

Kisebbségvédelem Európában, 1920–1947

Kelet-Közép- és Délkelet-Európa*

Kelet-, Közép- és Délkelet-Európa 19. és 20. századi államfejlődésének egyik legjellemzőbb vonása a multietnikus nagy birodalmak felbomlása nyelvileg-kulturálisan egységesebb kis- és közép nagyságú államokra. Az átrendeződés első fázisa a „hosszú 19. századra” esett, amelynek folyamán az Oszmán Birodalom európai tartományai helyén 6 nemzeti állam alakult ki. Az első világháború végén tovább folytatódott ez a folyamat: az Osztrák–Magyar Monarchia területén és az Orosz Birodalom tartományaiból 7 új állam jött létre. A térség államainak a száma ezzel 13-ra emelkedett. Bár a balti államok szovjet bekebelezése miatt a második világháború után ez a szám 10-re csökkent, az 1990–91. évi újabb nagy átrendeződés során 20-ra szökkent.

Az átalakulás motorja a nyelvi-etnikai és a politikai határok megfeleltetésére törekvő modern nacionalizmus volt. Részben a térség demográfiai adottságai, a nagyfokú nyelvi-etnikai keveredés, részben más tényezők (nagyhatalmi érdekek, illetve a területi expanzióra törekvő sikeres államnem-

zeti nacionalizmusok) miatt ez a cél csak részlegesen valósult meg. Vagyis állam és nemzet sehol és sohasem fedte egymást teljesen; kisebbségek minden átrendeződést követően szép számmal éltek az új államokban. A kisebbségvédelem és a kisebbségpolitika ebből következőleg az állami és az államközi politikában egyaránt kitüntetett szerepet kapott.

I. Az első világháború után

Nemzetközileg szavatolt kisebbségvédelem

Az első világháború győztes hatalmai közül elsősorban az Egyesült Államok szorgalmazta egy nemzetközileg szavatolt kisebbségvédelem kiépítését. „... semmi sem rejt olyan veszélyeket a világ békéjére nézve – hangoztatta Woodrow Wilson amerikai elnök –, mint a bánásmód, melyet bizonyos körülmények között a kisebbségekkel szemben alkalmazhatnak.” A szuverenitás megalázó megsértéseként fogta fel a kisebbségvédelmet Olaszország, míg Franciaország stratégiai okokból, a németellenes *cordon sanitaire* államaik cselekvési szabadságát szem előtt tartva ellenezte azt.

A térség jelentős számú kisebbségekkel rendelkező új államai, mindelelőtt Jugoszlávia, Románia s különösen Lengyelország azonban hevesen elleneztek Wilson eszméinek megvalósítását. Mint Paderewski lengyel miniszterelnök kifejezésre juttatta: egy szuverén államtól nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy a nemzeti állam eszményét kövesse, s hogy ennek érdekében olyan intézkedéseket léptessen



Május elsejei felvonulás Pozsonyban, 1928

életbe, amelyek a nemzetiségek akkulturációját és asszimilációját célozzák. A kelet-közép- és délkelet-európai államok közül egyedül a cseh államférfiak, többek között Eduard Beneš helyeselték a kisebbségi jogvédelem eszméjét, elmenve egészen annak kijelentéséig, hogy „a csehszlovák köztársaságot egyfajta Svájccá kívánják formálni”.

A békekonferencia vitákban kiformalódott végső álláspontja a kisebbségi jogoknak két nagy kategóriáját különböztette meg: az általános szabadságjogokat, amelyeket a nyelvi, vallási stb. kisebbségekhez tartozó állampolgároknak is meg kellett adni bármiféle megkülönböztetés nélkül (negatív egyenlőség); s azokat a speciális jogokat, amelyek a kisebbségek tagjaiként illették meg az állampolgárok egy részét (pozitív egyenlőség). Ez utóbbiak lényegében a szabad nyelvhasználatra, az anyanyelvi oktatás és a nemzeti jellegű kulturális tevékenység lehetőségének a biztosítására, sőt esetenként támogatására vonatkoztak, s végeredményben azt célozták, hogy a kisebbségnek ugyanannyi lehetősége legyen nemzeti tudatának és kultúrájának megőrzésére és fejlesztésére, mint a többségnek. Ennek érdekében rögzítették, hogy a kisebbségeknek a közvagyonból és az adókból arányosan kell részesedniük. Lényeges elem volt a szülőföldről való eltávolíthatatlanság elvének kimondása, vagyis az, hogy minden kisebbséghez tartozó személy maga dönthette el: helyben maradva

