

## **A kisebbségi kérdés a magyar külpolitikában**



## **Biztonsági dilemmák és etnikai konfliktusok magyar szempontból (1989–1994)**

A nemzetállamok kialakulása a 18. század végétől Európa fejlődésének egyik meghatározó tényezőjévé vált. A 19. században már nemcsak Nyugat-Európában volt a politikai élet hajtóereje, hanem bizonyos késéssel - Közép- és Kelet-Európában is. E két utóbbi régióban a francia példát követő nemzetállamok olyan településterületen jöttek létre, amelyeket a középkor óta több etnikum lakott. Ezért azoknak az államoknak a határai, melyek a 19. században és az I. világháború után alakultak ki és önmagukat nemzetállamként határozták meg, csaknem szabály szerint nem estek egybe az etnikai határokkal.

E sajátos fejlődés eredményeképpen Közép-Európában az etnikailag vegyes településterületek olyannyira egymásba ékelődtek, hogy etnikailag homogén állam a területen alig található. Ugyanakkor a polgári nemzetállamoknak és a kommunista rendszereknek asszimilációs és homogenizációs törekvése, valamint az, hogy a középkorban gyökerező autonómiák hagyományát kitörölje a társadalom tudatából, teljes egészében nem sikerülhetett. A különböző etnikai csoportok autonómiája, amely többnyire bevándorlás következményeképpen alakult ki, a feudalizmus időszakára különösképpen jellemző volt. Elegendő, ha megemlítjük az erdélyi szászokat és székelyeket, akik politikai, közigazgatási, katonai autonómiával és az állam által szavatolt különjogokkal rendelkeztek. Ezek az autonómiák a 19. század második feléig állottak fenn, amikor a centralizációs modernizálási törekvések áldozatául estek.

A különböző etnikai csoportok együttélését a középkor és a kora újkor évszázadaiban természetesnek tekintették, és ez csupán az újkori nacionalizmus időszakában vált problémává. Ettől az időszaktól kezdve a közép- és kelet-európai államok politikai elitje a nemzetállam eszméjének büvkörében élt, a központosított francia nemzetállamot

tekintette példaképének és kisebbségeivel szemben mind erősebb és kíméletlenebb asszimilációs politikát folytatott.

Az I. világháború után megkötött békeszerződések folytán az Osztrák-Magyar Monarchia széthullott és Közép-Európában teljesen új államrendszer, új területi viszonyok alakultak ki. Habár a békeszerződések a nemzeti-etnikai elv jegyében kötötték, az utódállamok, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Románia éppúgy soknemzetiségűek, több etnikai csoport által lakottak voltak, mint Ausztria-Magyarország. A békeszerződések következtében kb. három millió magyar kisebbségi helyzetbe került. Az új államokat a győztes hatalmak arra kényszerítették, hogy kisebbségvédelmi szerződéseket írjanak alá. Akkor Csehszlovákiában 691 923 (1930), Jugoszláviában 467 658 (1921) és Romániában 1554529 magyar élt. Románia összlakosságának egyharmadát, Csehszlovákiájának 34,5 és Jugoszláviájának 18,8 %-át kisebbségek alkották.<sup>1</sup>

A Csehszlovák Köztársaság önmagát egységes államnak tekintette, de kisebbségi problémáit nem tudta megoldani. A saint germain-i békeszerződés által előírt autonómiát a kárpátukránok számára, a német kisebbség (amely az összlakosság egynegyedét alkotta) különleges jogállását és a szlovákoknak tett autonómiaígéreteket sohasem váltották valóra. Ezek a mulasztások 1938-ban lényegesen hozzájárultak az Első Köztársaság destabilizálásához, amely Németország könnyű zsákmányává vált.<sup>2</sup>

A délszláv királyság, amely 1929-ben a Jugoszlávia nevet vette fel, ugyancsak képtelen volt arra, hogy az országban élő kisebbségek számára megoldást találjon. Létrejöttétől fogva sohasem sikerült a föderalista elképzeléseket valló horvátok és a szerb centralizmus közötti ellentétet felszámolnia. Habár a kisebbségi szerződés 1920-ban törvényerőre emelkedett, a jugoszláv kormányok mindent megtettek annak érdekében, hogy a kisebbségek erejét és identitását meggyöngyítsék.<sup>3</sup>

Az 1923. évi alkotmány Romániát egységes nemzetállammá nyilvánította. Habár Románia 1919-ben aláírta a kisebbségi szerződést, amely a szászoknak és a székelyeknek iskolai és egyházi ügyekben autonómiát biztosított, a később elfogadott törvényekben és rende-

tekben ezzel ellentétes politikát folytatott. A helyzet az 1938. évi „kisebbségi statutummal”, amelynek amúgy sem volt jogforrás értéke, nem javult lényegesen.<sup>4</sup>

