

BALOGH ANDRÁS

## Páriákból politikai entitás?

A nemzeti kisebbségi kérdés a második világháború után

1945 és 1990 között világszerte olyan helyzet alakult ki, amelyben a nemzeti kisebbségi kérdések nemcsak hogy háttérbe szorultak, hanem e kisebbségekről éppen úgy nem illett tudomást venni, ahogyan Indiában a páriákról. Ha mégis beszélhetünk arról, hogy valamiféle álláspont kialakult a kisebbségekről, akkor azok a nemzetközi dokumentumokban találhatók. S miközben Kelet és Nyugat között ádáz harc dúlt, a nemzeti kisebbségeket illetően éppenséggel 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.

Az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy vázlatosan összefoglaljuk, miért alakult ki ez a helyzet, s hogy mi történt valójában, és végül milyen fejlődés bontakozott ki a nemzeti kisebbségek státusának javítása érdekében.

A kérdéssel kapcsolatban az alábbi témaköröket érintjük:

1. A nemzettel kapcsolatos, történelmileg eltérő felfogások és nézetek közül azok diadalmaskodtak, amelyek a második világháború után a nemzetet és annak eszméit anakronisztikusnak és károsnak tartották – ezek közvetlenül hatottak a nemzeti kisebbségek helyzetének és perspektíváinak megítélésére.

2. A nemzetközi szervezetek különleges óvatossággal és kis hatékonysággal próbálták a nemzeti kisebbségek bizonytalanul megfogalmazott jogait meghatározni.

3. A nyolcvanas évek végén meginduló nemzetiségi ébredés egybeesett a bipoláris rendszer felbomlásával. 1990–1994 között a soknemzetiségű Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia szétesését követően viharos erővel törtek fel a nemzetiségi követelések. A nemzetközi szervezetek döntései és ajánlásai alapul szolgálhatnak a hatékony kisebbségvédelem számára.

4. Az elhúzódó balkáni válság közepette, a boszniai és koszovói

háború befejeztével talán jobbak az esélyek a kisebbségi kérdések egészének átgondolására.

## I.

Az elmúlt két évszázadban a nemzeti eszmék jelentős, időnként meghatározó hatást gyakoroltak nemcsak a politikai döntésekre és a biztonságpolitikára, hanem a jogra, a kultúrára, a közigazgatásra és az oktatásra is. A nemzet fogalmának értelmezésében soha nem volt konszenzus, alapvető értékeit éles viták kísérték, születésétől fogva. Az eltérő megítélések oka abban rejlik, hogy a nemzeti tényező ereje és szerepe koronként változott, a nemzeti eszméket minden korszakban más és más társadalmi csoportok karolták fel, és más és más társadalmi csoportok maradtak távol ezektől vagy kezelték ellenségesen.

Európa különféle nemzeteinek viszonya azokhoz az állami keretekhez, amelyek között éltek, koronként és helyenként gyakran különbözött. Igen nagy változatosság fedezhető fel annak megfelelően, hogy egy-egy nemzet az adott államon belül uralkodó vagy alávetett szerepet játszott-e; hogy az egyes nemzetek a saját államuk létrehozására vagy fenntartására törekedtek, míg mások elviselhetetlennek érezték annak intézményeit és szétzúzásukra szövetkeztek. Ugyanígy teljesen eltérő volt az elmúlt két évszázadban Európa nemzeteinek és a nemzeti ideológiáknak viszonya az egyházakhoz és a vallásokhoz. A francia forradalom – amely a modern nacionalizmust felszínre hozta, magáévá tette és hódító útjára elindította – ateista volt. A hitleri Harmadik Birodalom nacionalizmusa ugyancsak vallásellenes volt, ugyanakkor az ír, a lengyel, a szlovák, a horvát és általában a balkáni nemzeti törekvések és nacionalizmusok szervesen összefonódtak a vallási tudattal és az egyházi szervezetekkel. Nem lehet általános érvényű igazságot kimondani a nemzetnek és a nemzeti eszméknek a polgárosodáshoz és a kapitalizmushoz való viszonyáról sem. Ezt jól kifejezik a piacgazdasághoz és a magántulajdonhoz köthető társadalmi rétegeknek az egymástól gyökeresen eltérő, koronként és földrajzi térségenként változó megnyilvánulásai. Míg a 19. század végi európai polgárság erősen támogatta a nemzeti eszméket, s olykor még a szélsőséges nemzeti törekvéseket is, később ez lényegesen megváltozott. A 20. század végén ugyanis a globalizáció folyamatának előrehaladtával a piacgazdaságban domináns szerepet betöltő erők határozottan szembekerültek az elmúlt időszak nacionalizmusával. A marxista teoretikusok hagyományosan az internacionalizmus talaján álltak, és többnyire antinacionalisták voltak, a kommunista gyakorlat viszont országoként és történelmi korszakoként igen különböző felfogásokat produkált. A második világháború utáni évtizedekben egyidejűleg lehetett tapasztalni szélsőséges nacionalizmusokat az egyes kommunista országokban, mint például Romániában vagy Koreában, míg más országokra, így az NDK-ra vagy Csehszlovákiára a nemzeti tényező szerepének ellenséges felfogása volt jellemző.