* Előadás 2012. február 18-án Szabadkán. Magyar és szerb történészek részvételével rendezték meg Szabadkán a Magyar Párt (1922) megalakulásának 90. évfordulóján a „Tér és idő 1918 után – A kisebbségi politikázás lehetőségei” c. konferenciát. A délvidék magyar politikai szervezetének megalakulásán a „múltról beszéltek, de a jövőre gondoltak”. Az ünnepi ülésen megjelentek a magyarországi és a vajdasági politikai élet vezető személyiségei (magas rangú kormánytisztviselők, nagykövet, helyi politikusok), előadást tartottak többek között a magyar–szerb akadémiai vegyes bizottság szerb és magyar titkárai (Slobodan Marković, Hornyák Árpád) és bevezetőt mondott a két elnök Vojislav Stanovčić és Glatz Ferenc akadémikusok.



A csehek által felrobbantott híd és iskola a Szudéta-vidéken, Breitenfurtban, 1938



„Haza akarunk térni a Birodalomba!” Nemzeti szocialista tüntetés Gdańskban Göbbels beszéde alatt, 1939. május

az új állam polgára lesz-e, avagy addigi lakóhelyéről eltávozva régi állampolgárságát tartja meg.

A rendszer, melyet a békekonferencia kidolgozott, nem tisztázta egyértelműen, hogy az említett jogok a kisebbségi csoportokat mint kollektív entitásokat illetik-e meg, avagy a kisebbségek tagjait mint individuumokat. Saját államfejlődésük és liberalizmusuk individualista hagyományait alapul véve a nyugati hatalmak lehetőség szerint kerültek a csoportjogokra való konkrét és egyértelmű utalásokra, s általában a kisebbségekhez tartozó állampolgárok általános és speciális jogaiként fogták fel a kisebbségvédelmet.

Egyes esetekben azonban a kisebbségnek mint kollektívumnak a csoportjoga is kodifikáltatott. Ilyennek tekint-

hető a Csehszlovákiával kötött szerződés, amely az ukrán (ruszin) kisebbségnek saját törvényhozó testülettel is rendelkező, széles körű területi, politikai és kulturális autonómiát ígért, továbbá a Romániával kötött szerződés, amely „az erdélyi székely és szász községeknek a román állam ellenőrzése mellett vallási és tanügyi kérdésekben” helyezett kilátásba „helyi önkormányzatot”. A békekonferencia a csehszlovákiai rutén autonómiához hasonló területi különállást kívánt biztosítani a kelet-galíciai ukránoknak is. Ezt azonban Lengyelországgal nem tudta elfogadtatni.

A Népszövetség kisebbségvédelmi rendszere

Wilson eredeti elképzelése szerint a kisebbségvédelmi előírások az új nem-

zetközi szervezet, a Nemzetek Szövetsége – közkeletű nevén a Népszövetség – alapokmányának szerves részét kellett volna, hogy alkossák. A győztes nagyhatalmak ehelyett végül úgy döntöttek, hogy többoldalú kötelezettségvállalások formájában rögzítik a kisebbségi jogokat.

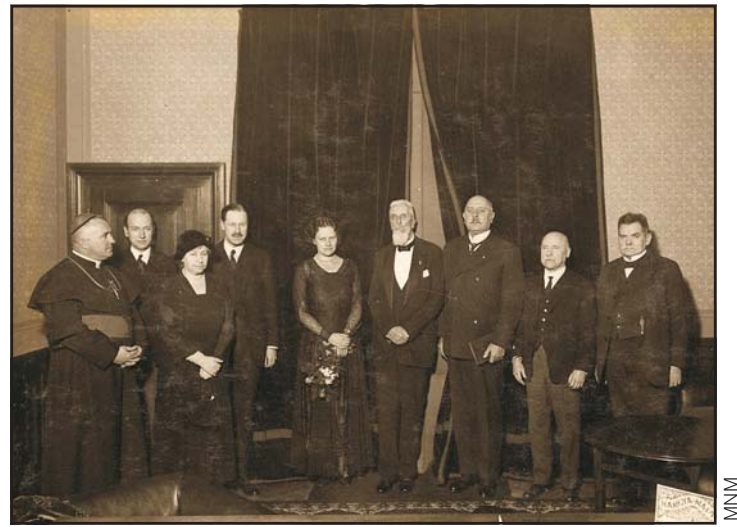
A vesztes államok: Ausztria, Magyarország, Bulgária és Törökország esetében a velük kötött békeszerződések tartalmazzák ezeket az előírásokat. Lengyelország, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Románia és Görögország esetében viszont külön egyezmények írták elő azokat. Végül Albánia, Litvánia, Lettország és Észtország külön nyilatkozatban, a Népszövetségbe való felvételükkel egyidejűleg vállaltak hasonló kötelezettségeket.