A két világháború közötti magyar politika a trianoni békeszerződést nem tekintette végleges megoldásnak és Ausztria kivételével valamennyi szomszédjával szemben revíziós politikát folytatott. A II. világháború idején a magyar revíziós politika látványos sikereket hozott. A Németország és Olaszország által kinyilvánított első bécsi döntés alapján 1938. november 2-án Csehszlovákiától 12400 km<sup>2</sup>-t 1,1 millió többségében magyar lakossal visszacsatoltak Magyarországhoz. 1939. március 15-én a magyar hadsereg bevonult Kárpátaljára. 1940. augusztus 30-án a második bécsi döntés alkalmával Németország és Olaszország úgy határozott, hogy Észak-Erdélyt csatolják vissza Magyarországhoz. 1941. április 11-én a magyar hadsereg bevonult a Jugoszláviához tartozó Bácskába. E határváltozások után Magyarország határai és az etnikai határok nagy vonalakban egybeestek. A határmódosítás következtében azonban jelentős nem magyar népesség is került a megnagyobbodott Magyarországra és a magyar népesség arányszáma az 1930. évi 92 %-ról az 1941. évi 77,5 %-ra esett.<sup>5</sup>

Az 1947. évi párizsi békeszerződés a következő két kivételtől eltekintve visszaállította a trianoni határokat. A kivételek a következők voltak: három a trianoni békeszerződés után Magyarországhoz tartozó falut Pozsony hídfőjének megnövelése érdekében Csehszlovákiához csatoltak, Kárpátalját pedig, amely 1939-ig Csehszlovákiához majd Magyarországhoz tartozott, a Szovjetunió annektálta. A párizsi békerendszer a nemzetállamok rendszerének alapján állott, és megkísérelte a nemzetállam és az etnikai sokszínűség közötti ellentmondást áttelepítésekkel és egyes etnikai csoportok elűzésével megoldani, hogy ekképp etnikailag homogén államokat hozzon létre.

Az áttelepítés és elűzés, valamint az állampolgári jogok megvonása a kollektív bűnösség kinyilvánítása nemcsak a német, hanem a magyar kisebbséget is érintette. Csehszlovákiában a magyarokat is bűnösökké nyilvánították az Első Csehszlovák Köztársaság felbomlásában. Lakosságcsere útján kísérelték meg a magyar lakosság elűzését Csehszlovákiából. Kb. 90000 magyart telepítettek Csehszlovákiából Magya-

rországra és valamivel kevesebb szlovákot Magyarországról Csehszlovákiába. Ugyanakkor 40-45000 magyart Nyugat-Csehországba deportáltak.<sup>6</sup> Jugoszláviában is bosszúhadjáratot indítottak a magyar lakosság ellen és a partizánok több ezer magyart megöltek. Hasonló esetek kisebb számban Kárpátalján is megtörténtek.

A kommunizmus uralomrajutása után látszólag komoly kísérletet tettek arra, hogy a nemzetiségi és kisebbségi kérdést megoldják. Ezek a kísérletek az intézkedések széles skáláját ölelték fel és a kisebbségek egyenjogúságának kinyilvánításától a kíméletlen asszimilációs és homogenizációs politikáig terjedtek.

A legkíméletlenebb asszimilációs politikát a térségben Románia folytatta. Ez a politika kettős ideológiai alapra támaszkodott: egyrészt a román nemzetállam fogalomra, bár az a kommunizmus előtti időkből származott, és a kommunista homogenizációs elképzelésekre. Az elviselhetetlen körülmények hatására németek és zsidók százezrei hagyták el Romániát. 1930-ban 543842, 1977-ben 359436, 1992-ben már csak 119436 német élt Erdélyben. Csak 1990-1991-ben kb. 150000 szász és sváb hagyta el szülőföldjét.<sup>7</sup> A zsidók száma Izraelbe való kivándorlásuk miatt még gyorsabban csökkent: 1977-ben 24.666-an voltak, 1992-ben már csak 9107-en.<sup>8</sup>

A diktatúra utolsó éveiben 60-70000 magyar menekült Magyarországra. Végül Ceaușescu kidolgozta saját Endlösungját. A falvak lerombolását és ezzel a kisebbségek még megmaradt létalapjának megsemmisítését tűzte ki célul.<sup>9</sup> A németek távozása után a cigányokon kívül a magyarok maradtak Románia egyetlen jelentős kisebbsége, akik a további román asszimilációs törekvésekkel szemben a németek és a zsidók kivándorlása következtében magukra voltak utalva.

A kommunista rendszer összeomlása és a Szovjetunió felbomlása, valamint a kommunista ideológiának mint hivatkozási alapnak a megszűnése folytán egy olyan vákuum keletkezett, amelyben a közép- és kelet-európai népek a nemzeti identitás értékrendszeréhez tértek vissza. A nemzeti identitás fenntartása és továbbfejlesztése nem állt szükségszerűen ellentétben az európai fejlődés alapvető folyamatával, az integrációval. Az integrált Európa létrejöttét az egyes posztkommunista országokban fellobbanó szélsőséges nacionalizmus veszélyeztet-

te, melynek ideológiai magva a nemzeti kizárólagosságra épülő nemzetállameszme volt. Ennek a felfogásnak az értelmében az állam kizárólag egy nemzet, egy etnikai közösség tulajdona és képviselője. Ez a politikai felfogás éles ellentétben állt azzal a ténnyel, hogy Közép- és Kelet-Európa államainak területén saját identitással rendelkező a többségi nemzettől jól elkülöníthető etnikai csoportok, azaz kisebbségek sokasága élt.

