következik, hogy csak az aktív és körültekintő tudományos, politikai és mozgalmi tevékenység képes eredményeket elérni.

3. A nemzetközi feltételek a nemzeti kisebbségek fennmaradásához, a kisebbségekhez tartozók emberi jogainak kiteljesedéséhez, félelem nélküli és normális életéhez ma kedvezőbbek, mint akár az elmúlt néhány évben. Ez mindenekelőtt annak köszönhető, hogy az Európai Unió fejlődésében egyre nagyobb szerepe van a szubszidiaritásnak, azaz annak a gyakorlatnak, amely lehetővé teszi a lényeges döntések alacsonyabb szintre kerülését. Mindez szorosan összefügg az unió által nagy becsben tartott és bőkezűen támogatott regionalizmus térhódításával. Az előremutató fejlemények közé tartozik az a devolúciós folyamat, amelynek során az Egyesült Királyság régi történelmi alkotórészei olyan széles körű autonómiát kapnak, amelyet néhány évtizeddel ezelőtt fel sem vetettek, vagy csak egy szűk kisebbség vélt reális céljának. Három évszázad után újra összeülhetett a skót parlament, a már rég elfelejtett wales-i nyelv és kultúra ápolásához megteremtődtek a jogi és adminisztratív keretek. A pozitív fejleményekhez tartozik, hogy Franciaországban a decentralizáció végére már egyre komolyabban fenyegeti a több mint két évszázados centralizációs gyakorlatot. Talán az eddigieknél több sikerrel kecsegtető megállapodások születnek Korzika autonómiájáról. A Kárpát-medencében különleges jelentőségű fejlemény az, hogy Romániában, Szlovákiában és Szerbiában jól szervezett, magyarokat tömörítő pártok tevékenykednek, amelyeknek számottevő súlyuk van a törvényhozásban, és részt tudnak vállalni a kormányok és a helyi közigazgatások tevékenységében. Előremutatónak tekinthetjük az Egyesült Államok növekvő nemzetközi szerepvállalását is. A boszniai rendezés, bármennyi bíráltnivaló vonatkozása is van, véget vetett az etnikai tisztogatásoknak, elhárította azokat a törekvéseket, amelyek a bosnyák lakosság felosztását, hátrányos helyzetének állandósulását eredményezték volna. Koszovó de facto elszakadása Szerbiától szintén megteremtette egy külső nemzeti elnyomástól mentes fejlődés lehetőségét. Az Irak elleni háború egyik nyilvánvaló következménye a kurdok széles körű autonómia-törekvésének érvényesülése, akiket az egész XX. század a legkíméletlenebb formában megfosztott ettől a lehetőségtől. Vagyis a világfejlődésnek olyan mozzanatai tapasztalhatók, amelyek reményt adnak a nemzeti kisebbségi problematikát is magában foglaló emberi jogok további kiterjedésének.

4. Hibát követnénk el, ha nem látnánk, hogy ezek a folyamatok ma még nem visszafordíthatatlanok, és számos olyan fejlemény is van, amely a legrosszabb hagyományok továbbélését mutatja. ■

¹³ *The Foundation on Inter-Ethnic Relations* 1998. február. (Ez az intézmény szervezte meg az elismert szakértőkből álló munkacsoportot, amely a szóban forgó dokumentumot elkészítette.

¹⁴ I. m. 1999. június.