A Népszövetség ennek ellenére alapvető szerve és legfőbb garánciója lett az új kisebbségvédelmi rendszernek. Ez részben az alapokmány 11. cikkelyéből következett, amely a tagállamoknak, s egy későbbi kiegészítés révén minden kisebbségi szervezetnek biztosította azt a lehetőséget, hogy a békét vagy az államok közötti jó viszonyt zavaró tényezőkre felhívja a szervezet figyelmét, részben pedig a békeszerződésekből, kisebbségvédelmi egyezményekből és nyilatkozatokból, amelyek tartalmazták, hogy a kisebbségi jogok betartása „a Nemzetek Szövetségének garanciája alá lesz helyezve”. Az a körülmény, hogy a vállalt kötelezettségek legfőbb garánciója egy nemzetközi szervezet, s nem, mint korábban, egy nagyhatalom vagy a nagyhatalmak egy csoportja lett, jelentős





Kurt Jungerstorff, a hágai nemzetközi kisebbségi bizottság alelnöke előadást tart Budapesten, a Külügyi Társaságban, 1932. Gárdonyi testvérek felvétele



Christina Bakker van Bosse, a Népszövetségi Ligák Nemzetközi Uniója Kisebbségi Bizottságának holland alelnöknője Budapesten a Külügyi Társaságban megtartott előadása után a társaság vezető tisztségviselőivel és elnökével, gróf Apponyi Alberttel, 1932

változásnak tekinthető a problémakör internacionalizálása terén.

Kisebbségvédelem a gyakorlatban

A Népszövetség garanciális eljárása kisebbségi ügyekben a következő gyakorlatot követte: a beérkezett petíciókat a szervezet Titkárságának Kisebbségi Bizottsága megvizsgálta, és ha a sérelmet indokoltnak találta, akkor az érdekelt feleket bevonva igyekezett mindenki számára elfogadható kompromisszumot kialakítani. Az esetek többségében ez sikerült. Ha ez nem vezetett eredményre, akkor a szakbizottság a szervezet Tanácsa elé terjesztette a panaszt, amely ismét kísérletet tett az ügy kompromisszumos lezárására. Ha ez sem hozott megoldást, akkor a Hágai Állandó Nemzetközi Bíróság mint legfelsőbb nemzetközi fellebbviteli szervezet bevonásával folytatódott az eljárás. A hágai bíróság döntése ellen fellebbezni nem lehetett. A döntéseket azonban a közvélemény erején kívül semmi sem szankcionálta, tehát végrehajtásukról senki sem gondoskodott. Ez a Népszövetség kisebbségvédelmi rendszerének legfőbb hiányossága, s végső csődjének talán legfontosabb oka volt.

A rendszer másik nagy problémája abban jelölhető meg, hogy érvényessége Kelet-Közép- és Délkelet-Európa mellett csupán Törökországra, Irakra és Finnországra terjedt ki, s az Egyesült Államokra, Nyugat-Európára és Németországra nem.

A békekonferencia ajánlásai, a szerződészerű kötelezettségek és a tett ígéretek ellenére a térség államai általában nem kisebbségeik nemzeti jelgyeinek erősítésére vagy megőrzésére törekedtek, hanem asszimilációjukra és beolvastásukra. Arról pedig, hogy a svájci mintát követve az egy államon belüli többségi és kisebbségi népcsoportok társnemzeti státust kapjanak, szó sem lehetett. Ehelyett csaknem

mindegyik állam, még az etnikailag legkevertebbek is, szigorú centralizmust léptettek életbe, s a történetileg és/vagy kulturálisan kialakult különbségekre épülő regionalizmust nem támogatták. Lengyelország, Jugoszlávia és Románia mellett lényegében ez jellemezte Csehszlovákia politikáját is, amely nem tartotta be sem a szlovákoknak, sem a ruszinoknak tett nagyvonalú ígéreteit.