Jugoszlávia és Csehszlovákia felbomlása azt bizonyította, hogy sem Tito hat államalkotó nemzetre épített koncepciója, sem pedig Masaryk és Benes csehszlovák nemzetállam-felfogása nem volt működőképes. Az egykori Szovjetunióban kirobbant etnikai konfliktusok és mindezekelőtt a volt Jugoszláviában kirobbant tragikus háborúk felhívták a világ figyelmét arra, hogy Európa stabilitása a különböző etnikai csoportok és nemzeti kisebbségek jogainak szavatolása nélkül nem biztosítható. Ezért a nemzeti és etnikai kisebbségek kérdése az európai biztonság egyik legjelentősebb tényezőjévé, a kisebbségi jogok biztosítása pedig az egyetemes emberi jogok alkotórészévé vált. Európa népeinek le kellett vonnia a következtetéseket mindabból, amit az I. és II. világháború után a kisebbségi kérdés megoldatlansága okozott. Ahhoz, hogy a kérdés kezelése lehetséges legyen, olyan új megoldásokat kellett találni, amelyek a mai Európa fejlődési irányába, az integrációs és regionalizációs folyamatba beilleszkednek és valamennyi etnikai csoport identitásának megőrzését biztosítják.

Közép-Európában a kisebbségi jogok biztosításában Magyarország volt a leginkább érdekelt, tekintettel arra, hogy a térség legjelentősebb kisebbségét a határon túli magyar nemzeti közösségek alkotják. Hivatalos adatok szerint a kisebbségben élő magyarok összlétszáma 2,7 millió (Szlovákiában 0,58, Romániában 1,62, Szerbiában 0,346, Ukrajnában 0,16, Horvátországban 0,02, Szlovéniában 0,009 és Ausztriában 0,015 millió).<sup>10</sup> A kisebbségek saját becslése szerint a szomszédos országokban élő magyar közösségek létszáma eléri a 3,3 milliót (Romániában 2,0, Szlovákiában 0,75, a volt Jugoszláviában 0,4 és Ukrajnában 0,2 millió).<sup>11</sup>

A kommunista rendszer összeomlása után a magyar kisebbségek létrehozhatták érdekvédelmi szervezeteiket, és részt vehettek a helyi

önkormányzatok testületeiben, valamint országaik törvényhozó szerveiben. Ugyanakkor kidolgozták azokat a dokumentumokat, amelyek a magyar kisebbségek igényeit tartalmazták. E dokumentumoknak több közös vonása van: a kisebbségi lét sajátos formáit szem előtt tartva szórványtelepülések esetében személyi autonómiát, helyi többség esetén az önkormányzatok autonómiáját, egyértelmű regionális többség esetében pedig területi autonómiát igényeltek. Továbbá belső önrendelkezést, a kollektív jogok elismerését követelték, miközben tiszteletben tartották annak az államnak a területi integritását, amelyben éltek. A Magyarok Világszövetségének III. kongresszusa alkalmával kiadott nyilatkozatban a magyar kisebbségek követelésüket a következőképpen foglalták össze: „Jogunkat a kulturális és területi önkormányzatra szavatolni kell.”<sup>12</sup>

A Romániában, Szerbiában és Szlovákiában élő magyarok ezen túlmenően önmagukat államalkotó tényezőnek tekintették. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség programjában leszögezte: „A romániai magyarság ... önmagát mint közösséget államalkotó tényezőnek, önálló politikai alanyként, s mint ilyen a többségi nép - nemzet - egyenjogú társának tekinti.”<sup>13</sup> A szlovákiai Együttélés Mozgalom 1993 februárjában hasonló nyilatkozatot adott ki. Ebben a magyar nemzet Szlovákiában élő részét nemzeti közösségnek és a szlovák nemzet egyenjogú társának tekintette.<sup>14</sup>

Valamennyi a Kárpát-medencében élő magyar kisebbség kidolgozta és nyilvánosságra hozta autonómiaigényeit. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség belső önrendelkezését a személyi autonómia, a helyi önkormányzatok és a területi autonómia által kívánta megvalósítani.<sup>15</sup> Ugyanezt tette a csehszlovákiai Együttélés Mozgalom is.<sup>16</sup> Az ukrán kárpátaljai magyar kisebbség 1991. december 1-én határozatot hozott saját nemzeti körzetének létrehozásáról, melynek az autonóm Kárpátalja szerves részének kellett volna lennie.<sup>17</sup>

