

KENDE PÉTER

Önrendelkezés Kelet-Európában tegnap és ma*

Az önrendelkezés egyike azoknak a politikai fogalmaknak, amelyek Bibó István nemzet-történeti, államelméleti és nemzetközi jogi munkásságának a központjában álltak. Úgyis mondhatnám, hogy az önrendelkezési probléma Bibó gondolkodásának egyik sarkpontja volt, ha nem éppen a sarkpontja. Eredetileg angolul közzétett munkája (*A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai, 1976*) voltaképpen az önrendelkezés kérdése körülforog.

Kezdjük tehát az e könyvben olvasható tézisek felidézésével. Bibó álláspontja véleményem szerint két alaptételben foglalható össze, amelyhez néhány kiegészítő megállapítás csatlakozik. A két alaptétel:

1. A mai korban bármely közhatalmi legitimitás „csak a népszuverenitás és az önrendelkezés elvére épülhet”. Ez nem mindig volt így, de 1918 óta egyértelműen így van Európában. Az önrendelkezés és a népszuverenitás a modern legitimitás egyedül érvényes elvei, amennyiben „érvényesnek” azt nevezzük, amit széles körű közmegegyezés hordoz (1024).¹

2. Az önrendelkezés tartalma - természete szerint - „demokratikus és szabadságigényű elv” (1019), a népszuverenitáshoz hasonlítható. Csakhogy amíg a népszuverenitás egy már adott államkeretre, annak működtetésére vonatkozik, addig az önrendelkezés valamilyen értelemben az államkeret kérdését veti fel, annak területi vonatkozásaira is kihatóan. Az önrendelkezési elvben, állapítja meg Bibó, a népeknek a maguk területével való rendelkezési joga fejeződik ki (1066).

Lássuk, hogy ehhez a két alapelvhez milyen kiegészítő megállapítások csatlakoznak. Előadásom összefüggésében három ilyenről szeretnék említést tenni: a) „A közösségi tudat mai állapotában az önrendelkezés elsősorban nemzetállamok alakítására irányul” (1024,1029). Erre a megállapításra, vagyis arra a kérdésre, hogy e tétel még ma is érvényes-e, a továbbiakban még vissza fogok térni. b) Az önrendelkezés és népszuverenitás elvét sem az agresszív nacionalizmus veszélye, sem a magasabb fokú nemzetközi integráció követelménye, sem a történetileg levezethető államjog, sem a mesterségesen kezelt etnikai elv és általában véve semmilyen merőben célszerűségi megfontolás - stratégiai, gazdasági vagy hasonló - nem hatálytalaníthatja. (Ennek részletes kifejtése a könyv 5-7. szakaszában található.) c) A területi stabilitás igénye korlátozza ugyan az önrendelkezési elv érvényesíthetőségét, de nem hatálytalanítja. A területi státus relatív változatlansága ugyanis a nemzetközi államközösség normális működésének egyik gyakorlati feltétele (981. és általában a könyv második szakasza). Bibó István azonban ezzel kapcsolatban nyomatékosan aláhúzza, hogy az önrendelkezés és a területi stabilitás konfliktusában nem két elv ütközik egymással, hanem egy elv és egy praktikus szükséglet (1040). Ehhez talán annyi megjegyzés kívánkoznék, hogy a területi stabilitás sokak fejében elvként jelentkezik, sőt még pontosabb volna, ha szentségként definiálnánk. Két vonatkozásban is az: a nemzetközi viszonyok stabilitása oldaláról nézve és a meglévő államok integritásának szempontjából. Nehéz volna akár csak egyetlen államot is megnevezni, amely saját területi integritását ne tekintené szentségnek. Bibó Istvánnál erről nem esik szó, az államközi és önrendelkezési viták megfigyeléséből azonban egyértelműen ez a következtetés adódik.

Mindenki előtt nyilvánvaló, hogy az önrendelkezési elv és még inkább az önrendelkezési gyakorlat történetében az 1990-es év új fejezetet nyitott. Előadásom voltaképpeni célja az 1990 óta felvetődő problémák elvi elemzése. Azért választottam kiindulópontként Bibó István elméleti alapvetését, mert úgy érzem, hogy Bibó gondolatai még soha nem voltak

időszerűbbek; mint évezredünknek ebben az utolsó évtizedében. Amikor „a nemzetközi államközösség benuátlása” első ízben megjelent-sőt még később, az 1980-as évek közepén is, amikor ez a munka végre magyarul szintén hozzáférhetővé vált -, sokan vélekedtek úgy, Bibó István valamennyi munkája közül talán ez a legakadémikusabb, a legprofesszorosabb. Meglehet, hogy ez a vélekedés akkor igaz is volt. Ma azonban e könyv olvasóját bizonyára az ellenkezője döbbsenti meg. A tanulmány úgyszólván minden mondatának van aktuális üzenete. Néha egyenesen úgy tűnik, mintha Bibó István ezt a könyvet az 1991-ben kirobbant jugoszláviai polgárháború tanulságai alapján írta volna!