A világpolitika domináns erői a különböző történelmi korszakokban szintén nagyon eltérően ítélték meg a nemzeti törekvéseket és eszméket. A Szent Szövetség számára magától értetődően ugyanolyan fő ellenségnek számított a nemzet, a nemzeti szuverenitás, a nemzeti eszmerendszer, mint a republikanizmus, a demokratizmus és az antiklerikalizmus. A Szent Szövetség feudális és nem-nemzeti alapon szervezett államai rettegtek a nemzeti eszméktől, s a Szövetség valamennyi katonai lépése a nemzeti függetlenségre törekvő mozgalmak ellen irányult. A 19. század második felének Európájában viszont a nemzeti elv vitathatatlanul az események fő formálójává vált. A 19. század második felének legfontosabb folyamatait a német és olasz nemzeti egységtörekvések és az egységes nemzeti államok megteremtése képezte. Az első világháború utáni rendezés elve – amit persze kezdettől fogva a legdurvább módon megsértettek – az volt, hogy a birodalmak helyén létrejövő új államokat a nemzeti elv alapján hozzák létre.

Témánk szempontjából különösen fontos az első világháború utáni rendezés, hiszen a nemzeti elv érvényesítése Közép- és Kelet-Európában egyben a nemzeti elvvel való visszaélést is jelentette, és soha nem látott mértékben előtérbe került a nemzeti kisebbségi kérdés. Ez magától értetődő, hiszen ha az államok létrehozásának elvét a nemzeti hovatartozás jelenti, a nem-államalkotó vagy nem-domináns nemzet-hez tartozó nemzet kérdését valamilyen módon rendezni kellett volna. Ez azonban egyáltalán nem történt meg, jóllehet az első világháború utáni Európa lakosságának közel harmadát nemzeti kisebbségek alkották. A harmincas években a nemzeti elvet a nemzeti szocialista és fasiszta ideológiák, valamint a birodalomépítési törekvések sajátították ki. Ezek az irányzatok a nemzeti ideológiákat a rasszizmussal kapcsolták össze. A második világháború időszakának antifaszizmusa viszont nagyon sok esetben olyan elveket állított középpontba, mint a nemzeti szuverenitás és a nemzeti önrendelkezés, s így a nemzeti elv nagyon erősen összefonódott az antifasiszta és demokratikus törekvésekkel, Franciaországtól a Balkánig.

A második világháború után kialakuló bipoláris rendszer, amely a 20. század második felének nagyobbik részét uralta, teljes egészében antinacionalistának tekinthető. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a bipoláris időszak kimondva vagy kimondatlanul minden, a múltban és a későbbiekben elkövetett, emberellenes vagy társadalomellenes cselekedetért a nemzeti elvet tette felelőssé. Ez azt is jelentette, hogy a nemzeti kisebbségi kérdések háttérbe szorultak, és a nemzeti kisebbségekre mint az instabilitás forrásaira tekintettek.

De mi volt az oka annak, hogy az 1945 és 1990 között uralkodó bipoláris rendszer időszakában a nemzettel kapcsolatban egyértelműen az elutasító magatartás dominált? Feltehetően több ok egymást erősítő hatásáról van szó. Az egyiket kétségtelenül a fasiszmus és a második világháború tapasztalatai képezik. A nemzetközi közvéleménybe ugyanis mélyen beleivódott az, hogy a második világháborút kirobantó hatalmak erőteljesen éltek és még erőteljesebben visszaéltek a nemzeti törekvések felkarolásával. Másodszer, az elutasítás okává

vált maga az a tény is, hogy a szuperhatalmak nem nemzetállamok voltak, és hogy pusztán létük a nemzeti és különösen az etnikai elvetésén és tagadásán nyugodott, ami akár önmagában is magyarázatát adhatná a nemzettel kapcsolatos gyanakvó, sőt kifejezetten ellenséges attitűdjüknek. Harmadszor, a bipoláris rendszer egész működése is ebbe az irányba hatott, nevezetesen az, hogy az egyes szuperhatalmak olyan szövetségi rendszereket működtettek, amelyek tagjainak nemzeti érdekérvényesítése a szövetségek működőképességét kérdőjelezte volna meg. Negyedszer, nem csekély szerepet játszottak az ideológiai megfontolások és értékek. A Nyugaton domináns liberális és a Keleten egyeduralmú marxista felfogás egyaránt erőteljes antinacionalizmust képviselt, és a politikai gyakorlat a nemzeti törekvéseket – hacsak nem találta a másik fél gyöngítésére alkalmas tényezőnek – határozottan elvetette.