A Vajdasági Magyarok Demokratikus Közösségének állásfoglalása szerint földrajzilag összefüggő területen magyar autonóm körzetet, ott pedig ahol ez a települési viszonyok miatt nem volt lehetséges, a többségében magyarok által lakott községekben az önkormányzatok autonómiáját kellett volna kialakítani.<sup>18</sup> Ennek jogi alapját a hágai



Jugoszlávia-konferencia dokumentuma képezte, amely leszögezte: „Mindazokat a területeket, ahol a nemzeti és etnikai csoporthoz tartozó személyek többséget alkotnak, az önkormányzás különleges státusával kell felruházni.”<sup>19</sup>

Mindebből az következik, hogy a magyar kisebbségek belső önrendelkezésüket nem a határok megváltoztatása vagy saját államok létrehozása, hanem a többségi nemzettel való egyenjogúság és az államon belüli autonómia különböző formái és fokozatai révén kívánták megvalósítani. Ekképp a magyar kisebbségek előtt olyan autonómia megoldások lebegtek példaként, mint a katalán és a baszk autonómia Spanyolországban, ahol a spanyol alkotmány szerint a nyelvi sokszínűség olyan kulturális örökség, amely különleges tisztelet és védelem tárgyát képezi. További példaként szolgált a svéd anyanyelvű lakosság alkotmányjogilag biztosított különleges státusa Finnországban és a német anyanyelvű lakosság autonómiája Dél-Tirolban. A magyar kisebbségek visszautasították az erőszak alkalmazásának minden formáját és a legnemesebb európai hagyományok, a tolerancia, a kölcsönös megbecsülés, a kompromisszumok megkötése, és az európai integráció elkötelezett híveinek tekintették önmagukat.

A magyar kisebbségek autonómiatörekvéseinek alapja a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak elve volt, amely ellentétben állt a régióban újra érvényre jutó államnemzet politikai fogalmával. A kisebbségek politikai jogalanyiségének elve és a nemzetállameszme nem összeegyeztethető. Ezzel egy olyan ellentét kelt újra életre, amely a 19. században már érvényesült. Ha a két történelmi korszakot összehasonlítjuk, megállapítható, hogy a magyar kisebbségek ma ugyanazokat a jogokat követelik, amelyeket a történelmi Magyarország nemzetiségei a dualizmus korszakában (1867-1918) követeltek.

Ezt az alapvető ellentmondást Románia példájával tehetjük érzékelhetővé. Románia új alkotmánya ugyanis megállapítja: „Románia szuverén, független, egységes és oszthatatlan nemzetállam.” (1. cikkely). Ezzel szemben a Romániai Magyar Demokrata Szövetség Romániának az Európa Tanácsba való felvétele alkalmával megfogalmazott memorandumában hangsúlyozta: „A romániai magyar kisebbség államalkotó tényezőként való elismerését igényli.”<sup>20</sup> Az egymással szembenálló

két elv összeegyeztethetlenségét az RMDSZ elnökének az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Emberjogi Bizottságához írt levele is példázza: „Országunk népességében a kisebbségek számaránya oly nagy, hogy az alkotmánynak az a cikkelye, amely Romániát nemzetállamként határozza meg, számunkra elfogadhatatlan.”<sup>21</sup> A nemzetállameszme mellett kitartó román politikusok elvi alapállásuk miatt a magyar kisebbség autonómiaigényeit egyáltalán nem tudták megérteni. Ez világlik ki Teodor Meleşcanu, román külügyminiszter szavaiból is: „A magyarok kétségbe vonják az alkotmánynak azt a cikkelyét, amely szerint Románia egységes nemzetállam és felpanaszolják, hogy nem ismerik el őket államalkotó tényezőként. Ezeknek az igényeknek semmi köze nincs az emberi jogokhoz és a kisebbségekhez tartozó személyek jogaihoz és sértik a román állam nemzeti egységét és területi integritását, ami teljességgel megengedhetetlen.”<sup>22</sup>

Ennek az ellentmondásnak a feloldása csak a nemzetközi jog továbbfejlesztésével és Közép-Európa fokozatos európai integrációjával oldható fel. Az addigi folyamatok azt mutatták, hogy az ezen ellentmondás körüli vita békés keretek között is folyhat, és nem kell okvetlenül erőszak kitöréséhez vezetnie.

Magyarország stabilitását olyan események, mint a jugoszláviai háború, vagy a szomszédos államokban megnyilvánuló instabilitás veszélyeztethették. Ebben az összefüggésben ki kell emelnünk: fegyveres konfliktus Magyarország és szomszédai között kizárt volt. Bizalomerősítő lépésként meg kell említenünk a Magyarország és Románia között megkötött Nyitott Égbolt Egyezményt, valamint a Katonai együttműködésről megkötött egyezményt Magyarország és Szlovákia között.