Lássuk tehát az önrendelkezéssel kapcsolatban újabb felvetődő problémákat. Mondanivalómat hat címszó köré fogom csoportosítani (miféle közösségek, milyen tartalommal, területi vonatkozások, az elv korlátai, a lebonyolítás módja, vegyes területek sajátos problémaköre). Fejtegetéseimben én is elsősorban az európai térséget tartom szem előtt.²

1. Miféle közösségek formálhatnak jogot az önrendelkezésre?

Ez a kérdés voltaképpen ahhoz a közismert nemzetközi jogi - és egy másik síkon: tudományos - vitához vezet vissza, hogy tulajdonképpen milyen embercsoport tekinthető különálló népnak? Mi itt a meghatározó faktor: a területi együttélés, a közös történelmi sors, az egynyelvűség, a vallási összetartozás? Erre a -kérdésre ugyanúgy nincsen egyértelmű válasz, mint a „nemzetnek” nevezett közösség mibenlétére. (A nemzeti probléma minden valamirevaló teoretikusa tudja, hogy a világnemzetei, pontosabban ilyenek elismert közösségei nem fűzhetők föl egyetlen kaptafára: ahány nemzet, annyi a lehetséges definíció.) Mégis úgy vélem, hogy két fogódzópontra rendelkezünk.

Az első politikai jellegű. Különálló népről nyilvánvalóan csak egy olyan embercsoport esetében beszélhetünk, amely a politikai öntudat és szerveződés szintjére jutott, s ennél fogva - nemcsak egy-egy próféta előérzete szerint, hanem a vonatkozó közösség kollektív öntudatában - a különállás, a nemzeti vagy területi vagy másfajta közösségi egyediség tudatára ébredt.

Ez a csoportkülönösség azonban - és ez lesz második fogódzópontunk - csak akkor népalkotó jellegű, ha az egyén hovatarozása szempontjából meghatározó jelentőségű. Ugyanis nem minden megkülönböztető jegy szolgáltat erre alapot. Elvégre is minden főnálló nemzeten belül léteznek alcsoportok a meglévő regionális, szociális vagy kulturális különbségek alapján. Ez még a legegységesebb nemzeti közösségek esetében is így van. Magyarország lakosságában például vannak hívők és hitetlenek, a hívőkön belül katolikusok, protestánsok, zsidók stb., ez azonban nem jelenti azt - sőt történelmileg soha nem is jelentette -, hogy mondjuk a katolikusok vagy a protestánsok vagy a zsidók külön „népet” alkotnak a nemzeten belül, vagy külön „nemzetet” az államon belül. Ha azonban a fentebb említett különállás tudata minden más különbséget megelőz, akkor - de csak akkor! - népalkotó. Ez esetben a különbség lehet vallási is (jó példa erre Bosznia a maga három vallási közösségével), mint ahogy lehet nyelvi, területi, történelmi vagy esetenként még más is.

Gyakorlatilag van azonban az önrendelkező közösségnek még egy kettős kritériuma: az akarat és az erő. Történelemben és politikában ezt a tényezőt soha sem mellőzhetjük. Adott esetben nem elég az önrendelkezési jog kinyilvánítására, hogy a szóban forgó közösség politikailag különállónak tételezi magát; az is kell, hogy ezt megfelelő súllyal tegye; vagyis hogy olyan eszközök birtokában legyen, amelyek az önrendelkezési igénynek nyomatékot adnak. Ez nemcsak számszerűség, hanem gyakorlati szervezés és politikai cselekvőképesség kérdése is. A számbeli gyengeséget ellensúlyozhatja továbbá egy nagy személyiség jelenléte, akinek átütő hatása, a külvilágra gyakorolt befolyása fölér egy képzeletbeli hadsereg erejével. Csehszlovákia létrejötté szempontjából ilyen szerepet játszott T. G. Masaryk (a biztonság okáért azonban Masaryk hadsereget is szervezett...). Akaratgyenge közösség nem juthat el az önrendelkezésig.

2 Mi az önrendelkezési elv tartalma?

Alapvetően: „a népeknek a maguk területével való rendelkezési joga” (Bibó: i. m. 1066). Nagyon fontos annak megértése, amit ezzel kapcsolatban Bibó István újból és újból kihangsúlyoz: hogy történetileg ez az elv teljesen újkeletű. Európában a 18. század végéig a területek birtoklása fölött monarchikus-dinasztikus jog érvényesült, és ezzel kapcsolatban nemigen volt szokás kifogással vagy panasszal élni. A nemzeti történetírás ugyan szívesen vezeti vissza a nemzeti öntudat történetét régebbi századokra, a valóságban azonban az ilyen kontinuitás föltételezése félrevezető. Az természetesen igaz, hogy az államalkotó népek legtöbbszörében - magyarokban, lengyelekben, franciákban stb. - a kulturális, illetve politikai összetartozás tudata már az újkor első évszázadaiban jelentkezett, ez a tudat azonban azért létezhetett, mert államkeret is volt, ennek az elve viszont a királyságok és fejedelemségek politikai realitásához - sőt misztériumához! - kapcsolódott. Magyarország területe felett jogai nem a magyar népnek, hanem a magyar szent koronának voltak. Ennélfogva amíg a dinasztikus jog korszaka csorbíthatatlanul fennállt, területi csereberék is elképzelhetők voltak, anélkül hogy az érdekelt népek jóváhagyását bárki is kikérje. A népek lojalitásához elég volt az, hogy a fejedelem hatalma megfelelt a dinasztikus-monarchikus legitimitás kritériumának. De pontosan ez az, ami a legújabb korban, lényegében a francia forradalommal megváltozott. Attól a pillanattól kezdve, hogy a szuverenitás az uralkodóról átszállt a népre, a területek feletti rendelkezés ügye is új megvilágításba került, mégpedig olyan okokból, amelyeket a fentebbi 1. szakaszban érintettünk. A politikai különállás öntudatára jutott közösség

