

HONISMERET ÉS EURÓPA

Kisebbségként, többségként I.

Nemzetiségi és nemzeti stratégiák az Európai Unióban

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk alkalmából valamennyi propagandaanyag, média, közvéleménykutató azt firtatta és azt sulykolta, hogy az egyének milyen anyagi előnyökre számíthatnak, egy-egy embernek személyesen milyen kedvezmények járhatnak, vagy legalábbis juthatnak. A XX. század második felében ránkényszerített anyagelvű értékrend egyenes folytatása ez a szemlélet, amely még csak számításba sem veszi, hogy élnek, élhetnek ebben az országban olyan állampolgárok is, akik egy ilyen, voltaképpen nagy horderejű eseményben nem a maguk, hanem a nemzet érdekeit, a nemzeti érdekek érvényesülésének lehetőségeit keresik, s aszerint döntenek, vagy éppen szavaznak. Nem, a jelenlegi politika és közvélemény formálói számára – nyilvánvalóan a *ki mint él, úgy ítél* elve alapján – ezek nem jelentenek szempontot, vagy ha igen, akkor sem követendőket.

Pedig hát el kellene – vagy legalábbis lehetne – tűnődnünk azon, hogy az Európai Uniónak nevezett, nagyon is kétarcú intézményhez való csatlakozásunk milyen esélyeket kínál gazdasági nemzeti sorskérdéseink megoldására, vagy legalábbis jobbítására. Az egyik súlyosan, talán legsúlyosabban ránknehezedő nemzeti gond a saját egykori országában élő magyarság szétdaraboltsága s minden, ami ebből következik; egy másik pedig a nemzet identitástudatának, immunrendszerének maradó tudó károsodása. Súlyos sorskérdéseink ezek, még ha sokan úgy is tekintik – ha egyáltalában tudomást vesznek róluk –, mint egykor Noé apáknak a közelgő özönvíz miatti aggodalmát.

Európa országainak túlnyomó része történelmileg egyáltalában nem lehet büszke az elmúlt századokban folytatott nemzetiségi politikájára, amit talán helyesebb lenne nemzetiségi háborúnak neveznünk.¹ Európában ugyanis – írja Ortega – az államok nem azért lettek egynyelvűek, mert egynyelvű népek állottak össze és alakítottak országot, hanem azért, mert a fennálló állami és nemzeti keretnek egyik, vagy másik nép politikai, kulturális, vagy számbeli hegemoniája egynyelvűvé tette. Vagy legalábbis *akarta tenni* – tehetjük hozzá, hiszen a XX. századra nem sikerült egynyelvűvé tenni gyakorlatilag egyetlen országot sem, Európában ma minden ötödik állampolgár nem a többségi nemzethez, hanem valamely kisebbséghez tartozik. Európa csak a XX. század második felére nőtt fel ahhoz a megértő nemzetiségi politikához, amell akár a középkori, akár a XX. századi Magyarország, akár a XVI–XVII. századi Erdélyi Fejedelemség deklarált és alkalmazott is.

A ki tudja miért „grande nation”-ként emlegetett franciák fővárosához és környékéhez kötődő szégyenletes békekötések által kiváltott XX. századi nemzeti tragédiánkat különösképpen súlyosbította, hogy a magyarság elszakított harmada olyan újszülött országokba került, amelyeket a nacionalista nemzetállam kovászatól kelesztve szedtek ki az Antant-hatalmak kemencéjéből, s amelyek a jórészt már akkor is idejétmúlt nemzetállamra való erőszakos törekvés szellemében fogant nemzetiségpolitikát valósítottak meg. S miközben az utódállamok ezt az antidemokratikus, egyre inkább idejétmúlt politikát a bolsevik hegemoniával még szörnyűsebbé torzítva erőltették, Európa boldogabb felének kisebbségei az egyre inkább normává váló tolerancia szellemében a legkülönfélébb módszerekkel kiharcolták, kikényszerítették a megmaradáshoz szükséges feltételek és jogok számottevő részét. Mert semmi sem hullt az ölükbe. Sem a kollektív jogok érvényesülése, sem a kulturális, netán gazdasági autonómia különböző formái. Kikényszerítették – mondtam, hiszen mint Shakespeare írta va-