A magyar kisebbségek ellen irányuló diszkrimináció azonban mégis veszélyeztethette Magyarország stabilitását. Egy esetleg a Vajdaságban kitörő erőszakhullám vagy bármely instabilitás egy szomszédos államban magyarok millióit készíthette volna arra, hogy Magyarországra meneküljenek. Egy ekkora menekülthullámot Magyarország nem tudott volna elviselni és ennek következtében destabilizálódhatott volna, ami Nyugat-Európa számára is veszélyt jelenthetett. Ezért a magyar kisebbségek jogainak védelme nemcsak Magyarország, hanem egész Európa és a nemzetközi közösség érdeke is volt.

A magyar kormány a magyar kisebbségekkel kapcsolatos politikájában a kormánypártok és az ellenzék közötti konszenzusra támaszkodhatott. A Határon Túli Magyarok Hivatalának 1992. július 30-án kiadott nyilatkozata szerint a demokratikus átalakulás esélyeit a pozitív és sikeres kisebbségpolitika növelheti. A régióban honos a kisebbségek ellen irányuló hagyományos nemzetállam-politika akadályozhatja a demokratikus struktúrák és az esélyegyenlőségen alapuló piacgazdaság kialakulását. A kisebbségi kérdés ezáltal olyan strukturális kérdéssé vált, amely a belső fejlődést és az államközi kapcsolatokat is befolyásolhatja. Megoldásában biztonság, kül- és gazdaságpolitikai, valamint emberjogi szempontokat is figyelembe kell venni. Az elnyomás és a diszkrimináció a kisebbségek soraiban a radikális megoldások híveit erősítheti, akik közösségük igényeinek biztosítását csak a különválás, a más államokhoz való csatlakozás vagy az államjogi függetlenség által vélik megvalósíthatónak. E radikális tendenciák az egész térséget egymással összeegyeztethetetlen, megoldhatatlan és ellenőrizhetetlen törekvések csataterévé változtathatják.<sup>23</sup>

A Magyar Köztársaság Kormányának 1992. augusztus 19-én kiadott közleménye szerint az volt a véleménye, hogy valamennyi érintett fél bevonásával és a nemzetközi közösség erőfeszítései segítségével a kisebbségi kérdésben alapvetően új megoldásokat kell találni. Egy új Európa felépítéséhez, az államok és népek közötti új békerendszer megteremtéséhez az államokon belüli nemzeti és etnikai sokszínűség alkotmányjogi elismerésén át vezet az út. A magyar kormány megítélése szerint a magyar kisebbségeknek saját jövőjükön alapuló elképzelései beilleszkednek a döntő európai folyamatokba és jó alapot kínálnak Magyarország és a szomszédos államok kisebbségpolitikai együttműködéséhez.<sup>24</sup>

A magyar kormány meg volt győződve arról, hogy a kisebbségek ügyét nem lehet területi kérdésként kezelni. Etnikailag homogén államokat a régióban határváltoztatások segítségével létrehozni sehol sem lehetséges. Azok a törekvések, hogy egyes területeket etnikailag megtisztítsanak az utóbbi években a második világháború óta elkövetett legsúlyosabb háborús bűntettekhez vezettek. A magyar kormány többször hangsúlyozta, hogy Magyarország és szomszédai között nincsenek határ-

problémák. Magyarország határmegvonásaival együtt korlátozás nélkül elismeri a II. világháború után megkötött békeszerződéseket, valamint a Helszinki Záróokmány határokra vonatkozó előírásait.

Magyarország több síkon járult hozzá a kisebbségi kérdés megoldásához:

1. Arra törekedett, hogy a határain belül élő kisebbségeknek a legmesszebbmenő jogokat biztosítsa. A magyar parlament által 1993. július 7-én megszavazott törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól a kisebbségeket államalkotó tényezőknak tekintette, anyanyelvüket közösség-összetartó erőként ismerte el, szavatolta az anyanyelv használatának jogát a parlamentben, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban és teljes kulturális autonómiát biztosított számukra. A törvény lehetővé tette a kisebbségek részére kisebbségi önkormányzatok létesítését helyi és országos szinten.<sup>25</sup>

2. Magyarország arra törekedett, hogy a szomszédos és más európai államokkal kisebbségvédelmi szerződéseket kössön.

A Németország és Magyarország között 1992. február 6-án megkötött alapszerződés elismeri a koppenhágai dokumentumba és más EBEÉ dokumentumokba foglalt kisebbségvédelmi normák jogérvényességét: A szerződés leszögezi: „A Magyar Köztársaságban élő német kisebbséghez tartozóknak különösképpen joguk van arra, hogy etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival közösségben szabadon kifejezzék, megőrizték és továbbfejlesszék és védelmet élveznek minden olyan kísérlet ellen, amely akaratuk ellenére asszimilálná őket. ... A Szerződő Felek a nemzetközi keretek között fel fognak lépni azért, hogy a kisebbségek védelmére és támogatására hozott kötelezettségek jogilag kötelezően érvényesek legyenek.” A szerződés ugyanakkor lehetővé teszi Németország számára, hogy a Magyarországon élő német kisebbséget támogató intézkedéseket hozzon.<sup>26</sup>

Magyarország kisebbségvédelmi szerződéseket írt alá mindazokkal az államokkal, amelyek erre hajlandóak voltak. 1991. május 31-én aláírták a magyar-ukrán nyilatkozatot, 1992. november 6-án a magyar-szlovén szerződést, 1992. november 11-én pedig a magyar-orosz nyilatkozatot. Ezeknek több cikkelye túllép az eddigi a nemzetközi dokumentumokban rögzített kisebbségvédelmi normákon.