óvást emelhet az ellen, hogy területe fölött egy tőle független vagy őt meghaladó államkeret rendelkezik, legyen az királyság, osztrák, orosz, török birodalom vagy akár Velencei Köztársaság.

Ha mármost az önrendelkezés általános tartalmától speciálisabb jelenkori fejlemények felé haladunk; akkor közelebről kell szemügyre vennünk, amit az önrendelkezési elv az önálló államterülettel nem rendelkező népközösségek számára jelent. Ebben a szűkített értelemben az önrendelkezési elv két negatív princípiumra bontható le:

- „Rólunk ne döntsenek nélkülünk.” Pozitív tartalmú minimál-követelésre átfogalmazva ez legalábbis képviseletet, s ha lehet, adekvát képviseletet posztulál az alapvető döntésekre jogosult állami és közigazgatási szervekben.

- Elégedetlenség az adott államkerettel. Ez az, amit gyakran a nemzetállam alakítására való törekvéssel azonosítanak. Elvileg azonban az elégedetlenségből nem feltétlenül következik a területi status quo radikális elvetése, vagyis az elszakadásra való törekvés. Más variánsok is elképzelhetők, mint például: a) tökéletesebb önkormányzás a nagyobb államegységben belül (területi autonómia); b) a gazdasági és kulturális értékek fölötti nagyobb rendelkezés; c) többletjogokra való igény, melyeknek elnyerése esetén a vonatkozó közösség elfogadja az adott államkeretet, ha pedig nem, akkor nem (feltételes megmaradás).

Bibó István maga is így vélekedett az önrendelkezésről, kihangsúlyozva, hogy a fontos benne az elv elismerése az összes érdekelték részéről. De az elv magában véve még nem jelenti az elszakadás elkerülhetetlenségét, tartalma szerint csak annyit ír elő, hogy minden összetartozó népközösség maga dönti el, hova akar tartozni.

3. Az önrendelkezés területi vonatkozásai.

Ha ezt a problémakört közelebről szemügyre vesszük, akkor mindenekelőtt szét kell választanunk három alapesetet. Ha ugyanis kiindulópontunk egy területi egység - nevezzük ezt az egyszerűség okából tartománynak -, az önrendelkezési elv alkalmazása különböző lesz aszerint, hogy ezt a tartományt a benne lakó és nevében beszélő népcsoport kizárólagosan, többségben avagy vegyességben lakja. A kizárólagosságot etnikai homogenitásként is szokás emlegetni. A való életben nagyon ritka, hogy bármely tartományt egy meghatározott népcsoport teljes kizárólagossággal lakjon. Ahhoz azonban, hogy a nevében beszéljen, elég az is, hogy túlnyomó többséget alkosson, ezenfelül a tartományi lakosság politikai

összetartozási tudatát oszthatják olyanok is, akik szigorúan vett etnikai ismérvek szerint nem tartoznak bele ebbe a közösségi csoportba. (A baltikumi nemzetek függetlenségi törekvését például az ott lakó oroszok is többnyire osztották, mint ez a népszavazások számszerű elemzéséből kitűnik.) Viszont, zavaró lehet egy kisebbség jelenléte az önrendelkezési elv érvényesítése szempontjából olyan esetekben is, amikor az etnikai egység realitása minden vita fölött áll. Jó példa erre Észak-Írország, ahol az Egyesült Királyságban való megmaradás híveit és ellenfeleit nem etnikai, hanem vallási különbség választja el egymástól (a protestánsok a maradás, a katolikusok az elszakadás mellett vannak).

Az elv területi alkalmazásának egyik legvitatottabb és minden szempontból legfogasabb kérdése az, hogy mekkora legyen - lehessen - az önrendelkező tartomány? Van-e az önrendelkezésnek területi minimuma, illetve olyan objektív föltétele, mint a (gazdasági stb.) életképesség? Hogy még érthetőbb legyen ez a kérdés, fogalmazzuk meg a lehető legvilágosabban: jogot formálhat-e politikai önrendelkezésre egy város vagy akár egy falu is?

Válaszom első tekintetre meglepő lesz: *igen*. Jogot formálhat még egy picike község is, ha lakói olyan külön politikai öntudattal rendelkeznek, amely őket a velük határos területek népeitől megkülönbözteti. Ilyen esetek a gyakorlatban is vannak, elég, ha Andorrát, San Marinót vagy Liechtensteint említem. A politikai elkülönülés fogalmát fentebb, az 1. szakaszban elemeztem.