¹ Erről bővebben Halász Péter: A nemzetiségi politika hagyománya Európában és Magyarországon. Honismeret 1997. 5. 3–8. old.

lamelyik drámájában: *csak annak jussa élet és szabadság, ki azt napról napra vívja ki.* Az érdekérvényesítés sokszor évtizedekig elhúzódó, néhol „európai”, máshol egyáltalában nem – vagy nagyon is – európai módszerekkel vívott szellemi küzdelmei során az Unióhoz tartozó országok kisebbségei egyre jobban magukra találtak, identitásukban mindinkább megerősödtek. Egyre fontosabbnak tartják, nyelvüket, hagyományos kultúrájukat, történelmi emlékeiket, mert fölismerték, hogy ezekre alapozhatják művelődési, gazdasági és politikai önrendelkezésüket. Társadalmi szervezeteik, autonóm közösségeik mind-mind az önrendelkezés gyakorlóterepei, megmaradásuk biztosítékai.

Az európai országok kisebbségeinek sorsa igen eltérő aszerint, hogy van-e anyaországuk, szerepel-e ott kisebbségként a náluk többségi nemzet töredéke, aztán: mekkora a kisebbség nagyságrendje, milyen az állam kisebbségi toleranciája, mennyire erős az illető kisebbség öntudata, érdekérvényesítési technikája és így tovább. Eltérő jelegű és jelentőségű Európa nemzeteinek identitás is, de aligha érte olyan súlyos öntudatvesztés, mint bennünket, magyarokat. Igaz, hogy talán egyetlen más nemzetet sem pusztította olyan mértékű belső fertőzöttség, mint minket, ezzel kapcsolatban elég ha a „fasiszta nemzet”, az „utolsó csatlós” fedőnevű rombolásokra, s a tizenötmillió magyarban gondolkodó miniszterelnökre a nemzetárulók részéről indított összehangolt nyílt támadásra és alattomos aknamunkára gondolunk.

Most, hogy „egy táborba” kerültünk az Unió korábbi országaival, kínálkozik a lehetőség, hogy megismerjük azokat a stratégiákat és taktikákat, amelyeket ezen országok többségi nemzetei a globalizációs irányzatok, kisebbségei pedig a többségi nemzetek beolvasztó hatása ellen kidolgoztak, kipróbáltak és – ilyen vagy olyan sikerrel – megvalósítottak.

A kisebbségi kulturális autonómia megvalósulási formái Európában

*„Csak ott garantálható a régió békéje,
ahol a kisebbségek nyugodtan élhetnek.”
(Felix Ermakora)*

Tíz esztendővel ezelőtt a Magyar Művelődési Intézet nemzetközi tanácskozást szervezett Balatonalmádiban a nemzetiségi kulturális autonómiáról. A konferencia alap gondolata – amint akkori köszöntő szavaimban elmondtam – három, de ma már látom, hogy négy pilléren nyugodott, s ez a négy pillér lényegében egy-egy illúzió volt.

Az egyik gondolat, hogy itt, Közép-Európában, a volt szocialista térségben, közelebbről a Kárpát-medencében, a különböző népek és nemzetiségek közötti összhangot, a népek összefogását és a közös célokért való előrehaladást jórészt az hátráltatja, hogy *előítéleteink* vannak bizonyos fogalmakkal, többek között az autonómiával – így a kulturális autonómiával – szemben. Térségünk népei, nemzetei és nemzetiségei eltérő történelmi és társadalmi hagyományokkal rendelkeznek, emiatt sokszor még az azonos névvel nevezett jelenségekről és intézményekről is másként vélekednek, azokra eltérő módon reagálnak. Ebből a felismerésből következik az az illúzió, hogy *ha ezeket a fogalmakat, konkrét megvalósulási formákat jobban megismerjük, talán a velük kapcsolatos előítéletek is enyhülnek, gondolkodásunkban közelebb kerülhetünk egymáshoz.*

A másik gondolat – de lehet, hogy ez is csak illúzió –, hogy az Európa boldogabbik, de legáltalában szerencsésebb felén lévő, úgymond régebb demokratikus hagyományokkal rendelkező országokban *főlhalmozódott annyi gyakorlati tapasztalat a kisebbségi kulturális autonómiáról*, aminek alapján olyan ötleteket, tanácsokat tudnak adni, ami nekünk, Közép-Európa keleti térségében élőknek tanulságos és hasznos lehet.