Magától értetődő, hogy a nemzeti kisebbségek teljes egészében osztoztak a nemzeti elvetésének következményeiben. Visszatérő elemként jelent meg a kisebbségekkel kapcsolatos elutasító magatartás indoklásaként az a hely és szerep, amelyet a német nemzeti kisebbség kapott a Harmadik Birodalom törekvéseiben. Ez ürügyül szolgált arra, hogy a későbbiekben a kisebbséget afféle ötödik hadoszlopnak tekintsék.

A kisebbségi kérdést nem pusztán háttérbe szorították, hanem egyúttal békebontónak és a nemzetközi stabilitás teherterelésének is tekintették a kisebbségeket, s ráadásul az átmeneti és a gyorsan eltűnő jelenség bélyegét sütötték rá. Európa valóban csaknem eltüntette kisebbségeit, és ennek a folyamatnak az igenlésében és gyorsításában Európa nyugati fele legalább annyira jeleskedett, mint a keleti. Ma Európa lakosságának csak mintegy 10 százaléka tartozik nemzeti kisebbségekhez.

A második világháború éveiben a 6 millió zsidó származású, különböző nemzetiségű állampolgár 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 kisebbségekkel kapcsolatos politikát. Az egész európai földrészen felgyorsult a nemzeti kisebbségek beolvastási folyamata. Ezt a folyamatot egyrészt nyílt erőszakkal ösztönözték (példa erre a kisebbségekhez tartozók megfosztása állampolgári jogaitól Csehszlovákiában, a negyvenes évek végén; a települések etnikai jellegének megváltoztatása politikai okokból Erdélyben, Szlovákiában, a Vajdaságban és a balti államokban; a kisebbségi nyelvhasználat korlátozása az egész kontinensen Katalóniától Elzászig; a kisebbségek pusztán létének tagadása Bulgáriában, Törökországban, Görögországban és mássutt), másrészt ezt az ún. természetes asszimiláció is erősítette – bár ezzel kapcsolatban is szükséges megjegyezni, hogy az asszimiláció mértékét és gyorsaságát 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, egyben reakciójaként vált általánossá a baszkok, bretonok, ír katolikusok szűnni nem akaró, és végül az eredménytelenség folytán a terrorizmusba forduló tiltakozási mozgalma. A második világháború után tehát Keleten és Nyugaton egyaránt általános elvvé vált az antinacionalizmus, amely 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 hajlamosak voltak és hajlamosak arra, hogy kisebbségeket beolvasztani akaró államokkal szemben magukat a beolvasztási politikát ellenző kisebbségeket nevezzék nacionalistának. A nemzeti kisebbségek megítélése olyannyira negatívvá vált, hogy még a hidegháború legrosszabb éveiben sem volt sok jele annak, hogy az egymással viaskodó és egymás létét felszámolni kívánó blokkok különösebben szoros kapcsolatot alakítottak volna ki ellenfelük kisebbségeivel.

## II.

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

A rasszbéli megkülönböztetés elutasításában és elítélésében kevés helyet kapott a nemzeti alapú megkülönböztetés kérdése. Ami a kisebbségi kérdéseket illeti, nem jött létre a szükséges differenciálás a különféle jellegű kisebbségek között, így a nemzeti kisebbségek ügye teljes mértékben összemosódott a másfajta gyökerű és az egyéb, a kisebbségeket sújtó megkülönböztetésekkel.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete közvetve, az emberi jogok érvényesítésén keresztül nagyon sok olyan alapelvet elfogadott, ami hivatkozási alapot jelenthetett a nemzeti kisebbségek számára is. Ám az a tény, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetében semmiféle nemzeti kisebbségvédelmi elképzelés nem jutott kifejezésre, mindenképpen visszalépést jelentett a Nemzetek Szövetségének idevágó elképzeléseihez képest is. Az első olyan nemzetközi dokumentum, amely a kisebbségek számára némi támpontot jelenthetett, az Európa Tanács által 1950-ben elfogadott, Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadság-