Vizsgáljuk meg, mi szólhatna az igenleges válasz ellen? A nemzetgazdasági összetartozás, illetve életképesség? De hiszen tudjuk, hogy a modern cseregazdaság körülményei között a politikai határok nem föltétlenül állnak a szélesebb körű integráció útjába. Az önvédelmi képesség? Ez nyilvánvaló ellenérv, olyannyira, hogy az önállóság alsó területi határát valószínűleg valami ezzel kapcsolatos politikai realitás szabja meg. De olyan nemzetközi államközösségen belül, ahol a jog uralkodik, tehát a gyengéket is respektálják, az alsó határ nagyon messzire kitolható. Nemcsak az Andorra-típusú miniköztársaságok, de még az olyan államok is, mint Luxemburg, Dánia vagy Ausztria, nehezen őrizhetnék meg önállóságukat, ha nem garantálná ezt a nemzetközi jogrend.

Egy adott tartomány önrendelkezése ellen a leggyakrabban felhozott argumentum úgy hangozik, hogy az a terület objektíve (nemzetileg, történelmileg, földrajzilag) „máshova tartozik”. Trieszt és környéke például volt már autonóm városállam, még századunkban is, ez ellen azonban az olasz nemzeti patrioták azt hozták fel, hogy Trieszt az egységes és oszthatatlan Itáliához „tartozik”. Lássuk be, hogy ez az argumentum nagyon kétes, hiszen ugyanígy szembeszegezhető volna nemcsak a városállami önállósággal, hanem bármely nemzeti közösség függetlenségi igényeivel is. Így például az orosz birodalom hívei és védelmezői nyugodtan mondhatnák: „ti ukránok az orosz birodalom integráns része vagytok, természetesen és öröktől fogva”; valamilyen értelemben ez így is van. Vagy vegyük Ausztria példáját: 1918-ban még a német-osztrákok túlnyomó többsége is úgy vélekedett, hogy országuk az egységes Németország része. (Az egyesülést akkor a győztes antant hatalmak akadályozták meg.) Azóta Ausztria lakosságában kialakult a különállás tudata és vele együtt a nemzeti önállóság igénye, ez azonban nem akadályozhatja meg egyetlen nagynémet népnemzeti nacionalistát sem abban, hogy úgy vélekedjék: Ausztria történetileg is, kulturálisan is Németország része. (Erről egyébként a harmadik legfontosabb osztrák politikai párt jelenlegi vezetője is így vélekedik.) Az odatartozás argumentuma tehát aggályos; ha ezt az önrendelkezéssel minden esetben szembeállították volna, akkor egyetlen dominium, egyetlen gyarmati ország sem szakadhatott volna le birodalmi központjáról.

4. Abszolút-e az önrendelkezési jog, avagy vannak-e korlátai?

Az első kérdésre a válasz csak nemleges lehet, ezt azonban közelebbről a korlátok vizsgálata világítja meg. Kétféle korlátot célszerű megkülönböztetni: az egyik az önrendelkező közösséggel kapcsolatos, a másik pedig a mellette, illetve körülötte élő népekkel.

Az önrendelkezés első fajta korlátja abból ered, hogy egy adott népcsoportnak nem mindig érdeke önkormányzatra vagy különállásra törekednie, még akkor sem, amikor elvben azaz politikailag - képes volna arra, hogy különállását intézményesítse. Ennek ellene szólhat a csoport jóléte, más népeiségekkel vagy területi egységekkel való összefonódottsága vagy éppen az a gyakorlati megfontolás, hogy aszóban forgó közösség egymagában nem tudná megállni a helyét. Amikor a múlt században egyesültek az olasz tartományok, számos nagy múltú politikai közösség mondott le arról - sokan közülük önkéntesen -, hogy különállását fenntartsa. Ez a példa elég szemléletesen bizonyítja, hogy az önrendelkezésre való jog nem abszolút. Egész röviden emlékezzünk meg a más (szomszédos stb.) közösségekkel kapcsolatos, azoknak jogaiból keletkező korlátokról is. Minden részletesebb elemzés és bizonyítás nélkül három ilyen típusú korlátra szeretném felhívni a figyelmet:

a) a szóban forgó tartományban élő más népcsoportok jogai, kulturális elvárásai, vitális érdekei (erről még bővebben szó lesz a 6. szakaszban); b) a szomszédos területeken élő népközösségek (a szomszéd államok) érdekei;

c) a tartományt eddig birtokló államkeret által formálható jogok és igények.

Megjegyzendő, hogy ezek a korlátok nemcsak gyakorlatiak, elismerésüket nemcsak reálpolitikai megfontolások indokolják, hanem elvileg is szembeállíthatók valamely önrendelkezésre törekvő népcsoport autonómia-törekvéseivel. Figyelmen kívül hagyásuk súlyos konfliktusokhoz vezethet, amelyek végül is csak úgy oldhatók meg, ha az önrendelkezési jog mellett az említett külső korlátok is megkapják az őket megillető helyet.

5. A lebonyolítás módja.

Ez a kérdéskör látszólag kevésbé elvi, mint a megelőzők. De ha az önrendelkezés célja az emberi jogok körének kiterjesztése és a demokratikus szabályok szélesebb körű érvényesítése, akkor nyilvánvalóan nem közömbös az elv érvényesítésének módja. Valamilyen értelemben a demokrácia minden kérdése procedurális kérdés is.