A harmadik illúzió úgy szólt, hogy ha a szomszédos országok szakértői, vagy politikusai *nem tőlünk, magyaroktól, hanem a nyugat-európai országok kisebbségeinek képviselőitől hallják az igazságot, hogy a kulturális autonómia nem a szeparatizmust, hanem a lojalitást erősíti, talán elhíszik, vagy legalábbis elgondolkoznak rajta.*

Végül az utolsó illuzórikus föltételezés az volt, hogy *ha három napra összeülnek azok, akik a kulturális autonómia valamilyen kérdésében jártasak, vagy éppen annak hiányát szenvedik, akkor az a tanácskozás előreviheti a kérdést a megoldás felé.*

A konferencia részben igazolta a célkitűzések megfogalmazásában rejlő szkepticizmust. A szomszédos országokból meghívottak közül csak a magyarok jöttek el, a többségi nemzetek képviselői nem voltak kíváncsiak, mit mondanak a kisebbségi kulturális autonómiáról a spanyolországi katalánok, a finnországi svédek, a belgiumi, vagy a dániai németek. Eljöttek viszont a hazai nemzetiségek képviselői, s kiderült, hogy mélységesen el vannak keseredve kisebbségi helyzetük miatt, aminek hallatán a határon túli magyarok irigykedve nyalták meg a szájuk szélét. A legnagyobb eredmény azonban az volt, hogy hét nyugat-európai ország – többségében közülük való – kisebbségi szakembere jött el, s amit elmondtak az mindnyájunk okulására szolgált.

Illúziókra épült tehát az a tíz évvel ezelőtti konferencia, de hát – mint tudjuk – illúziók nélkül talán nem is érdemes élni. Az előadásokban megfogalmazott konkrét ismeretanyagból pedig ma is meríthetünk.

Az autonómia, mint a kisebbségvédelem egyik módszere

Az európai kisebbségvédelem eredményeivel kapcsolatosan ma már könnyen hivatkozunk a finnországi svédekre, vagy Dél-Tirolra s az olaszországi németekre, és még számos más példára, mint akik és ahol megtalálták a lehetséges legjobb megoldást. Pedig hát azok a „megoldások” egyrészt korántsem a lehető legjobbak, legföljebb a létező megoldások legjobbjai közé tartoznak, másrészt pedig mindegyik „megoldás” hosszú, kemény, következetes és elszánt küzdelem, kölcsönös és bölcs önmegtartóztatás, sok mindenben való felülemelkedettség nehezen és lassan beérő gyümölcse, legtöbbjük egyáltalában nem tekinthető véglegesnek, nagyonis formálódó eredmény.

A nyugat-európai országok – ha lehet ezt a kifejezést használni – nemzetiségi kérdései megoldásának folyamatában rendkívül fontos mozzanat volt a probléma felismerése, megfogalmazása és kimondása. Az Európa Tanács Emberi Jogi Konvenciójának 14. cikkelye úgy szól, hogy a *nemzeti kisebbséghez való tartozás nem adhat alapot semmiféle hátrányos megkülönböztetésre*. Ez a deklaráció azonban gyakorlatilag nem oldott meg semmit, hiszen a nemzetközi jog nem ismerte el az általános csoportjogokat, márpedig „vannak bizonyos jogok, amelyeket csak kollektív jogokkal lehet garantálni.”² Ermakora, Felix, a FUEV jogügyi bizottságának azóta elhunyt elnöke Balatonalmádiban pontosan megmondta, hogy az ENSZ-ben, az Európa Tanácsban és az Európai Unióban mely országok helyezkedtek szembe a csoportos emberi jogok elismerésével. Ezek pedig: „Franciaország és Románia kifejezetten, Bulgária és Törökország bizonyosan, és Görögország időnként”.³ Ezeknek az államoknak a csoportos emberi jogokkal szembeni ellenállása miatt nem lehetett haladást elérni a nemzetközi fórumokon. Nyilvánvaló, hogy ezeknek az országoknak a kollektív kisebbségi jogokkal kapcsolatos nemzetközi álláspontja hazai gyakorlatukra vezethető vissza. Ki mint él, úgy ítél – mondaná a magyar.

