

Nemzetközi kisebbségvédelem a párizsi béke árnyékában – illúziók vagy perspektívák?

A tanulmányom címében megfogalmazott kérdés feltevése optimizmust sugall. Optimizmust, mert a háború romjain és az új bilincsek szorításában a létéért küzdő magyar kormányzat nem alapozhatta külpolitikáját másra. Még akkor sem, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az új világrend pallérjai semmit nem kívántak megtartani a második világégés előtt keservesen kivívott, ám ennek ellenére széleskörűnek nem mondható kisebbségi jogokból. 70 év távlatából próbáljuk értékelni azt, hogy a 20. század első felében immár a második béketárgyalásra készülő magyar diplomaták, illetve a háttéranyagok elkészítésében részt vevő (nemzetközi) jogi szakértők munkája a nemzetközi kisebbségvédelem szempontjából illúziónak bizonyult-e, vagy pedig egyfajta perspektívát adott-e az utókor számára. A nemzeti kisebbségek védelme, a szabályok alkalmazhatósága 2021-ben is változatlanul aktuális. A második világháborút követő időszakban a kisebbségvédelem szabályainak terjedelme, alkalmazása (alkalmasint létezése is) szerepelt a Nemzetek Szövetsége helyébe lépő ENSZ szerveinek napirendjén. Mindezek ellenére a párizsi békék nem lettek a kisebbségvédelem alapidokumentumai, sőt a keservesen elért eredmények megőrzése is kétségesé vált.

A kisebbségvédelem eredetét keresve két, egymással párhuzamos fejlődési irányt találunk. A Szalayné Sándor Erzsébet által megállapítottak szerint¹ az egyik a privilegiált csoportok jogainak fejlődése (itt voltaképpen kollektív jogokról beszélünk), a másik irány az (egyéni) emberi vagy másképpen polgári és politikai jogok fejlődési útja. A két, saját úton fejlődő joganyag – ha csak rövid időre is – időben és térben olykor igen közel került egymáshoz. Meggyőződésem, hogy üdvös lenne, ha a fejlődési utak minél többször találkoznának, ugyanis a kollektív vagy egyéni jogi megközelítés látszólag ugyan távol áll egymástól, ám amennyiben a jogvédelem megvalósul, és eredményeket tudunk elérni, az elméleti háttér másodlagossá válik.

A kisebbségi jogvédelemre tehát elméleti lehetőség van egyrészt kollektív, másrészt egyéni jogi szemlélettel (Magyarország jelenleg az előbbit részesíti előnyben). A következőkben e lehetőségek bővebb megvilágításba kerülnek, ugyanakkor lényeges kiemelni, hogy a két koncepció eltérő fejlődési utat járt be, és tartalmuk is változásokon ment keresztül.

A kisebbségi jogok a nemzetközi közösség érdeklődési körébe, ezzel együtt a nemzetközi szerződések szintjére az első világháborút követően kerültek, elsősorban a békeszerződések, másodsorban pedig a kisebbségi szerződések, illetve a nemzeti kisebbségeket védő egyoldalú állami nyilatkozatok által. A két háború közötti korszak jogvédelmének

¹ SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET (2003): *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat.

eredményeit a szakirodalom nem méltatja túlságosan, és a gyakorlat is azt mutatja, hogy ez a fajta, nukleárisnak nevezhető kisebbségvédelmi rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hatékonysága nem volt megfelelő. Voltaképpen valamiféle, ha nem is jóvátételt, de legalábbis minimális kompenzációt adott azon államoknak, amelyek elvesztették lakosságuk nagy részét, illetve azoknak, akik más, tőlük etnikailag eltérő többségű országok állampolgárai lettek. Tanulmányom első illusztrációjaként két rendelkezést mutatok be az 1919-es román kisebbségi szerződésből, amelyek az oktatási jogokra vonatkoznak (időszerűségük változatlan): „Azok a román állampolgárok, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, jogilag és ténylegesen ugyanazt a bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat élvezik, mint a többi román állampolgárok. Nevezetesen hasonló joguk van saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat és más nevelőintézeteket létesíteni, igazgatni és azokra felügyelni, azzal a joggal, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják és vallásukat szabadon gyakorolják.”² Az anyanyelvű intézmények állampolgárok általi fenntartásának joga mellett a szerződés biztosította, hogy a magyar és szász közösségek – vagy ahogyan a szerződés fogalmaz: az *erdélyi székely és szász közületek* (az eredeti francia szöveg szerint *communautes*) – vallási és tanügyi kérdésekben *helyi önkormányzattal* rendelkezzenek.³