Ha a dolgot erről az oldaláról közelítjük meg, nyilvánvaló, hogy egy önrendelkezési folyamatnak ideálisan három szempontot kell egyeztetnie: a) a döntési procedúra olyan legyen, hogy abban szabadon, azaz minden külső nyomás nélkül kifejeződhessék az érintett területen lakó számszerű többség valóságos akarata;

b) a döntésben legyen jelen másfelől az eljárás által érintett egyéb felek (kisebbségek, szomszédok stb.) érdeke is. Ez a követelmény voltaképpen a korlátok kérdése;

c) az eljárás ne sértse, hanem lehetőség szerint erősítse, növelje az egyetemes polgári és emberi jogokat.

A gyakorlatban ritkán fordul elő, hogy a felsorolt szempontok maguktól összehangolódnának, vagy pusztán belsőleg - az érintett felek egyezkedése révén - harmóniába kerülnének. Ennélfogva az önrendelkezési elv alkalmazása szinte automatikusan fölveti a pártatlan, de ugyanakkor hatékony döntőbírótság problémáját. Minthogy Bibó István alapul vett munkája éppen erre a követelményre utal, legjobban, ha neki adjuk át a szót:

„Az önrendelkezési elvnek az államalakulási és határvonási kérdésekben való alkalmazása kapcsán nagyjából a következő kérdések eldöntése tenné ki egy döntőbírói határozat tartalmát: Mikor jelenti az önrendelkezési elv egy egész nép jogát a független állami életre, és mikor egy bizonyos terület lakosságának jogát egy már meglévő más államhoz való csatlakozásra? Miből olvasható le, hogy az önálló állammá alakulásra irányuló törekvés vagy mozgalom mögött valóságos nemzeti különállás, nemzetalakulási igény, nemzetalakulási lehetőség áll-e? A határváltoztatás kivételes eseményét hogyan lehet a nemzetközi stabilitás növelésének a szolgálatába állítani, különös tekintettel itt is a nemzetalakulási folyamatokra? - Hogyan kell a lakosság akaratának érvényesülnie? Mikor lehet a nép akaratát feltételezni, nem vitás tényekből, nemzeti hovatartozásból leolvasni, és mikor kell a lakosságot formálisan is megkérdezni népszavazás formájában? A népakaratnak megkérdezése nélküli leolvasása mely kritériumok alapján történhetik, közelebről: hol és

mikor kell a nemzetek elhatárolásánál a történelmileg stabilizálódott határok kritériumát, és esetleg hol és mikor az etnikai, nyelvi határok kritériumát, és esetleg hol és mikor valamely más kritériumot alkalmazni? Megkérdés, népszavazás esetén hogyan kell a kérdéseket reálisan, igazságosan és gyakorlatilag feltenni? Hogyan kell a megkérdett lakosság választát értelmezni, ha az problémákat vet fel? - Ha a szóban lévő lakosság akarata - akár a megkérdett, akár a feltételezett akarat - területileg megoszlik, milyen akarat érvényesüljön, vagyis mi legyen a megoldás kevert lakosságú és ellentétes akaratú területeknél? Milyen jogot ad vagy adhat az önrendelkezés a kisebbségek számára, közelebből, mely területeket lehet vagy kell oszthatatlan egységnek tekinteni és sorsukról többségi alapon dönteni, és mely területeket lehet vagy kell bizonyos kritériumok szerint vagy népszavazás alapján felosztani? Más szóval, a lakosság akaratmegosztását és akaratnyilvánítását mikor kell a vitás területekre mint egészre vonatkoztatni, és mikor a közvetlen lakóhely hovatartozására? - Mi történjék, ha a lakosság önként vagy kényszerűleg lakóhelyet változtatott vagy áttelepült? Milyen önrendelkezési joga van a valamely területre nem túl régi múltban odaköltözött, valamennyire már berendezkedett lakoságnak? Mely esetben van helye a lakosság áttelepítésének vagy cseréjének, és milyen feltételek mellett? Milyen tartalmú kikötésekkel vagy meghagyásokkal lehet a döntőbírósi határozatot összekapcsolni? Mily okokból és mily események bekövetkeztéig indokolt a határozat végrehajtását felfüggeszteni?" (i. m. 1105-1106).

Prófétai kérdések ezek, amelyeknek erejét az sem csökkenti, hogy a huszadik század első évtizedei már számos tapasztalattal szolgáltak ebben a vonatkozásban (török-görög lakosságcsere, az 1919-es békeszerződéseket kísérő népszavazások, az 1938. és 1940. évi német-olasz arbitrázs a Magyarországot érintő határkérdésekben, az 1945. évi kitelepítések stb.). Bibó István azért tudott profétai módon előrelátni, mert történészként belemélyedt a huszadik század mind e keserű tapasztalatainak elemzésébe.