Az Ukrajnával megkötött kisebbségvédelmi nyilatkozat kimondottan a felek „történelmileg területükön élő nemzeti kisebbségeiről” beszél és a kisebbségek jogait az egyetemes emberi jogok részének tekinti, amelyeket a kisebbségek mind egyénileg, mind csoportjukhoz tartozó más személyekkel együtt gyakorolhatnak (1. cikkely). A szerződő felek kötelezték magukat arra, hogy „nem tesznek a kisebbségek asszimilálására vagy a nemzetiségek lakta területek lakossági összetételének megváltoztatására irányuló adminisztratív, gazdasági vagy egyéb intézkedéseket.” (8. cikkely). Kifejezték azt a készségüket, hogy a nyilatkozatban foglalt elveket a gyakorlatban megvalósítják és végrehajtásukat ellenőrzik. Ezt a célt szolgálta, hogy a felek egy vegyes bizottságot állítottak fel, amely a két fél állami intézményeinek és nemzeti kisebbségeinek képviselőiből állt (16. cikkely).

A magyar-oroszl nyilatkozat hasonló elveken nyugodott. Tartalmazta a területi autonómia elvét és lehetónék tartotta „helyi és autonóm igazgatási szervek, valamint területi elvú autonómiák és a kisebbségek önigazgatása más formáinak létrehozását (5. cikkely). A felek megállapodtak továbbá abban, hogy a nyilatkozatban foglalt elvek „alkalmazása és a megfelelő célok elérése érdekében összehangolják együttműködésüket a különbözõ nemzetközi fórumokon”. (16. cikkely).

A magyar-szlóvén kisebbségvédelmi egyezményben a felek megerősítették a következõ elveket: A Magyar Köztársaságban élõ szlóvén kisebbség és a Szlóvén Köztársaságban élõ magyar nemzeti közösség tényleges egyenlõsége, a saját identitás megõrzése egyéni és közösségi különjogokkal érhető el (preambulum). A szerződõ felek kötelezték magukat arra, hogy az „õshonos nemzetiségek által lakott területeken biztosítják mindkét nyelv egyenlõ használatát, különösképpen a földrajzi nevek és nyilvános feliratok vonatkozásában, a helyi önkormányzatok szerveiben, az írásos és szóbeli kommunikációban, a közigazgatási és igazságügyi szervek elõtt, valamint egyéb közintézményekben.” (4. cikkely). Arra is kötelezték magukat, hogy a „helyi önkormányzat közigazgatási és területi szervezeteit nem alakítják ki a kisebbségek kárára és arra fognak törekedni, hogy a közigazgatási, a választókörzeti és a két kisebbség által lakott területek minél inkább egybeessenek.” (9. cikkely). Végül a felek megállapodtak abban, hogy kormány-

közi vegyes kisebbségi bizottságot hoznak létre, amely figyelemmel kíséri az egyezmény rendelkezéseinek megvalósítását. E bizottság kisebbségi tagjait pedig a kisebbségi szervezetek javaslatára nevezik ki. (15. cikkely).

Magyarország és szomszédai demokratikus fejlődése érdekében szükség volt arra is, hogy Magyarország Romániával, Szlovákiával és Szerbiával is hasonló szerződéseket kössön. Az egykori Jugoszláviában zajló háború, Szerbia nemzetközi elszigeteltsége és az ellene irányuló embargó nem tette lehetővé azt, hogy Szerbiával is hasonló tárgyalások kezdődjenek. A Meciar-kormány kisebbségellenes lépései (a magyar helynevek eltávolítása, a személynevek szlovák formában való használatáról szóló törvény) ugyancsak csökkentette ekkor annak esélyét, hogy Magyarország Szlovákiával sikeres tárgyalásokat kezdjen. Ugyanakkor az Antall kormány véleménye szerint hasonló kétoldalú szerződések megkötése a magyar kisebbségek legitim képviselőinek bevonása nélkül nem volt lehetséges. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség ezirányú igényét 1993. január 17-én III. kongresszusa alkalmával ki is fejezte. A Romániai Magyarok Demokrata Szövetsége követelte, hogy a hasonló kétoldalú szerződések előkészítésében részt vehessen és a romániai magyarságot érintő kérdésekben a jóhiszeműség szándékával közvetíthessen.<sup>27</sup>