A példa rögtön el is vezet bennünket a kisebbségvédelem egyik legfontosabb területéhez: az iskolák első világháborút követően kisebbségivé vált személyek és közösségek általi fenntartásának kérdéséhez, valamint az anyanyelven való iskoláztatás jogához. Az említett próbálkozások konkrét intézkedések voltak, a szerződés rendelkezéseit a román kormány alaptörvényekként ismerte el, létjogosultságukat a háborút követő időszakban, sőt az 1990-es évek rendszerváltásai során is elismerték. Általános, a jogvédelem minden területét magában foglaló kisebbségvédelmi szerződések megkötésére ugyanakkor a két háború között nem került sor. Léteztek ugyan erre irányuló törekvések, például Litvánia 1925-ben, a Nemzetek Szövetsége Közgyűlésében tett eredménytelen javaslatot egy átfogó szerződés kidolgozására hivatott bizottság létrehozására (az indítványt csupán Lengyelország és Románia támogatta), de volt törekvés a többség jogainak a kisebbségekkel szembeni érvényesítésére is: a Népszövetség Közgyűlésében Kína tett javaslatot egy, a kisebbségek „uralma” alatt élő többség védelmére szolgáló klauzula elfogadtatására is, szintén sikertelenül.⁴

Szalayné Sándor Erzsébet megfogalmazása szerint „[e] szerződések sokkal inkább az adott földrajzi térség szuverén államai közti béke fenntartását kívánták szolgálni a szóban forgó korszakban, a kisebbségi kérdést fokozott veszélyforrásnak, és éppen ezért szabályozásra érettnek tekintve”.⁵ Nehéz nem arra következtetni, hogy a szabályozás mögött voltaképpen nem a győztes, illetve a területgyarapodással érintett államok

² A szövetséges és társult főhatalmak és Románia között Párizsban 1919. évi december hó 9-én kötött szerződés (a továbbiakban: román kisebbségi szerződés), 9. cikk.

³ Román kisebbségi szerződés, 11. cikk: „Románia hozzájárul ahhoz, hogy az erdélyi székely és szász közületeknek a román állam ellenőrzése mellett, vallási és tanügyi kérdésekben helyi önkormányzatot engedélyezzen.”

⁴ SZALAYNÉ SÁNDOR 2003, 145–146.

⁵ Uo. 146.

„lelkiismereti”, vagy valamiféle a nyereségekkel kapcsolatos kompenzációs meggyőződése, hanem inkább a fennhatóságuk alá került nemzetiségeknek az új helyzettel kapcsolatos, nem feltétlenül barátságos hozzáállásával szembeni aggályok álltak. (A kisebbségi kérdés biztonságpolitikai felfogásának párhuzamait láthatjuk a későbbiekben az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet – majd Szervezet – keretei között, amely az 1992-ben létrehozott nemzeti kisebbségügyi főbiztos intézményével kifejezetten a konfliktusok megelőzését célozza.)