Azok az országok, amelyek az első, majd a második világháborút megnyerték – vagy legalábbis a nyertesek közé sikerült sündörögniük –, határozottan visszautasították az önrendelkezés szerepét annak eldöntésében, hogy egy terület mely országhoz tartozzon. Persze – mint látni fogjuk – akkor is voltak határokat eldöntő népszavazások, s azóta is jelentősen változott a helyzet, gondoljunk csak Csehszlovákia kettéválására, Németország újraegyesülésére, a Szovjetunióval, vagy Jugoszláviával történetekre.

Az önrendelkezéssel kapcsolatos vitákban a XX. század derekán fontos új elemként megjelent a *belső önrendelkezés* fogalma, ami legalábbis részben megnyugtatta azokat az államokat, amelyek a lelkük mélyén érezték, hogy nem éppen igazságosan jutottak valamely területhez, s az ott élő népesség nem érzi jól magát az idegen fennhatóság alatt. A belső önrendelkezés egyik formája az *autonómia*. Számos változata között legfontosabb a *területi autonómia*. Ennek érdekes modellje működött az egykori Jugoszláviában, működik ma is a Finnországhoz tartozó, de svéd többségű Aaland-szigeten, de ilyen keretek között él a belgiumi német közösség is.

² Ermakora, Felix: Az autonómia, mint a kisebbségvédelem egyik módszere. In.: Halász Péter (szerk.): A nemzetiségi kulturális autonómiáról. Magyar Művelődési Intézet. Bp. 1997. 12. old.

³ I. m. 1997. 12. old.

Az európai népcsoportok autonómiához való jogát az úgynevezett FUEV⁴ Konvenció Tervezet fogalmazta meg 1992-ben, leszögezve a jogi kereteket, amelyek között egy-egy népcsoport vagy kisebbség, az állami politika határain belül megőrizheti meg identitását. Nem véletlenül emlegetik azt a szervezetet, mint az „európai kormányok rossz lelkiismeretét”. A Tervezet lényegéről, benne a kisebbségi autonómiához való jog formáiról dr. Komlóssy József, a FUEV⁵ munkatársa beszélt a balatonalmádi tanácskozáson.⁶

Eszerint a *kisebbségi autonómiáknak* három formája ismeretes, úgymint: 1. Területi autonómia; 2. Kulturális autonómia; 3. Öngazgatási, vagy helyi autonómia.

1. A *területi autonómiáról* a FUEV Konvenció 4. fejezete megállapítja, hogy *egy népcsoportnak, amely egyértelműen behatárolható területen az abszolút többséget alkotja, joga van a területi autonómiához!* A *területi autonómia* főbb jellemzői: az autonóm törvényhozás, a törvények végrehajtása, az önkormányzat joga, a belső ügyek intézésének joga. Az *autonómia kiterjed* az egyéni jelvények (emblémák) használati jogára; a második állampolgárság megszerzésének jogára; a minden szinten megvalósuló közoktatáshoz való jogra; az önálló rádió- és televízió adások jogára; a szellemi foglalkozások, az iparűzés, valamint az üzleti tevékenységek korlátlan gyakorlásának jogára; a természeti kincsek feletti rendelkezés jogára; az egészségügyre és a szociális gondozásra; a helybeli közlekedésre; a helyi bankok és pénzüintézetek fölötti ellenőrzés jogára; a rendőrség megszervezésének és ellenőrzésének jogára; az adóztatás jogára.