Több mint kérdéses volt az, hogy az érintett államok hasonló követelést elfogadtak volna. Másrészt viszont a kisebbségi kérdésben a Magyarország és Románia között folyó tárgyalásokban bizonyos előrelépés volt érzékelhető. Jeszenszky Géza magyar külügyminiszter Romániai látogatása alkalmával (1993. szeptember 15-20) a román fél kifejezte azt a szándékát, hogy Románia jogrendszerét az európai normáknak megfelelően átalakítja. A két állam az alapszerződés két vitatott kérdésének, a kisebbségek és a határok sérthetlenségének ügyében bizonyos mértékig előrelépett, úgy hogy a kompromisszum elérése nem látszott annyira lehetetlennek, mint addig. A magyar külügyminisztérium szerint a határok kérdését, amelyet az 1920. és 1947. évi békeszerződések rendeztek, nem lehetett a kisebbségi kérdéshez hasonlóan kezelni. A kisebbségi jogok kodifikációja Romániában ugyanis még nem történt meg. Habár a magyar fél véleménye

szerint a két ország között határkérdés nincs, Magyarország tekintettel arra, hogy a román fél kívánja, hajlandó volt e kérdésben megfelelőképpen nyilatkozni és ezáltal az alapszerződés megkötését lehetővé tenni. A tárgyalások során Jeszenszky Géza azt javasolta, hogy hozzanak létre kisebbségi vegyes bizottságot. A román fél ellenjavaslatában azt indítványozta, hogy tartsanak a kisebbségi kérdésben két szakmai konferenciát, amit a magyar fél végül is elfogadott.<sup>28</sup>

Románia kisebbségeivel szembeni politikája ekkor nagy mértékben belpolitikai tényezőktől függött, mindenekelőtt attól, hogy a román társadalmat demokratizálni, a romániai jogrendszert pedig europaizálni lehet-e. Teljesen lehetetlennek látszott az, hogy Románia parlamentje kisebbségi törvényt szavazzon meg, miközben a kormánypárt a parlamentben a szélsőséges jobboldali pártok szavazataira volt utalva.

Az ellentmondás a román kormány és a magyar kisebbség jogfelfogása között a továbbiakban is fennmaradt: A román politikusok következetesen csak a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól beszéltek, a magyar kisebbség pedig kollektív jogokat igényelt és önmagát politikai jogalannak tekintette.

A kisebbségek helyzetét az is befolyásolta, hogy miként alakultak, Románia, Szlovákia és Szerbia politikai prioritásai. Magyarország külpolitikájának egyik prioritása kétségtől az ország európai integrációja volt. Integrációs törekvések Romániában és Szlovákiában is megfigyelhetők voltak. Ugyanakkor azonban a három említett szomszédos országban a hagyományos nemzetállam fenntartása abszolút prioritást élvezett. Magyarország már ekkor érdekelt volt szomszédainak európai integrációjában, ugyanis csak ez teremthette meg annak lehetőségét, hogy az etnikai feszültségeket hosszú távon megszüntessék.

3. Magyarország már ekkor tevékenyen részt vett a kisebbségi jogok nemzetközi kodifikációjában. Jogilag kötelezőként fogadta el az EBEÉ, az Európa Tanács és az ENSZ kisebbségvédelmi dokumentumait. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyv az Alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményhez (1201-es ajánlás) megfogalmazásakor a tíz magyar javaslatból nyolcat elfogadtak. Ugyanakkor a Közép-európai Kezdeményezés Ma-

gyarország javaslatára elfogadta, hogy a kisebbségi kérdéstről konferenciát tartson.

Véleményünk szerint az integrációnak és a kisebbségi jogok nemzetközi kodifikációjának párhuzamosan kellett folynia. A nemzetközi fórumokhoz benyújtott kisebbségvédelmi dokumentumok kidolgozása és elfogadása a politikai folyamatokhoz képest ezekben az években késésben volt, a kollektív kisebbségi jogok kérdésében pedig nem sikerült áttörést elérni. Nyilvánvalóvá vált, hogy a kollektív jogoknak a nemzetközi jogba való bevezetése nélkül a kisebbségi kérdéseket nem lehet tartósan megoldani. Minden kisebbség elsődlegesen csoportként létezik, és csak csoportként tudja identitását megőrizni és reprodukálni. Ezért az EBESZ folyamatban és az Európa Tanácsban olyan kisebbségjogi dokumentumokat kellett volna kidolgozni, amelyek kifejezetten elismerik a kollektív jogokat és amelyeket az európai államok kötelezőként fogadtak volna el. A kisebbségi jogok elfogadásának elhúzódása nemzetközi szinten és egyes államokban hozzájárult ahhoz, hogy bizonyos területeken olyan gyűanyag halmozódott fel, amely egy egész régió biztonságát veszélyeztette.