Az elemzést folytatva érkezünk el a második világháborút lezáró békeszerződések korszakába. Az Egyesült Nemzetek adta keretek között az addig az egyes államok alkotmányaiban szabályozott emberi jogok kiléptek a nemzetközi (jogi) szabályozás szintjére. Az emberi jogi nyilatkozatok mellett egyre több szó esett a jogok érvényesítéséről, valamint a kontrollmechanizmusról is. Az Egyesült Nemzetek 1942. évi nyilatkozata ugyan összekapcsolja a szabadság, a vallásszabadság és a törvényesség kérdését, valamint az emberi jogokat, de a kisebbségek védelmének kérdése ettől eltérő irányt vett. A kisebbségvédelemre való utalás az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába (1948) már nem került bele (ebben nagy szerepe volt a nyilatkozat tervezetét kidolgozó munkacsoport tagjának, Eleanor Rooseveltnek, aki szerint a kisebbségi kérdés *nem általános jelentőségű, és csupán Európára vonatkozik*).⁶ A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi védelmét tehát nem kívánták az éppen megalakult ENSZ, illetve a nemzetközi szervezetek keretein belül szabályozni. Ebben közrejátszott az is, hogy a Harmadik Birodalom többek között a kisebbségvédelem indokoltságát felhasználva valósított meg expanziós politikát, majd népirtást, illetve háborús és emberiség elleni bűncselekményeket, szentesítve „az erős uralmát a gyenge felett”.⁷

A második világháborút követő időszak döntéshozói az újabb világégés tapasztalataiból kiindulva nem kívánták újraéleszteni a Nemzetek Szövetsége idején működő kisebbségvédelmi rendszert. Életre hívták, és útjára bocsátották ugyanakkor az emberi jogok védelmének szabályrendszerét. A kisebbségek védelmét a továbbiakban az emberi jogok keretén belül tervezték megvalósítani.

Kézenfekvőnek tűnik a kérdés: mit várhattak a nemzetközi közösségtől a béketárgyalásokra készülő magyar szakértők? Milyen alapokra kellett építeniük a magyar álláspontot? Milyen perspektívákat nyitott az Egyesült Nemzetek keretei között éppen formálódó új jogi felfogás? Egy dolog szinte biztos volt: az intézményes védelem várható megszűnésével új utakat kellett keresni. Eleanor Roosevelt felfogása a kisebbségi jogok regionális jellegéről akár biztató is lehetett volna, ám ez nem vált uralkodó nézetté. Nem beszélve az ENSZ különféle bizottságaiban a későbbiekben zajlott értelmezési próbálkozásokat az intézményes kisebbségvédelem továbbéléséről,⁸ egyes korábbi nemzetközi szerződési rendelkezések változatlan hatályban tartásáról, valamint néhány új békeszerződési, illetve autonómiát adó belső jogi rendelkezésről.⁹ Kétségtelen volt,

⁶ SZALAYNÉ SÁNDOR 2003, 149.

⁷ Jean Rivero, idézi KOVÁCS Péter (1996): *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris. 10.

⁸ SZALAYNÉ SÁNDOR 2003, 150.

⁹ Lásd: lausanne-i békeszerződés (1923); az Åland-szigetek autonómiája; az olasz békeszerződés (1947) IV. melléklete a német nemzeti kisebbség jogairól in NAGY Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski.

hogy az Egyesült Nemzetek 1955. évi tagságától még igen messze álló, a fegyverszüneti egyezmény értelmében a trianoni határok közé visszavonulni kényszerülő Magyarország szakértőinek a béketárgyalásokig rendelkezésre álló igen rövid idő alatt kellett a közép-európai (Duna-medencei) kisebbségvédelem nemzetközi védelmének szükségességét indokolni.

A béke-előkészítés folyamata – amelyet Fülöp Mihály mutatott be részletesen¹⁰ – során égető módon vetődött fel a kérdés: mi lesz a nemzeti kisebbségvédelem és az ismét kisebbségbe került, immáron a szomszédos államok háborút követő bosszúpolitikájának áldozatul esett magyarság sorsa az ENSZ-formálta világrend keretei között? Vajon megszűnnek-e a nemzeti kisebbségek intézményes védelmi mechanizmusai, és – továbbgondolva Eleanor Roosevelttel gondolatmenetét – vajon a kisebbségi jogok valóban európai regionális jellegűvé válnak-e?