6. A vegyes területek speciális problémaköre.

Mindenki tudja, hogy Közép-Kelet-Európa egyik demográfiai sajátossága a területek etnikai kevertsége. Mindamelllett igaz az is, hogy a vegyességben vannak fokozatok; s hogy például a mai Lengyelország nem fogható Jugoszláviához, de még Romániához sem. Különlegesen vegyes tartományként tartják számon mais Boszniát, a Vajdaságot és a szélesebb értelemben vett erdélyi területeket. Szlovákia jelentős magyar kisebbséget foglal magába, de köztudomású, hogy ennek nagyobb része földrajzilag elkülönül a szlováklakta északibb területektől. A romániai székely megyék sem tekinthetők etnikailag vegyes tartományoknak. A fentiekből egyébként az is kitűnik, hogy a vegyesség léte vagy nemléte esetenként a határok megvonásától is függ. A Vajdaság és a Bánát jellegénél fogva vegyes, mint ahogy Bosznia-Hercegovina is, de Szlovákia vagy az Erdélyként emlegetett román országrész nem mindenütt az.

A vegyes területek esete voltaképpen két speciális kérdést vet föl: a) jogos-e az ilyen területek sorsáról való döntést kizárólag a nemzeti-etnikai többség kezébe adni?; b) Van-e olyan recept két vagy több, eltérő hagyományú népközösség egyazon keretben való megtartására, amely egyben az önrendelkezési elvnek is megfelel?

Az első kérdésre adott válasz visszavezet a korlátok problémaköréhez. Vagyis nyilvánvaló, hogy a többség akarata mellett illenék figyelembe venni a többi jelen lévő népcsoport óhaját is: Az 1991-ben kirobbant jugoszláviai háború talán legnagyobb tanulsága ez. Jugoszlávia belső adminisztratív határai olyan szerencsétlenül voltak megvonva (bizonyos esetekben azonban ez nem is lehetett másként, már csak a tartományok történeti eredete folytán sem!), hogy az államjogi szétválás automatikusan jelentős kisebbségeket „teremtett”. Ezt Bosznia-Hercegovina vezetői nagyon is előre látták és számításba vették, a horvát nemzeti erők azonban nem. (Az már másik kérdés, hogy a szerb kisebbség hangadói mindkét esetben elutasították a lehetséges kompromisszumokat, és olyan nagyszerb álláspontra

helyezkedtek, amelynek alapjáról nem volt lehetséges az egyezkedés, és valószínűleg nem képzelhető el normális élet sem.) A Szovjetunióról leváló Moldávia a határvonásból keletkező kisebbségteremtésnek egy másik szemléletes példája. A Kárpát-medencében azonban ez nem újdonság 1918 óta.

Lássuk mármost a második kérdésre kínáló válaszokat. De mindenekelőtt ismerjük el, hogy könnyen alkalmazható recept nincsen, s hogy az elképzelhető megoldások egyike sem „magától értetődő”. A modern világ alighanem egyik legsúlyosabb politikai feladványával állunk szemben. A múlt században ezt még nem sejtették. Nemcsak a szocialisták, hanem még a liberálisok szemében is - gondoljunk csak Disraeli „két nemzet” metaforájára - úgy tűnt, hogy a társadalmat úgynevezett osztálykülönbségek osztják meg a legmélyebben. A huszadik század gazdasági fejlődése azonban relativizálta a gazdasági választóvonalakat; a proletariátus és a burzsoázia ma már Angliában sem alkot „két nemzetet”. Ezzel szemben az etnikai és kulturális különbségek jelentősége nemhogy csökkent volna, hanem növekedett. Ennek okai, mint ezt már Bibó nyomán megállapítottuk, a modern időknek azzal a nagyvívmányával függnek össze, amelyet népszuverenitásként szokás emlegetni. Csak a szuverén népek egymáshoz való viszonyából ered önrendelkezési probléma, a dinasztikus lojalitás korszakainak nem voltak ilyen gondjaik.

Az együttélésnek van egy hagyományosan kipróbált receptje: a kantonális önkormányzatok rendszere. De mint ahogy ez Svájc példájából is látszik, a rendszer működése feltételez némi földrajzi elkülönülést, legalábbis a legalacsonyabb - azaz kantonális - szinten. Elképzelhető természetesen vegyes kantonok is, de Svájc stabilitását valószínűleg az magyarázza, hogy az ilyen kantonok inkább kivételek, és az alapeset a kantonok nyelvi elkülönülése. A berni kantonról éppen ilyen okok miatt kellett leválasztani a francia öntudatú juraiakat. Egyszóval a kantonális rendszer sem alkalmazható a teljesen vegyes települtség állapotában.