A kisebbségek igényeinek előtérbe kerülése az európai átalakulásnak csak egyik, de fontos eleme volt. Az a francia forradalom által meghatározott korszak, amelyben az állam és az egyén között semmilyen jogalanyt nem ismertek el, ezekben az években érzékelhetően a végéhez közeledett. Mindezek alapján megállapítható volt, hogy az állam az elkövetkezendőkben arra kényszerül, hogy jogosítványokat adjon át a régióknak és önkormányzatoknak, amelyek különböző autonómiaformák, köztük kisebbségi autonómiák alakjában is megjelenhetnek. A nemzetállam mindenhatóságának elve az összeurópai fejlődés egyik legjelentősebb akadályává vált. Az európai civilizáció egy új korszak határaihoz érkezett, amelyben az egyén és a közösség, az állam és területi egységei, az állam és a nemzet viszonya újrendezésének szükségessége nyilvánvalóvá vált. A Magyar Köztársaság ezekben az években kisebbség- és biztonságpolitikáját illetően az összeurópai fejlődés tendenciájába illeszkedett, aktív partner kívánt lenni az európai integrációs folyamatban, amely teljes egészében megfelelt nemzeti érdekeinek.



## Jegyzetek

1. Raffay Ernő: Trianon titkai. Bp. 1990. 185.
2. Glatz Ferenc: A kisebbségi kérdés Közép-Európában tegnap és ma. *História plusz*, 11/1992. 37.
3. i. m. 52-53.
4. i. m. 46-47. Mikó Imre: Huszonkét év. Az erdélyi magyarság politikai története 1918. dec. 1-től 1940. aug. 30-ig. Bp. 1941. 207-214.
5. Raffay: i. m. 188-189, Glatz, : i. m. 43.
6. i. m. 37-38. Raffay i. m. 190.
7. Varga Árpád: Népszámlások a jelenkori Erdély területén. Bp. 1992. 141, 229.
8. i. m. 203.
9. Áron Balázs: A romániai falurendezezésről. *Külpolitika* 1989. 2. 75-88.
10. A határon túli magyarok kérdése a magyar kormány politikájában. 1992. július 30. Budapest: Határon Túli Magyarok Hivatala 1992; Glatz, i. m. 54, Schlett István: Kisebbségnézében. Bp. 1993. 95.
11. i. m.
12. A határon túli magyarok fórumának dokumentumai. Nyilatkozat a kisebbségekről.
13. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség programja. 1991.2. cikkely.
14. A szlovákiai magyarok társnemzeti viszonyt szeretnének. *Magyar Nemzet*, 1992. augusztus 24.
15. Az RMDSZ memoranduma a romániai magyar nemzeti közösség belső önrendelkezéséről. Tervezet, Összeállította Csapó József. 1993. 5-6.
16. Merre tart Csehszlovákia? Az Együttélés Politikai Mozgalom memoranduma a csehszlovákia nemzeti kisebbségekről. Schlett, i. m. 229-240.
17. Javaslat a Kárpátaljai Magyar Autonómia alapelveiről. Ukrajna Törvénye Kárpátalja különleges önkormányzati területéről. Schlett, i. m. 154-169.
18. A Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége (VMDK) állásfoglalása az önkormányzatról. Schlett, i. m. 192-214; Vékás János: A kisebbségi polgár a nemzeti önrendelkezés és az állami szuverenitás között. *Korunk* 1992. 6. 78-82.
19. A dokumentumot ld.: Schlett, i. m. 215-221 (C.5. cikkely).
20. Az RMDSZ memoranduma Románia felvételéről az Európa Tanácsba. *Romániai Magyar Szó*, 1993. augusztus 26.
21. Gunnar Jansson úrnak. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Jogi és Emberjogi Bizottsága. *Romániai Magyar Szó*, 1993. augusztus 28/29.
22. Teodor Meleşcanu level Catherine Lalumiere-hez. *Romániai Magyar Szó*, 1993. szeptember 7.
23. A határon túli magyarok kérdése a magyar kormány politikájában. 1992. július 30. Kormánynyilatkozat. Budapest, Határon Túli Magyarok Hivatala 1992.
24. A kormány a kisebbségekről. *Népszabadság*, 1992. augusztus 19.
25. A törvényt ld.: *Kisebbségi Értesítő* 1993. 1.
26. A szerződést ld.: *Europa-Archiv* 1992. 10. 377-385. (19. cikkely).
27. Az RMDSZ III. kongresszusának határozatai. *Romániai Magyar Szó*, 1993. január 22.
28. Jeszenszky romániai tárgyalásai. *Magyar Nemzet*, 1993. szeptember 20; Közlekedés nem áttörés, *Népszabadság* 1993. szeptember 20; Kedvező pillanat a magyar-román viszonyban. *Magyar Hírlap*, 1993. szeptember 20; Vácároui erdélyi látogatásra hívta meg Jeszenszkyt. *Magyar Hírlap*, 1993. szeptember 17; Spontán taps Jeszenszkynek Marosvásárhelyen. *Népszabadság* 1993. szeptember 18.