A béketárgyalásokra való felkészülés során a kiindulópont az a tézis volt, amelyet a magyar kormány a nagyhatalmak képviselőihez 1945. augusztus 14-én intézett jegyzékében fejtett ki: „a határok bármikénti megvonása esetén is nemzeti kisebbségek minden valószínűség szerint továbbra is fognak maradni az egyes államokban, ezért mindenesetre gondoskodni kellene azok védelméről az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezete útján. Kétségtelen, hogy a Népszövetség keretében működött kisebbségi védelem többé-kevésbé jogosult kritikára adott okot, de mégis megvolt. Számos esetben a védelem pusztá léte is megfontolásra készítette és fékezte a kisebbségek ellen intézkedéseket hozni szándékozó kormányokat. Sajnálatos visszaesést jelentene, ha a nemzeti kisebbségek a jövőben még ilyen védelemben sem részesülhetnének.”¹¹ A kisebbségi kérdés tehát magyar részről központi eleme volt a béke-előkészítésnek. Amiatt is, mivel a nagyhatalmak – néhány, az amerikai külügyminisztérium szakértői által a még zajló világháború idején kidolgozott, de a diplomáciai szintén csatát vesztett, területi rendezést is tartalmazó tervezetétől¹² eltekintve – nemhogy az etnikai határok megvonásától, de a szomszédos államok magyarsággal szembeni jogfosztó intézkedésének elítélésétől is elzárkóztak.¹³ A fenti körülmények között dolgozták ki a Párizsban képviselendő magyar álláspontot, amelynek során a külügyminiszter a korszak egyik legnagyobb tekintélyű nemzetközijog-professzorát, Flachbarth Ernőt bízta meg egy, a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló nemzetköziszerveződés-tervezet elkészítésével, amely az új, immáron az egyéni emberi jogokon alapuló szemléletet tekintette kiindulási alapnak.¹⁴ A Miniszterelnökség 1946. május 7-i ülésén tárgyalta

289–293.

¹⁰ FÜLÖP Mihály – SIPOS Péter (1998): *Magyarország külpolitikája a XX. században*. Budapest, Aula. 283–314; valamint FÜLÖP Mihály (1989): A kisebbségi kódex. *Külpolitika*, 16. évf. 2. sz. 102.

¹¹ Jegyzék a három szövetséges nagyhatalomhoz Magyarország szempontjairól a béketárgyalásoknál. Idézi: FÜLÖP 1989, 102.

¹² ROMSICS Ignác szerk. (1992): *Amerikai béketervek a háború utáni Magyarországról. Az Egyesült Államok Külügyminisztériumának titkos iratai 1942–1944*. Gödöllő, Typovent.

¹³ FÜLÖP 1989, 109.

¹⁴ GÁL Gyula (2005): Flachbarth Ernő emlékezete. *Miskolc Journal of International Law*, 2. évf. 2. sz. 52–58.

a tervezetet, majd 1946. június 11-én juttatta el a Külügyminiszterek Tanácsa tagjainak és a nagyhatalmak budapesti képviselőinek.

A szerződés az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjai és a Duna-medence államai között jött volna létre, hatékony, egyéni panaszjogot is tartalmazó, az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa, valamint a Biztonsági Tanács részvételével biztosítandó kontrollmechanizmussal. A tervezet személyi hatálya az egyének valamely nemzetiséghez való tartozásáról szóló döntésén alapult, amelyet a hatóságok nem vizsgálhattak volna felül. A kisebbségek pontos számarányának megállapítását ugyanakkor legalább tízévente tartandó népszámlálási adatokkal kívánta biztosítani, szemmel tartva az egyéni nyilatkozatokat. A Flachbarth-tervezetet a mai magyar nemzetiségi törvénnyel összevetve óhatatlanul megtaláljuk a párhuzamokat. A kisebbségi jogok mindkét esetben az egyén nemzetiségi hovatartozásáról szóló egyéni döntésén, valamint a népszámlálások hivatalos adatain alapulnak.¹⁵ Az 1946-ban illúziónak tűnő szabályozási rendszer, ha egyelőre más államokban nem is, de Magyarországon a 2010-es években törvényi szabályozást nyert.