jogok Európai Egyezménye címet viselő dokumentum. Ez az egyezmény kétségtelenül nagy jelentőségű annyiban, amennyiben mindenki számára biztosítja azokat az emberi jogokat, amelyeket jól lehet definiálni. Vagyis a dokumentum megfogalmazza a gondolat-, a lelkiismeret-, a vallás- és a szólásszabadság, valamint a békés célú gyülekezés jogának követelményét. A megkülönböztetések felsorolása azonban nyilvánvalóan hiányos. Ugyanakkor (nagyon helyesen) szól a nemre, rasszra, bőrszínre, vallásra való különbség nélküli egyetemes jogokról, és állást foglal amellett, hogy a politikai véleménykülönbségek vagy a vagyoni helyzetben fennálló különbségek nem akadályozhatják a szabadságjogok gyakorlását, s 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, s abban merül ki, hogy a szóban forgó csoportok petíciót nyújthatnak be az Emberi Jogok Európai Bizottságának. Mindenesetre előrelépés az, hogy – az ENSZ-től eltérően – a „kisebbség” kifejezést használja az Európa Tanács dokumentuma. Ennek szellemében az említett egyezmény kimondja, hogy „joga van az egyének egy csoportjának azt állítani, hogy az emberi jogok megsértésének áldozata”<sup>1</sup>.

Az Európa Tanácsnak ez az 1950-ben elfogadott egyezménye sajnálatos módon nem vált egy kisebbségvédelmi jogfejlődés nyitányává. Igen hosszú időnek, több mint 10 évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy az Európa Tanács ismételten foglalkozzék a kérdéssel. Az egész bipoláris rendszer, annak fő alkotórészei ugyanis a hidegháború legkilátástalanabb éveiben is teljes egészében fenntartották gyanakvásukat és ellenszenvüket a nemzeti, és ennek részeként a nemzetiségi jogok és érdekek elismerését illetően. Az egyetlen kivételt a nemzetközi politikai életben az újonnan felszabadult, egykori gyarmati országokhoz való viszony jelentette. Ez teljesen érthető, hiszen a gyarmati uralom alóli felszabadulás nemzeti felszabadulást is jelenthetett, és a felszabadító mozgalom, a függetlenségért küzdő és azt kivívó nemzet és annak politikai kerete, a nemzeti állam fogalma elméletileg is egybe mosódtak. A volt gyarmati országokra vonatkozóan általában mindkét nagyhatalom és a szövetségi rendszerükhöz tartozók is tudomásul vették azt a fikciót, amely szerint a felszabadulás pillanatától – bármilyen szinten is álljon a társadalom – a gyarmatosítás időszakában kialakított államhatárokon belül őket egy nemzet tagjainak tekintik. Ez a felfogás kétségkívül visszament az angol és francia nemzetfelfo-

<sup>1</sup> The European Convention on the Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome, 1950. nov. 4.

gás koncepciójához, 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, hogy új nemzeteik azonosak az állami keretekkel. Ebből az is következett, hogy a nemzeti kisebbségi kérdések immár globálisan, Ázsia és Afrika hatalmas területén is, teljes egészében háttérbe szorultak. A nemzeti kisebbségek a törékeny, fennmaradásukért küszködő, általában igen gyenge gazdasággal rendelkező, és esetleg az éppen most megteremtődő identitás nehézségeivel küszködő új államok számára kifejezetten a széthúzásnak, az ellenséges nagyhatalom vagy szomszéd ország eszközeinek tűntek. Sajnálatos módon azok, akik valamilyen okból szemben álltak a volt gyarmati országokkal, többnyire a volt gyarmattartók, csak akkor változtattak a nemzeti kisebbségek kérdésében mutatott teljes közönyükön és ellenszenvükön, 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 nagypolitikai-stratégiai játszma részeként vetődött fel, ami végső soron egyáltalán nem segítette a kisebbségi kérdés iránti szimpátia felkeltését.

A nemzeti kisebbségek pozitívabb megítélését segítő előrelépésre – szintén az Európa Tanács jóvoltából – csak 1961-ben került sor. Az Európa Tanács 285. számú ajánlása igen lényeges gondolatokat fogalmazott meg azokkal a korlátokkal kapcsolatban, 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.”<sup>2</sup> Látható tehát, hogy a második világháború befejezése után másfél évtizednek kellett eltelnie ahhoz, hogy viszonylag egyértelműen megfogalmazzák legalább az ajánlás szintjén azt, hogy bizonyos jogokat csak kollektíven, ahogyan az ajánlás fogalmazza, a „csoport más tagjaival együtt” lehet gyakorolni. Ez nyilvánvalóan egyaránt érvényes a nyelvhasználatra és a vallásgyakorlásra. 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 jött létre, hogy több, megkülönböztetés áldozatává vált nemzeti kisebbség számára a vallási szervezetek jelentettek bizonyos védelmet, különösen ott, ahol egy-egy nemzeti kisebbség egy-egy vallásközösséggel erőteljesen összefonódott. Itt is figyelemre méltó az, hogy nem nemzeti kisebbségekről szól az ajánlás, hanem nemzeti kisebbségek-

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

hez tartozó személyekről, tehát még mindig érvényesült azoknak a politikai erőknél az álláspontja is, amelyek nem voltak képesek elfogadni a nemzeti kisebbségeket önálló entitásként.