2. A *kulturális autonómiával* a FUEV Konvenció 7. fejezete foglalkozik. Eszerint egy népcsoport, amelyik a területén, ahol él nem alkot abszolút többséget, vagy pedig valamilyen okból nem óhajt területi autonómiát, annak joga van a kulturális autonómiához! A kulturális autonómia kiterjed mindazon területekre, amelyek a népcsoport megítélésére szerint szükségesek ahhoz, hogy identitását ne csak megőrizhesse, de annak feltételrendszerét – intézményi háttérrel – is zavartalanul kiépíthesse. Ide tartoznak: a kultúra zavartalan ápolásához szükséges intézmények; a közoktatás – beleértve a szakoktatást is – minden szintjének megszervezése; a rádió- és televízióadások önálló megszervezése és üzemeltetése; önálló nyomdák létesítése; egyéni és közösségi jelvények, helységek címereinek használata; a szellemi foglalkozások, az iparűzés, valamint az üzleti tevékenységek korlátlan gyakorlásának joga; a második állampolgárság megszerzésének joga.

3. Az *önigazgatás, vagy helyi autonómia* ott kerülhet alkalmazásra, ahol a népcsoport csak egy-egy helységben alkot többséget. Ilyen jogokkal a nemzetiségi szöványok élhetnek. Alkalmazása a következőkben határozható meg: jog a hivatalos kétnyelvűséghez; a helység nevének, szimbólumának (címer) használati joga; helyi szokások, hagyományok gyakorlásának joga; egyházi és nemzeti ünnepek megülésének joga; műemlékek és emlékművel védelme; helyi biztonsági szervezetek – rendőrség – feletti rendelkezés joga; az utak karbantartása; helyi egészségügy irányításának joga; helyi építkezési engedélyek kiadásának joga.

A helyi autonómiának alkalmasnak kell lennie, hogy a rendelkezésére álló anyagi eszközök birtokában intézményeket alapítson és tartson fenn. Ezért a szóban forgó ország költségvetését úgy kell megalkotni, hogy az elegendő alapot nyújtson az autonóm területeknek feladataik maradéktalan betöltéséhez. Ezért a Tervezet szerint az állam a hozzá befolyt adók 90%-át visszatéríti az autonóm területeknek.

Dr. Komlóssy József fölteszi a kérdést: miként lehet a vázolt törvénytervezetnek – amennyiben elfogadják – érvényt szerezni? A politikus két lehetőséget lát: az egyik az egyéni mechanizmus megalkotása, a másik pedig, hogy ezt a jogi alkotást csatlakoztatni kell az Európai Emberjogi Kartához. A legnagyobb gondot az jelenti, hogy a különböző európai országok nagyon különböznek egymástól történelmi, politikai, kulturális, demográfiai, gazdasági vonatkozásban nagyon különböznek egymástól. Legalább ennyi sokszínűséggel találkozunk a népcsoportok tekintetében. Emiatt a kormányok és a népcsoportok viszonya rendkívül eltérő, Egy részük lehetővé teszi népcsoportjai számára, hogy önmaguknak törvényes úton védel-

⁴ Európai Népcsoportok Föderatív Szövetsége

⁵ Federal Union of European Nationalities

⁶ Komlóssy József: A kisebbségek kulturális autonómiájáról. In.: Halász Péter (szerk.): A nemzetiségi kulturális autonómiáról. Magyar Művelődési Intézet. Bp. 1997. 68–71. old.

met szerezzenek, más kormányok még azt is letagadják, hogy területükön egyáltalában élnek kisebbségek. Ennek megfelelően a népcsoportok igényei is különbözőek, Vannak olyanok, amelyek beérik azzal, ha egyáltalában tudomásul veszik létezésüket és tolerálják őket, mások viszont elszántan követelik az önrendelkezési jogot.

A következőkben felidézzük az Európai Unió területéről néhány pozitív – tehát tanulságos – példát.