A Flachbarth-tervezet külön fejezetet szánt a kisebbségi oktatásnak. Hasonlóan a két háború között kötött kisebbségi szerződésekhez, az egyéneknek kívül a jogi személyeknek és a vallási közösségeknek is biztosította az iskolák alapításához és működtetéséhez való jogát azzal, hogy *bármely nyelven* végezhetik az oktatási tevékenységet. Az államnyelv tekintetében ugyanakkor elismerte az adott ország jogát arra, hogy annak tanítását ugyanolyan óraszámban tehesse kötelezővé, mint ahány órában azt az államnyelven tanító intézményekben előírják. E jogok hangsúlyosan jelentek meg az 1990-es évek nemzetközi jogalkotásában, különösképpen az Európa Tanács keretein belül kötött kisebbségvédelmi keretegyezményben (1995), a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájában (1992), illetve az EBESZ kisebbségi főbiztosának ajánlásaiban (például Hága 1996, Bolzano 2008). Az anyanyelven való oktatás joga a Magyarország által kötött kétoldalú kisebbségvédelmi, illetve jószomszédi kapcsolatokról szóló alapszerződésekben, nyilatkozatokban is megjelenik, amelyek gyakran tartalmaznak hivatkozásokat a nemzetközi szinten kötött egyezményekre, vagy egyéb *soft law* jellegű dokumentumokra.

A párhuzamokat keresve nem hagyható figyelmen kívül az önkormányzatiság kérdése, amely szintén külön fejezetet kapott a béketárgyalásokra készült szerződéstervezetben. Ez az „önkormányzatok minél szélesebb körű kiterjesztését” a többség és a kisebbségek közötti ellentétek megelőzésére, mérséklésére és megszüntetésére legalkalmasabb eszköznek tekintette.¹⁶ Ennél tovább lépve, a Flachbarth-tervezetben a mai magyarországi kisebbségi önkormányzatok előképe is megjelenik, amelyeket *kulturális jogkörű önkormányzati községként*¹⁷ nevesít. Emellett szabályozni kívánta a szórványban élő kisebbségek jogait is, nyelvi és kulturális jogokat biztosítva számukra. Nem kérdéses, hogy az Európa Tanács Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája is hasonló elv szerint szabályozza a kisebbségi nyelvhasználat biztosításának lehetőségeit.

¹⁵ Flachbarth-tervezet 7–8. cikk, valamint a 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól, 1. § (2) és 6. §.

¹⁶ Flachbarth-tervezet, 52. cikk.

¹⁷ Uo.

A magyar tervezet 1947. évi párizsi elutasítását követően a nemzetközi közösség hosszú ideig nem foglalkozott a kisebbségi jogok szabályozásával. Fordulópontot jelentett viszont az 1975-ben indult helsinki folyamat, amelynek aláíró államai vállalták annak biztosítását, hogy a nemzeti kisebbségek ténylegesen élhessenek az emberi és alapvető szabadságjogokkal.¹⁸ Az egyetemes igényű szabályozáshoz képest mindez igen csekély eredmény, ám a Helsinkiben elindult folyamat az 1990-es évek európai etnikai konfliktusai következtében felgyorsult, és a kisebbségi kérdésekben aktivizálódott Európa Tanács (nem utolsósorban a tagjai közé felvételt nyert közép- és kelet-európai államok aktív közreműködésével) immár nemzetközi szerződések létrehozatalának is keretet adhatott. Az 1946 óta eltelt időszak kisebbségi jogalkotását értékelve úgy vélem, az akkor illúzió-nak tekinthető jogvédelem egyes területeken megvalósult fejlődése valódi perspektívát jelent. Ugyanakkor az 1946-ban felmerült kérdések az univerzális és a regionális kisebbségvédelmet illetően továbbra is nyitottnak tekinthetők, e téren nem történt változás, a nyugat-európai államok felfogása továbbra sem mozdult el a hagyományos nemzeti kisebbségek elismerése felé. A 21. század történései – az új, az őshonos kisebbségektől eltérő csoportok megjelenése, a korábbiakhoz képest nagyságrendekkel intenzívebbé vált migráció – új kihívások elé állítják a nemzetközi kisebbségvédelmet.