A következő korszak sem hozott lényeges változást a nemzeti kisebbségek jogállásának javulását illetően. A Helsinkiben elfogadott dokumentumok elsődleges célja a két szuperhatalom és szövetségesei közötti status quo szentesítése, és a kötelezettségvállalás kinyilvánítása 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 elv többsége az európai államok határai stabilitásának elismerését és az államok területi integritásnak elvét ismételte.<sup>3</sup> Nem vitás, hogy az elfogadott dokumentumok szelleme azt sugallta: 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 nem produkált számottevő eredményt.

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 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 esetleges destabilizáló, separatista, olykor erőszakba torkolló megmozdulásai sugalltak. Sokan azonban akkor is úgy látták a helyzetet, hogy a baszkok, korzikaiak, írek és mások mozgalmainak erőszakba fordulása következmény is, és pedig a kisebbségi jogok következetes megtagadásának, sőt a kisebbségek erőszakos beolvasztási kísérletének és üldözésének következménye, hiszen ezek voltak azok a tényezők, amelyek lehetőséget adtak a szélsőséges elemeknek a térnyerésre. Az említett 814. számú ajánlás ugyan nem törekedett a kisebbségek státuszának általános rendezésére, de a kisebbségeket zavaró, egyik nagyon fontos diszkriminációt, nevezetesen a nyelvhasználat korlátozását kívánta lazítani. Ez az ajánlás ugyanis „A modern nyelvekről Európában” címet viseli, és talán nem is annyira a nyelvhasználat korlátozás nélküli elismerése az erénye ennek a dokumentumnak, hanem az, hogy kimondta: a kulturális sokféleség értéket képvisel.<sup>4</sup> Ez nyilvánvaló szakítás azzal a felfogással, amely a modern ipar követelményeire hivatkozva és a demokratikus értékek egyetemes érvényesítéséből kiindulva azt képviselte, hogy – ahogyan a gazdaságban, ugyanúgy a kultúrában is – az egységes, mindenki által kötelezően tanult és használt

<sup>3</sup> Az európai biztonsági és együttműködési értekezlet. Záróokmány. Kossuth, 1975. A tíz alapvetően külön közli a Nemzetközi Szerződések (1945–1982) c. dokumentum-gyűjtemény. Halmossy Dénes szerkesztésében. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1985. 542–549. o.

<sup>4</sup> The Council of Europe. Recommendation N° 814. 1977.

nyelv nagyban segíti az egyén karrierjét, s amellet a modernizáció elengedhetetlen eszköze is.

A kisebbségi nyelvek szabad használata nem minden nemzeti kisebbség számára kiemelkedően 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 példát jelent az észak-írországi helyzet, amelynek sajátossága, hogy egy különlegesen militáns kisebbségnek, az írnek nincsenek nyelvi sérelmei, minthogy nyelvüket az idegen uralom alatt elvesztették.

### III.

A hetvenes évek végétől a nyolcvanas években, az úgynevezett mini-hidegháború kibontakozásának idején ismételten nem volt semmiféle komoly haladás a kisebbségi kérdésben a jogalkotás szintjén. Igazi előrehaladásra csak a bipoláris rendszer megszűnése után került sor. Ekkor valóban minőségi áttörés következett be, és ez nem egyszerűen egy pozitív jogfejlődés következménye. 1989–90-től kezdve a politikusok akkor meghatározó nemzedéke és a világ közvéleménye számára is váratlanul megsokasodtak a szinte a semmiből előretörő kisebbségi ébredés és általában a nemzeti újjászületés jelei. Elsősorban Közép- és Kelet-Európában egymás után megszorodtak a nemzeti szervezetek, nemzeti követelések kerültek előtérbe, amelyek legalább olyan erővel befolyásolták a társadalmi és politikai áramlatokat és mozgásokat, mint a demokratikus intézmények kiépítésének követelménye. De azt is fontos látni, hogy nem egyszerűen a Szovjetunió és politikai rendszerének összeomlása következményeiről van szó. Az a tény, hogy Közép- és Kelet-Európában a nemzeti jellegű törekvések és ezeken belül a kisebbségi újjászületés sokkal nagyobb hangsúlyt kapott, mint Nyugat-Európában, annak is a következménye, hogy a világnak ezen a részén befejezetlenek maradtak a nemzeti folyamatok, s hogy a nemzeti államok születésének folyamata még nem ért véget, továbbá az első és a második világháború után létrejött rendezések nagyon sokak számára, helyenként a többségi nemzetek számára is átmenetinek, bizonytalannak, sőt kifejezetten sérelmesnek tünnek. Hogy itt általános, nem rendszer- és nem régió-specifikus problémáról van szó, az kétségtelen, hiszen Európa nyugati felében is minden eddiginél erősebben jelentkeztek a különböző nemzeti törekvések, amelyek a szélesebb körű autonómiák követelésében fejeződtek ki, esetleg teljesen új államjogi elrendezésben. Az általános nemzeti ébredés Kelet- és Közép-Európában új államok felbukkanásához, régiók széteséséhez, időnként súlyos és véres konfliktusokhoz vezettek, Nyugat-Európában a nemzeti-kulturális örökségeket is figyelembe vevő regionalizmus terjedését idézte elő vagy olyan alkotmányos változásokat hozott, mint az, hogy a skót parlament 300 év óta először megkezdte működését, vagy hogy a nemzeti elvet figyelembe vevő jogi