Egy másik megoldási kísérlet két neves osztrák szocialista (Karl Renner és Otto Bauer) munkásságához fűződik. Ők voltak azok, akik a század elején megpróbálták járható megoldást találni a Monarchia nemzet-vegyességi kihívására. A Renner-Bauer által javasolt politikai intézményrendszer abból az adottságból indult ki, hogy a Monarchia területén a különböző népelemek reménytelenül összekeveredve élnek, gyakran ugyanazon a szűkebb területen, illetve egy-egy városban és községen belül is. A Habsburg Monarchia gyakorlatában megszokottak voltak a három vagy négy nyelvű városok és tartományok, azokról a felekezeti és más kulturális különbségekről nem is szólva, amelyek még ezen túlmenő választóvonalakat is jelentettek. Renner és Bauer megoldási javaslata abból a megállapításból indult ki, hogy az etnikai szétválasztás számos esetben nem lehetséges, de nem is kívánatos. Ennek figyelembevételével dolgozták ki a személyi elvű nemzeti autonómia gondolatát, amelynek modelljét voltaképpen az egyházak önkormányzata nyújtja. Az egyházak esetében is az egyének, illetve családok maguk döntenek el, hogy melyik felekezeti közösséghez tartoznak, s ebből egyrészt kötelezettségek fakadnak (például egyházi adófizetés), másrészt sajátos jogok (így például a reformátusoknál a presbiter-választásban való részvétel). Az egyházaknak, akár ismerik a belső demokráciát, akár nem, vannak önkormányzati szerveik (püspöki kar stb.), és a Monarchiában e szerveknek még meghatározó jelentőségük volt a felekezeti oktatás intézményrendszerében. Ezt az tette lehetővé, hogy az egyházaknak megvolt a maguk külön legitimitása, amely voltaképpen párhuzamosan működött a királyi-császári hatalomával. Renner és Bauer ezt a modellt tette át nemzeti-etnikai „nyelvre”; a személyi elvű önkormányzat egy-egy népcsoport esetében ugyanúgy működhetett volna - azaz a területi átfedésektől függetlenül, azok által nem zavarva -, mint az egyházi autonómiák rendszere. Figyelemre méltó, hogy ezt a megoldást a jelen korban újból fölfedezte és magáévá tette legalábbis egy nemzeti kisebbségi csoport, a vajdasági magyarság.

A két említett recept (kantonális rendszer, személyi elvű autonómia) bármelyike is azonban csak akkor alkalmazható, ha a vegyes lakosságú államon belül nincsen „uralkodó nemzet”, amelyhez képest a többi népcsoport csak másodrendű kisebbség. Sajnos, a nemzetállam fogalma szükségképpen ilyen különbségtételhez vezet a többségi és kisebbségi népcsoportok között. Amikor egy adott politikai kereten belül a többségi csoport államalkotó népnek nevezi magát, ebben hallgatólag belefoglaltatik az, hogy a többi népnek nincsen köze az államhoz, és abban legfeljebb megtúrt kisebbség. Ebből a szempontból a kisebbségi többletjogok követelése is kétélű fegyver, hiszen így még csak hangsúlyosabbá válik a kisebbség megkülönböztetése az állammal rendszerint azonosított többségtől.

Ez a megfontolás indította arra az erdélyi magyarság néhány politikai vezetőjét, hogy az 1990 után kialakult új helyzetben a magyarság számára a „társnemzeti” státust követeljék. Én ezt az igényt nemcsak természetesnek, hanem szükségesnek is tartom, sőt Kelet-Közép-Európa minden valamennyire is számító kisebbségére kiterjeszteném. Hadd jegyezzem meg, hogy egy 1990-ben írott tanulmányomban magam és hasonló tézist fogalmaztam meg.¹ Az általam javasolt együttélési modell a nemzetállam fogalmával való szakításra épülne; térségünk valamennyi állama nemzetek közösségéből épül fel, ennél fogva a politikai forma sem lehet más, mint „nemzetközösség”. A nemzetközösségi államon belül egyaránt járható gyakorlati út a kantonális önkormányzat csakúgy, mint a személyi elvű autonómiák rendszere.

Befejezésül hadd pendítsek meg néhány általánosabb gondolatot az önrendelkezési elv működéséről a huszadik század európai történetében.

Mindenekelőtt állapítsuk meg, hogy ez az elv forradalmi, úgy is mondhatnám: felforgató gondolat. Mint már említettük, ezt az elvet a huszadik század emelte be a nemzetközi jogrend pillérei közé. Annak másik két pillére: az államok szuverenitása és a határok sérthetatlensége. A nemzeti önrendelkezéssel az a bökkenő, hogy az mindkét másik sarkalatos elvvel szemben kihívás lehetőségét tartalmazza. A meglévő államok szuverenitását csak akkor fogadja el, ha azok az ott élő népek teljes jóváhagyását élvezik. A határok sérthetetlenségét csak akkor nem veszélyezteti, ha azok történetesen megegyeznek az önrendelkezésre képes népcsoportok területi elképzeléseivel. Ha azonban nem így van, akkor az önrendelkezés elve potenciális felforgató tényezőként működik, bizonytalanná teszi a határok stabilitását, és megkérdőjelezi a meglévő államok szuverenitását.

A közép-kelet-európai térségben ez a lehetőség annál is inkább fennáll, mert ott a határok és az államkeretek nem évszázados, hosszú - és ennél fogva szervesnek érzékelt-fejlődés eredményei, hanem többnyire külső diktátumok, nagyhatalmi erőszak következményei. Igaz ugyan, hogy a nagyhatalmak akarata az ilyen döntésekre ráütötte a nemzetközi jog pecsétjét, ez azonban nem jelenti azt, hogy ezeket a döntéseket minden érdekelt népcsoport zúgolódás, illetve sérelemérzet nélkül elfogadja. Hogy mennyi sérelem halmozódott fel ebben a térségben, azt semmi sem mutatja jobban, mint a föderális államkeretek látványos széthullása az 1990-es esztendő-t követő-időszakban.