A panaszok

A többségi nemzetek beolvastási törekvései miatt az 1930-as évek végéig közel ötszáz panasz érkezett a Nemzetek Szövetségéhez 18 kisebbség ügyében. Ezek közül 131 a német kisebbségekkel foglalkozott. A panaszok közül az 1920-as évek végén és az 1930-as évek elején éves átlagban 30–35-öt találtak megalapozottnak. Ezek túlnyomó többsége a szervezet Kisebbségi Bizottságának, illetve Tanácsának szintjén elintéződött. Ilyen ügy volt például az 1920. évi magyarországi numerus clausus törvény, ami ellen 9 panasz érkezett, s a magyar kormányt csak 1928-ra sikerült rábírni az enyhítésére. Az Állandó Nemzetközi Bíróság

Lengyelország német megszállását követően az 1920 óta Lengyelországhoz tartozó Vilniust a Vörös Hadsereg foglalta el, majd átadta a Litván Köztársaságnak. A Vilnius megszállására induló katonákat Smetona litván elnök búcsúztatja háza erkélyéről, 1939. október.



ság mint legfelsőbb fórum közreműködését 7 alkalommal vették igénybe. Ezek közül az első kettő a lengyelországi német kisebbség sérelmeit tette szóvá. Mindkét ügyben a lengyel kormányt marasztalták el. Ezt követően, 1925-ben, 1928-ban és 1930-ban görög–török és görög–bolgár ügyekkel foglalkozott a bíróság, majd 1931-ben ismét lengyelországgal, a felső-sziléziai német kisebbség anyanyelvű iskoláztatásának problémáival. Az utolsó, 1935. évi bírósági állásfoglalás kiadására az albániai kisebbségi (elsősorban görög) iskolák védelmében került sor.

Bár a Népszövetség és az Állandó Nemzetközi Bíróság beavatkozásai alapvetően nem változtatták meg a nemzetiségekkel szemben diszkriminatív magatartást tanúsító államok politikáját, annak élet mégis tompították. Ennek alapján bizton állítható, hogy ha ez a rendszer nincs, akkor a homogenizációs törekvések még nagyobb brutalitással jelentkeztek volna.

A Népszövetség kisebbségvédelmi mechanizmusa az 1930-as évek közepéig működött. Németország szervezettől való kilépése (1934), majd Lengyelország és a többi kisebbségvédelemre kötelezett állam nyílt szakítása kötelezettségeikkel és vállalásaikkal (1934–35) megrendítették a rendszert. A kisebbségvédelem helyébe egyre inkább a kisebbségek felhasználása lépett – egy új európai államrend kialakítása érdekében. Ennek irányító szereplői azonban már nem a versailles-i rend megalkotói, hanem annak két kárvalott nagyhatalma, Németország és a Szovjetunió, valamint a győztesek közé tartozó, de elégedetlen Olaszország voltak.

II. A második világháború után

Konfliktus-megelőző „technikák”

A második világháború utáni új világrend megtervezésére a leendő győztesek szakértői nagy energiákat fordítottak. A versailles-i rendezés hibáiból és végső csődjéből kiindulva a brit és az amerikai béke-előkészítők elképzelésének egyik legfontosabb eleme a térség népei és államai közötti ellentétek minimalizálása és a „megbékített” nem-

zetek együttműködésének a megteremtése volt. Ezt viszont – az első világháború utáni elképzelésektől és a két világháború közötti kísérlettől eltérően – nem a kisebbségvédelem hatékony formáinak bevezetésével, hanem alapvetően a kisebbségek számának csökkentésével vélték elérhetőnek. Ennek érdekében három konfliktusmegelőző technika alkalmazását javasolták: 1. a nyelvi-etnikai választóvonalak és a politikai határok közelítését; 2. a kisebb, de kohéziós erővel rendelkező nemzeti-politikai egységek önállósítását; 3. s végül a lakosságcserét, illetve kitelepítést.