és közigazgatási átszervezést hajtottak végre Belgiumban. Itt azt is meg kell jegyezni, hogy – főleg a kisebbségi identitások erősödése következtében – erőteljes mozgalmak születtek, súlyos konfliktusok alakultak ki szinte mindenütt az Európán kívüli világban, 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 itt nem teljesen váratlan és új fejlemények alakultak ki, hanem a bipolaritás időszakának sajátos politikai, intellektuális konszenzusának megszűnése és bilincseinek lehullása után az vált nyilvánvalóvá, ami a mélyben eddig is létezett, és amire figyelni lehetett és kellett volna. A tekintélyesnek kikiáltott politikai és biztonságpolitikai elemzők, csak úgy 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 figyelemre méltó gyorsasággal tudták elemezni a kisebbségi kérdéseket, az eddigieknél tisztességesebb és objektívebb feltárássra törekedve. A kezdeményezés most is nagyrészt az Európa Tanácshoz kötődött. Az Európa Tanács 1990. 1134. számú ajánlása „a kisebbségek jogairól” 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”<sup>5</sup>. Az ajánlásnak az adja a jelentőségét, hogy a dokumentum készítői első ízben szállnak szembe azzal a felfogással, mely szerint a kisebbségi jogok pusztá felvetése és különösen azok biztosítása destabilizáló tényező, és ráadásul kifejezetten a demokratikus intézmények szilárdságának aláásását szolgálhatja. Ez az ajánlás ugyanis világossá teszi, hogy annak az értelmezésnek van létjogosultsága, amely szerint a stabilitást elsősorban a kisebbségi jogok megtagadása vagy megsértése veszélyezteti. Feltűnő ebben a szövegben, hogy nemcsak „a kisebbséghez tartozó személyeknek”, hanem a „kisebbségeknek” a fogalma is szerepel. Ez a felfogás jótékonyan befolyásolta azt a törekvést is, hogy megfogalmazzák a kisebbségi ismertetőjegyeket is. E szerint létezhetnek etnikai, nyelvi, vallási és más természetű kisebbségek is. Kifejezhetnénk ugyan fenntartásainkat azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti kisebbség etnikai kisebbséggként szerepel, hiszen az etnikum fogalom sok esetben tényleges nemzetrészt vagy nemzeti kisebbséget jelöl. A nemzeti kisebbség definíciója fölöttébb hiányos és nyilvánvaló, hogy ez fogalmi zavart is kelthet. Ezzel együtt vitathatatlan a haladás, hiszen az etnikai kisebb-

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

ség fogalmának megjelenése határozottan a nemzeti kisebbség számára teremtette meg a szükséges jogi kereteket.

Az Európa Tanács 1134. számú ajánlásának 11. cikkelye tartalmaz egy olyan megfogalmazást, amely továbblép mindannál, amit a második világháború után keletkezett dokumentumok megfogalmaztak (s nemcsak a betűkében, hanem a szellemében is), amennyiben kimondja, hogy az adott állam (ez a világ országainak nagy részében tényleges vagy vélt nemzetállamot jelent) kötelessége a nemzeti kisebbségeket elismerni. Ez a cikkely ugyanis úgy fogalmaz, hogy „a nemzeti kisebbségeknek rendelkezniük kell azzal a joggal, hogy őket mint nemzeti kisebbségeket ismerje el az az állam, amelyben élnek”<sup>6</sup>. Egy nagyon vitás kérdésben szintén igen egyértelműen és bátran fogalmaz a dokumentum, nevezetesen a 10. cikkelyében, arról, hogy „szabad és akadálytalan érintkezést” kell biztosítani azokkal, akiknek „közös a származásuk vagy az örökségük”. Természetesen ez a mi térségünkben nem jelent kevesebbet, mint az egyes nemzeti kisebbségeknek az ún. anyaországgal való akadálytalan kapcsolatainak biztosítását. Magától értetődőnek tarthatjuk, hogy az Európa Tanács ugyanebben a cikkelyben igyekszik megnyugtatni azokat az államokat is, amelyeknek területén nemzeti kisebbségek élnek. Ezért fogalmaz úgy, hogy a kisebbségi jogok, így pl. a szabad és akadálytalan érintkezés az anyaországokkal, ne sértsék meg az államok területi integritásának elvét. Óriási a különbség a második világháború utáni, legfontosabb dokumentumokban megfogalmazott elvekhez képest, amelyek az államok területi integritását tették az egyedül fontos politikai értéké (mint a Helsink-i Értekezlet dokumentumai). Ez az ajánlás a nemzeti kisebbségek szempontjából vizsgálja a kérdéseket, 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.<sup>7</sup> 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 a tekintetben jelenthet veszélyt, hogy 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 nemzetársakkal, és kimondja, hogy ezeket a kisebbségi jogokat egyénenként és közösen, csoportjaik többi tagjával együtt is gyakorolhatják.