A dél-tiroli minta

Számunkra különösen tanulságos *Dél-Tirol*, Bolzano autonómiájának példája, különösen annak létrejötte és működési modellje. A Dél-Tirolt az első világháborút lezáró békeszerződések következményeként csatolták Olaszországhoz 8 ezer olasz és 220 ezer német anyanyelvű osztrák lakossal. Mussolini uralma idején a régió olasz lakosságát 120 ezerre duzzasztották, amivel a történelmileg kialakult etnikai állapotot igyekeztek megváltoztatni. Csak egyharmados olasz részarányt sikerült elérniük, ennek ellenére az olasz kormány nem volt hajlandó önmagától megadni Dél-Tirol autonómiáját. A régióknak azonban jórészt megvoltak az autonómia európai szintű *kikényszerítéséhez* szükséges feltételei, mind Ausztria, mind pedig Olaszország tekintetében.

Először is mindkét ország alapvetően demokratikus államszerkezetű, ez nagyon fontos feltétel. *Másodszorban* a kérdéses terület népességének túlnyomó része, gyakorlatilag kétharmada osztrák-német. *Harmadszorban* ez a közösség saját nemzeti identitással és financiális bázissal rendelkezik, másfelől azonban – *negyedszorban* – hajlik bizonyos fokú lojalitásra, ami garancia arra, hogy nem akarják megváltoztatni a szóban forgó térség státuszát. Mindezen feltételek megléte ellenére a számottevő politikai erőt képviselő Ausztriának *jelentős nyomást kellett gyakorolnia* az olasz kormányra, az autonómia elfogadása érdekében.

Felix Ermakora, aki az osztrák kormány tanácsadójaként 1958 óta részt vett a Dél-Tirol foglalkozó tárgyalásokon, elmondta, hogy az érintett kormányok olyan kétoldalú dokumentumot készítettek, amely területi autonómiát ad a lakosságnak. *Tehát nem csak a német-osztrák nemzetiségűeknek, hanem az olaszoknak is, a teljes lakosságnak.* A tárgyalások 1947-től 1992-ig tartottak, közben – emlékezhetünk rá – volt útelzárás, ilyen és olyan blokádnak, a Dél-Tirolban többségben lévő kisebbség gyakorlatilag minden alkotmányos eszközt felhasznált csoportjogainak érvényesülése érdekében. Sőt, olykor még azon is túlmentek, s néhány magasfeszültségű vezeték felrobbantásával adtak súlyt követeléseiknek. Az Európai Unióban ma példaként emlegetett Dél-Tirol területi autonómiájának megvalósulásához tehát csaknem fél évszázadig tartó tárgyalásokra, az osztrák-német kisebbség erős elszántságára, Ausztria hatékony támogatására és a nemzetközi közvélemény jóindulatú asszisztálására, vagy legalábbis semlegeségére volt szükség. Ausztria nyilvánvalóan nem aszerint támogatta a dél-tiroliak autonómia törekvéseit, hogy jobb- vagy baloldali pártok vannak uralmon, s az olasz kormányok aligha számíthattak rájuk az osztrák nemzeti erők háta mögötti internacionalista összekacsintásban. Nem, a szovjet megszállóktól megszabadult Ausztria elment egészen az ENSZ-ig. Kérésükre Dél-Tirol ügye 1961–62-ben a Világszervezet közgyűlése elé került, az Európa Tanács pedig különbizottságot hozott létre a megoldás érdekében.⁷

A Dél-Tirolban ma érvényesülő területi autonómia demokratikus alapokon nyugszik, a törvényhozási és közigazgatási funkciók autonóm és demokratikus módon működnek. Azok után, hogy Olaszország Bozen tartománya és az Aosta völgye teljes területi autonómiát nyert, az egész terület fejlődésnek indult. A dél-tiroli helyzetet ma példaként emlegetik az ENSZ-ben, az Európa Tanácsban és az Európai Unióban. „Attól azonban még távol vagyunk – mondta a már idézett Ermakora professzor –, hogy elég bátorságunk, vagy lehetőségünk legyen ahhoz, hogy a dél-tiroli autonómia modelljét európai alapelvvé tegyük. De vannak erre is kezdeményezések, és amikor Európa népei elég erősek lesznek, hogy saját országukon belül nyomást gyakoroljanak kormányukra, akkor lehetséges, hogy mindezen kísérletek, próbálkozások megvalósíthatókká válnak.”⁸

Halász Péter

⁷ Ermakora, Felix: I. m. 1997. 13–16. old.

⁸ I. m. 1997. 16. old.