A kisebbségvédelem nemzetközi rendszere nem szerepelt az amerikai és a brit ajánlások között. Ennek alapvető oka, hogy a két világháború között a kisebbségi jogvédelemmel visszaéltek, s a kisebbségeket „ötödik hadoszlopként” is felhasználták az európai államrend destabilizálására, sőt egyes esetekben területi expanziók elérése érdekében. Ez utóbbira különösen a náci Németország szolgáltatott példát, s aligha véletlen, hogy a kisebbségvédelem felújításának, netán tökéletesítésének legelső ellenzői éppen a német terjeszkedés legfontosabb célpontjai: a csehek és a lengyelek közül kerültek ki.

Az emigráns cseh államelnök, Eduard Beneš a második világháború alatt következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy Csehszlovákia, amelynek

a kisebbségvédelem terén tett „becsületese” erőfeszítéseit a kisebbségek végül „árulással” jutalmazták, soha többé nem lesz hajlandó különleges jogokat biztosítani a nemzetiségeknek – ha maradnak egyáltalán ilyenek. A lengyel emigráns kormány ugyanezen a platformon állt. Mindez nagymértékben összecsengett az Egyesült Államokban éppen ezekben az években virágkorát élő olvasztótégely- (*melting pot*)-elmélettel, amely a kisebbségek kollektív különösségének elismerése, netán támogatása helyett az akkulturációt és a beolvadást tekintette természetes és feltartóztatathatlan folyamatnak. S ami a kelet-közép- és délkelet-európai térség iránti kötelezettségvállalástól mentesülni akaró brit felfogással is könnyen összeegyeztethető volt.

Kollektív bűnösség, kitelepítések

Eltérően a brit és az amerikai elképzelésektől, a szovjet álláspont a térséggel közvetlen érintkezésben álló expanzív nagyhatalom kőkemény stratégiai érdekeinek megfogalmazásaként értékelhető. Ezek az érdekek alapvetően az ország geopolitikai helyzetéből következtek, s az évszázadok folyamán csak annyiban változtak, amennyiben a mindenkor nemzetközi helyzet azt elkerülhetlenné tette.

A brit–amerikai és a szovjet béke-tervezés két lényeges ponton mégis ta-



lálkozott. Az egyik a kisebbségvédelem nemzetközi rendszerének elvetése, a másik a lakosság-kitelepítés volt. Azt, amit a nyugatiak a kisebbségek számára csökkentése s ezáltal a nemzeti feszültségek enyhítése és az államközi konfliktusok lehetőségének minimalizálása érdekében képzeltek el és javasoltak, a szovjetek a kollektív bűnösség elvével kapcsolták össze, s részben saját területi terjeszkedésük hosszú távú biztosításának, részben a lengyelek és csehek kompenzálásának egyik lehetséges eszközeként fogták föl. Ez első sorban a németeket és a magyarokat érintette, akiknek a nagyarányú kitelepítésében Beneš és a szovjet vezetés már 1943 decemberében megállapodott.

ENSZ: általános emberjogi keretek

A nemzetiségi problémák háború alatti és utáni megközelítéséből következett, hogy a kisebbségvédelem ügyét a párizsi békekonferencia munkájában éppúgy, mint a Népszövetség helyébe lépő Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) tevékenységi körének megállapítása során nagymértékben negligálták. Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, amit 1945. június 26-án írtak alá, csupán az egyének általános emberi jogaival foglalkozott és a negatív megkülönböztetés tilalmát mondta ki. Kisebbségekről mint kollektívumokról, általánosan érvényes csoportjogokról és ezek védelméről azonban említést sem tett. Ugyanebben a szellemben, tehát az individuumra alapozott általános emberi jogok egyetemességének jegyében fogant az ENSZ harmadik közgyűlésén, 1948. december 10-én elfogadott és kihirdetett ünnepélyes deklaráció, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata is, amely az Alapokmány emberjogi kinyilatkoztatásainak konkretizálásaként fogható fel.