<sup>6</sup> The Document of the Second Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE, Copenhagen, 1990.

<sup>7</sup> The Council of Europe. Recommendation. N° 1177.

Ez a megfogalmazás összhangban áll az Európa Tanács idevágó javasolataival.

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

Az Európa Tanács a megkezdett irányban folytatta tevékenységét, és ennek egyik mérföldköve 1177. számú ajánlása volt a kisebbségek jogairól. Egy korszakváltás fedezhető fel abban a szemléletben, amely kifejezésre jutott Európa soknemzetiségű jellegének elismerésében. Ez nyilvánvalóan összhangban van azzal a fejlődéssel, amely természetes állapotnak tekinti a multikulturalizmust. Bizonyos értelemben magának a kisebbség fogalmának a megkérdőjelezéséről szó van. Ez nagyon kényes kérdés; a nemzeti kisebbség fogalmának hirtelen elvetése nem felelne meg a kialakult gyakorlatnak és a kisebbségek saját szóhasználatával is ellentétes lenne. Ugyanakkor az említett 1177. számú ajánlás azzal, hogy kimondja: „egy demokratikus államban nem lehetnek másodrendű állampolgárok”<sup>9</sup>, megnyitja afelé az utat, hogy az államok nemzeti jellege jelentősen háttérbe szoruljon, vagy egyenesen el is tűnjön. Ez tenné lehetővé a kisebbségek teljes egyenjogúságát, ami azonban nyilvánvalóan csak egy nagyon hosszú út eredménye lehet, miközben az ellenérvek és az ellentétes érdekek még sokáig jelentős szerepet játszanak.

1992-ben fogadták el a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját is, amelynek fő vívmánya, hogy túllépett a kisebbségek és a kisebbségi nyelvek diszkriminációjának egyszerű tiltásán. A Charta is a jogegyenlőség elvéből indul ki. A Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája állást foglal a nyelvhasználat szabadsága mellett az oktatásban, a képzésben, a tömegkommunikációban, a gazdaságban, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban.<sup>10</sup> Vagyis, ma már azokban az országokban, ahol bármiféle tényleges diszkrimináció előfordul, vagy egyáltalán nem érvényesül a kisebbségek nyelvhasználatának szabadsága a bíróságokon, a gazdasági életben vagy általában az egész közigazgatásban, ott ez nem elfogadott, az államok legitim jogaival összhangban álló gyakorlat, hanem kifejezetten ellentétes a demokrácia mai értelmezésével. Természetesen hosszú évek küzdelme lesz, amíg mindenütt tényleges eredményeket lehet elérni.

Magyarországon és a Kárpát-medencében az Európa Tanácsnak talán a leginkább ismert ajánlása az 1201. számú. A hosszan és sokat vitatott alapszerződések, amelyeket Magyarország az egyes szomszédaival kötött, valamilyen formában a 1201-es ajánlásra támaszkodnak. Ez az ajánlás megismétli az eddigiekben már idézett megfogalmazást, amely szerint olyan egyéni jogokról van szó, amelyek kollektíven is gyakorolhatók. Az Európa Tanács 1201-es ajánlása érthető módon ke-

<sup>8</sup> Charter of Paris for a New Europe. CSCE. Paris, 1990.

<sup>9</sup> The Council of Europe. Recommendation. N° 1117. 1992.