Illúzió volt-e remélni, hogy a nagyhatalmaknak a magyar érveket, dokumentumokat elutasító magatartása ellenére valaha is sor kerülhet nemzetközi kisebbségvédelmi egyezmények, intézmények létrehozására, vagy például az anyanyelven való oktatás jogának biztosítására? Mai szemmel nézve sem tartom annak. A történelmi eseményeket feltárni próbáló kutatónak gyakran nincsenek saját tapasztalatai a vizsgált időszakról, ugyanakkor egyvalami miatt kivételes helyzetben van: módjában áll összevetni a hivatalos dokumentumokat, a kortársak visszaemlékezéseit, valamint azokat az iratokat, amelyeket keletkezésük időpontjában titkosítottak, ám a megszabott idő elmúltával a minősítést törölték. Különös, de nem meglepő, hogy az amerikai külügyminisztérium szakértői 1943 februárjában komoly érveket sorakoztattak fel a székely megyék háború utáni területi, illetve ennek alternatívájaként „kulturális” autonómiája mellett, amelyekhez erős nemzetközi garanciákat, valamint az érvényesítésükhöz szükséges hatásos módszert láttak szükségesnek – hasonlóan az amerikai tervekről mit sem sejtő, de azokkal lényegi elemeikben azonos javaslatokat kidolgozó magyar szakértőkhöz, köztük a már említett Flachbarth Ernőhöz.¹⁹ Válaszolva a címben feltett kérdésre úgy vélem, hogy bár a magyar álláspont elfogadásának minimális esélye volt, de a világos, a diplomácia és a nemzetközi jog csaknem teljes eszköztárát felvonultató, máig előremutató szakmaisággal megfogalmazott magyar javaslatok, köztük a kisebbségvédelmi szerződéstervezet, amellyel szinte egyidejűleg születtek meg a tartalmukban közel megegyező titkos amerikai béketervek, valójában inkább egyfajta perspektívát jelent. Perspektívát, valamint biztatást, mert a nagyhatalmi döntések árnyékában az ellentétes oldalon álló szakértők egymástól függetlenül is képesek olyan javaslatokat kidolgozni, amelyek mindenki által

¹⁸ Helsinki záróokmány, VII. pont.

¹⁹ ROMSICS 1992.

alkalmazható elméleti alapot szolgáltatnak a nemzeti kisebbségek védelmének 21. századi érvényesítéséhez.

A kisebbségvédelem kérdése immár 100 éve magyar kérdés is. Történetének, eszközrendszerének ismerete a mai elméleti szakemberek, döntéshozók és diplomaták számára sem nélkülözhető.

International protection of national minorities in the shadow of the Paris Peace Treaties – illusions or perspectives?

Csaba Pákozdi

The founding of the United Nations codified at a global level the international protection of Human Rights. Consequently, the drafters of the Paris Peace Treaties of 1946 omitted the protection of national minorities that emerged after World War I. The Hungarian foreign affairs apparatus, seeing this omission, took both diplomatic and legal steps to ensure that the newly drawn borders that placed Hungarians outside of Hungary would preserve their minority rights.

Accordingly, the Hungarian peace delegation submitted a draft international treaty to the Paris Peace Conference. It sought to protect minorities within the framework of individual human rights. Hungary submitted this draft treaty on the protection of minorities, prepared by Ernő Flachbarth, professor of international law, for consideration to the permanent members of the UN Security Council and the states of Central Europe concerned. Was the proposal by representatives of a defeated state to conclude a universal human rights convention an illusion, or did it offer a kind of perspective? This paper attempts to answer this question by contrasting some of the provisions of the draft treaty, in particular those on education in the mother tongue and self-government, with the legal institutions of today. The ideas of 1946 presented by the Hungarian peace delegation can be seen as a kind of perspective. Documents declassified in the 1990s reveals that the United States Department of State came to similar conclusions about the need to protect minority rights in the early 1940s. The protection of national minorities continued to evolve in the 20th century, and the dissolution of the Soviet Union and Warsaw Pact and the resulting sovereignty of nations in Central Europe gave a new impetus to its development.