Ezen általános emberjogi kereteken belül a kisebbségek védelme két szinten merült fel és került be az ENSZ tevékenységi körébe. Az Emberjogi Bizottság kebelén belül 1946-ban létrehoztak egy albizottságot, ami a diszkrimináció megelőzésével és a „kisebbségek védelmével” foglalkozott. Ténykedése azonban kimerült tanulmányok készítésében, „jelentések publikálásá-

ban, a faji, nemi, nyelvi és vallási diszkrimináció megelőzése és a kisebbségek védelme” témakörben, továbbá „sürgős problémákról” kidolgozott ajánlásokban. A kisebbségvédelem „súlyát” jelzi az ENSZ munkáján belül, hogy az első olyan nemzetközi egyezségokmányt, amely „a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek” jogait konkrétan szóba hozta, csak 1966-ban fogadta el az ENSZ Közgyűlése, s jóval később, 1976-ban lépett életbe. Ezt vitte tovább a Helsinki Záróokmány (1975), ami az emberi és polgári jogok általános garantálásán túl nemcsak említést tett a „nemzeti kisebbségekről”, hanem az aláíró államokat kötelezte is arra, hogy „tisztelőt tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren”.

Népiirtás tilalma

Az ENSZ másik olyan tevékenységi köre, amely a kisebbségvédelem fogalmkörébe sorolható, a népiirtás (genocídium) tilalmával, büntetésével és megelőzésével kapcsolatos. Az ezzel foglalkozó egyezmény, amelyet 1948. december 9-én fogadtak el, kimondta, hogy népiirtásnak minősül minden olyan cselekmény, ami „valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport” teljes vagy részleges megsemmisítésére irányul. A szerződő felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy az ilyen cselekmények ellen „megelőző rendszabályokat foganatosítsanak, elkövetését pedig megbüntetik”. Ezen egyezmény alapján az ENSZ szervei a második világháború utáni évtizedekben számos afrikai törzs és ázsiai népcsoport érdekében léptek fel több-kevesebb sikerrel. Európai alkalmazására azonban – az 1992–95. évi boszniai háborúig – nem volt szükség.

„A kisebbségek inkább asszimilálódjanak”

Az Egyesült Nemzetek Szervezete megközelítéséhez hasonlóan a párizsi békekonferencia (1946–47) úgyszintén

elutasította a kisebbségvédelem két háború közötti formáinak elfogadását és a békeszerződésekbe iktatását. A Szovjetunió a kisebbségvédelem minden nemzetközileg előírt és ellenőrzött standard-jét saját érdekszférájába való külső beavatkozásnak tartotta, s ezért határozottan elvetette. De nem támogatták az amerikai és a brit delegátusok sem, akik saját tapasztalataikból kiindulva az asszimilációt, nem pedig a mesterségesen fenntartott szegregációt tartották természetesnek. Mint egyikük, Lord Hood nyíltan ki is mondta: „Az legyen a célunk, hogy a faji kisebbségek asszimilálódjanak azokban az országokban, amelyekben élnek, ne pedig az, hogy fennmaradjanak.”

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos párizsi tanácskozások eredménye részben ugyanaz lett, mint az ENSZ megközelítéséé: *a kollektív nemzetiségi jogok helyettesítése az általános emberi jogokkal*. Részben pedig a kisebbségi problémák államközívé tétele azok nemzetköziesítése helyett. Ennek megfelelően a békeszerződések kollektív kisebbségi jogokról nem tettek említést, hanem csak arról, hogy az általános emberi jogokat minden államnak biztosítania kell állampolgárai számára faji, nemi, nyelvi vagy vallási különbség nélkül.

*

Az első és a második világháború utáni békerendezés kisebbségpolitikai megközelítése között szembevetendő a különbség. 1919–20-ban többség és kisebbség tartós együttélésének kívánalmából indultak ki a győztesek, s a gyengébb felet megpróbálták nemzetközileg garantált védelemben részesíteni. Az 1945–47-es „békecsinálók” viszont azt feltételezték, hogy a nemzeti állam és a nemzeti kisebbség érdekei kibékíthetetlen ellentétben állnak egymással, ami a kisebbségek anyanemzetükkel való politikai egyesítésével vagy asszimilációjukkal szüntethető meg. Az e feltevés alapján végrehajtott lakosság-áttelepítések – a háború alatti népiirtással együtt – radikális változásokat idéztek elő a régió demográfiájában, s több szempontból új fejezetet nyitottak annak történetében.

ROMSICS IGNÁC