<sup>10</sup> The European Charter for Regional and Minority Languages. The Council of Europe. 1992. nov. 5.

rült az érdeklődés homlokterébe, hiszen egy ajánlás kötelező érvényű jogi dokumentummá vált. Ennek szövege jóval túllép 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. Hogy miről is van szó, ezúttal idézzük a vitákban sokszor csak 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 törvénykezelésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással vagy különleges státussal rendelkezzenek.”<sup>11</sup> Az ajánlás definiálni is törekszik a nemzeti kisebbség fogalmát. Ez a megfogalmazás az 1134. számú ajánlásra épít, 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 állnak az állammal; jól meghatározható etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi megkülönböztető jegyeik vannak; elég nagy lélekszámúak; meg akarják őrizni identitásukat. Ez az általunk minden eddiginél pontosabbnak minősített meghatározás maga is tartalmaz lazaságokat, és ez valószínűleg kikerülhetetlen. Így például az a követelmény, hogy egy kisebbség tartós kapcsolatban álljon az állammal, nem ad útbaigazítást arról, hogy mit tekintünk tartósnak. Azon is lehet vitatkozni, hogy egyáltalán mit jelentenek az etnikai jegyek, minthogy magának az etnikumnak a fogalma sem teljesen tisztázott. Az „elég nagy lélekszám” is meglehetősen szubjektív meghatározás, ám ez ebben az esetben elkerülhetetlen, hiszen az illető kisebbségnek a többséghez viszonyított aránya, egy bizonyos területen való koncentrálttsága és nagyon sok minden egyéb határozza meg azt, hogy lényegében mit is lehet tekinteni elégséges lélekszámnak. Természetesen ennek az ajánlásnak a szelleméből az következik, hogy minden kisebbség saját maga döntse el, hogy kisebbségként is kíván-e létezni, ebben az esetben pedig a lélekszám-küszöböknek a megállapítása nem egyszerűen valamely állam toleranciájától függ.

A kisebbségvédelem szempontjából figyelemre méltó az európai államok állam és kormányfőinek bécsi találkozója, amelyen deklarálták, hogy „politikai és jogi kötelezettséget vállalnak az európai nemzeti kisebbségek védelmére”, és feladatuk tűzték ki egy keretegyezménynek az előkészítését. A csúcstalálkozón létrehozott ad hoc bizottság valóban nagyon gyorsan, a kedvező légkört kihasználva elkészítette az 1994-ben elfogadott „A nemzeti kisebbség védelméről szóló” egyezményt. Ez az egyezmény célul tűzte ki „a kisebbségek és az e kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak hatékony védelmét”<sup>12</sup>, és a keretegyezmény a kisebbségvédelmet az

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

európai politikai és jogfejlődés hagyományainak megfelelően összekötötte az államok területi sérthetlensége és szuverenitása tiszteletben tartásának elvével.

#### IV.

A nemzetközi közösség előtt ma már nyilvánvaló, hogy a kisebbségi kérdéseknek egyidejűleg biztonságpolitikai és humanitárius vonatkozásai vannak, és ezek elválaszthatatlanok a demokratikus közgondolkodás és intézmények fejlődésétől. Egyes jelentős hatalmak döntéshozói végre rászánták magukat, hogy a kisebbségek érdekében is vállaljanak konfliktust, ahogyan ez Koszovó és Kelet-Timor esetében történt. Biztató az Európai Unió politikai fejlődése; az országjelentésekben a kisebbségi ügyek elég nagy hangsúlyt kaptak. Ugyanezt a szemléletet tükrözi az Unió regionális politikája, abban az összefüggésben is, hogy a régiók kialakításánál az Unió elképzelése szerint figyelembe kell venni a történelmileg kialakult kulturális és etnikai egységeket is.

Feltűnő, hogy nemcsak Kelet-Európában, hanem Nyugat-Európában is nőtt az egyes kisebbségek identitástudata. Ez különösen szembevető a rendkívül sikeres és nagy vonzerőt gyakorló Katalóniában, de egyértelműek a jelek Skóciában, sőt Walesben is. Kezd erősödni az a felismerés, hogy a kisebbségek nem képezik egy állam kizárólagos belügyét, vagyis egy kormány nem tehet azt az állampolgáraival, és azok csoportjaival, amit akar. Nagy visszhangot vált ki az a vita, amely arról folyt, hogy esetenként az emberi jogok védelme sokkal fontosabb, mint a hagyományos nemzeti szuverenitás vagy állami területi integritás elvei.

A fentiekben vázolt jó irányú fejlődés azonban korántsem képvisel kizárólagos irányt a nemzetközi politikában, és az eredmények még nem visszafordíthatatlanok. Zavaró mozzanat az is, hogy az Európa Tanács ajánlásainak tekintélyes részét az Unió tagállamai nem építették be saját jogrendjükbe. Úgyszintén félelmet kelthet egyes kisebbségek körében, hogy az Egyesült Államok elleni terrortámadást egyes nacionalista kormányzatok ürügyként használják fel a kisebbségek elleni fellépésre.