Az 1989-90-es világtörténelmi változás nyomán Európa valamilyen értelemben visszakanyarodott a század elején föllángoló nemzeti vetélkedésekhez. Ismét kinyílt az a nemzetközi jogi dosszié, amelyet Wilson elnök nevezetes pontjai tettek le az 1918. évi béketárgyalások asztalára, és amelyekről a nyugati hatalmak 1945 után úgy gondolták, hogy az immár véglegesen lezárult. 1990 óta nemcsak hogy újból beléptünk a wilsoni viták korszakába, hanem úgy tűnik, e viták most még sokkal fogasabbak, mint bármikor annak előtte. Fogasabbak egyrészt azért, mert sokkal több népcsoport vergődött föl a nemzeti elkülönülés szintjére, mint 1945-ig bármikor, másrészt pedig azért, mert nincsen evidens döntőbírósi fórum, vagy még pontosabban: olyan hatalom, amely érvényt tudna szerezni akaratának, akár tetszik ez az érdekelteknek, akár nem.

Ebből a dilemmából nem olyan könnyű kitörni. Olyan korszakba léptünk, amelyben az államoknak - pontosan azért, mert néphatalmi elvűek - egyre nehezebb saját legitimitásukat kimutatni. Ahhoz, hogy stabilak maradjanak, úgyszólván folyamatosan, újból és újból meg kell szavaztatniuk magukat, be kell bizonyítaniuk, hogy igenis élvezik polgáraik jóváhagyását és tevőleges lojalitását. Több mint egy évszázaddal ezelőtt Renan a politikai nemzetről mondta azt, hogy az „mindennapi népszavazás”. Renan szájában ez csak metafora volt, a huszadik század végére azonban ez a találó metafora gyakorlati, politikai-jogi szükségességgé lett. Ha nincs meg az együtt élő népelemek jóváhagyása, az állam békés fennállása is kétségessé válik. Meggyőződésem, hogy Kelet-Közép-Európában csak akkor fognak megnyugodni a kedélyek, és csak akkor lesz tartós, munkás, alkotó béke, ha az önrendelkezés logikáját sikerül végső következtetéséig érvényesíteni. Ez azonban, mint tudjuk, korántsem olyan egyszerű dolog, mert hiszen számos ponton fölveti a meglévő államkeretek módosításának szükségességét. Én Bibó Istvánnal egyetértően úgy gondolom, hogy a határok stabilitása magában véve nem szentség, hanem gyakorlati lehetőség. Ugyancsak Bibó István szellemében úgy gondolom, hogy a népeknek rendelkezési joguk van azon területek fölött, amelyekre régtől fogva laknak. Ugyanakkor persze nincs kényesebb dolog, mint a határok, illetve az államkeretek módosítása. Vannak olyan elátkozott területek is, amelyekkel kapcsolatban igazságot tenni semmiképpen sem lehet, és végső soron még a lakosságcsere gondolata is felvethető.

Magától értetődik, hogy mind a határmódosítások, mind a lakosságcserek csak békés módszerekkel, az érdekeltek széles körű egyetértése mellett képzelhetők el. A jogszerű és meggyőző procedúra feltételezi a Bibó István által előírt pártatlanságot is, vagyis gyakorlatilag aligha lehet az érdekeltek műve, még kevésbé bízható rá valamelyik vitázó fél hatalmi szerveire. Van-e kilátás a közeljövőben ilyen pártatlan procedúrára és az ehhez szükséges nemzetközi döntőbírósi fórumra? 1992 telén ez még utópia. De béke csak akkor lesz ebben a térségben, ha az utópia lassan fölveszi a valóság kontúrjait.

Az 1992. november 5. és 7. között Szegeden tartott Bibó-konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

Jegyzetek

1 A hivatkozások és a lapszámok itt és a továbbiakban a Bibó-művek berni kiadására vonatkoznak.

2 Az alább következő fejtegetéshez Bibó művein kívül haszonnal forgattam A. Margalit és J. Raz *National Self-determination* című alapvető cikkét (*The Journal of Philosophy*, vol. LXXXVII, no 9 sept. 1990).

3 *La Nouvelle Alternative* (Párizs), 1990. 20. Magyarul és bővebben: In: 2000, 1991. 2.

PÉTER KENDE

SELF-DETERMINATION IN EASTERN EUROPE YESTERDAY AND TODAY

Proceeding from István Bibó's views on self-determination, the author analyzes the prospects and limits of self-determination in Eastern Europe after 1989. In theory, the principle of self-determination applies to every community, regardless of the size of the community or the territory it inhabits. Self-determination has not been and is not the same as secession. Rather, it has led to aspirations for greater self-government and territorial and cultural autonomy. Limits to self-determination include the rights of other ethnic groups inhabiting the same territory, the interests of neighboring ethnic groups, and the needs created by the existing state structure. In light of the various means of implementing self-determination and the problems of multi-ethnic territories, the author voices the conviction that lasting peace in East-Central Europe will be achieved only if the logic of self-determination is realized.