

## Német vélemény a kisebbségi kérdéstről

**Minderheiten im östlichen Mitteleuropa: deutsche und europäische Optionen.**  
**Hg. von Dieter W. Bricke. Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen/Isartal**  
**Mai 1994. 222 p.**

Dr. Ernst-Jörg von Studnitz, a Német Szövetségi Külügyminisztérium Kelet-Európával foglalkozó osztályának vezetője kezdeményezésére az ebenhauseni Tudomány és Politika Alapítvány *Kisebbségek Kelet-Közép-Európában: német és európai opciók* címmel összefoglaló jellegű kötetet jelentetett meg. A kiadvány két nagy részre tagolódik: az első rész tartalmazza a Német Külügyminisztérium ösztönzésére megfogalmazott opciókat, míg a második tíz, az Európai Unió tagságának elnyerésére törekvő állam kisebbségeinek helyzetét és kisebbségpolitikáját elemzi.

A kiadvány célját szerzői a következőkben fogalmazták meg: az eddigi sokoldalú kisebbségpolitika értékelése, tekintettel európai jelentőségére, az Európai Unió tagságára törekvő államok kisebbségpolitikájának vizsgálata és javaslatok kidolgozása egy realiztikus, ellentmondásoktól mentes kelet-közép-európai német kisebbségpolitikára. A szerzők munkájuk során nagymértékben a Német Külügyminisztérium titkos és ezért nem idézett belső anyagára támaszkodtak.

Ezúttal elsősorban a könyv első fejezetét ismertetjük, tekintettel arra, hogy a Külügyminisztérium ösztönzésére kidolgozott tanulmány Németország hosszú távú nemzeti és összeurópai érdekeinek a figyelembevételével a német kisebbségpolitika teljes újrafogalmazására tesz kísérletet.

Németország alkotmánya jelenlegi formájában, a diszkrimináció tilalmának elvét kivéve, nem tartalmaz a kisebbségek védelmére vonatkozó cikkelyt. Schleswig-Holstein szövetségi állam alkotmánya azonban az 1955. évi dán és német kisebbségvédelmi nyilatkozat szellemében biztosítja a dán kisebbség jogait. Brandenburg és Szászország 1992-ben elfogadott alkotmányába pedig cikkelyeket iktattak be a szorb kisebbség védelmére. A német jogrend tehát két népcsoportot ismer el kisebbségnek, a schleswig-holsteini dánokat és a volt NDK területén élő szorbokat. A német diplomácia mindaddig a nemzetközi fórumokon is a kisebbségek hagyományos meghatározásának elfogadását szorgalmazta. Eszerint a nemzeti kisebbség kifejezés olyan személyek csoportjára utal, akik a lakhelyükül szolgáló állam állampolgárai, hagyományosan kötődnek az államhoz, földrajzilag meghatározott településterülettel rendelkeznek, nemzetiségük, nyelvük és eredetük tekintetében pedig különböznek a többségi lakosságtól. Nagy vonalakban ezt a meghatározást fogadta el az Európa Tanács szakértői bizottsága, amikor megszövegezte a Kiegészítő jegyzőkönyvtervezetet az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezményhez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről. Az állampolgárság és az egységes településterület feltételei eleve kizárják a kisebbségek soraiból a vendégmunkásokat, a menekülteket és a cigányokat. A *ius sanguineus* elvének alkalmazása pedig rendkívül megnehezíti, csaknem lehetetlenné teszi számukra a német állampolgárság megszerzését. A nagyszámú vendégmunkás és menekült beáramlása folytán kialakult új etnikai kisebbségek azonban állandóan növekvő feszítő erőt jelentenek Németországban. Növekszik azoknak a száma, akik számukra is kisebbségi jogvédelmet követelnek. E törekvésekkel élesen szembeszegül a Szövetségi Belügyminisztérium, amely azzal érvel, hogy a kisebbség-fogalom módosítása

veszélyezteti a társadalom homogenitását, amelyet a német nemzethez való tartozás határoz meg. A közös német történelem, hagyomány, nyelv és kultúra elveszítene egységesítő erejét, Németország multinacionális és multikulturális társadalommá alakulna át, amelyet hosszú időre kisebbségi problémák terhelnének meg. Mivel minden népnek és államnak joga van saját karaktere megőrzéséhez, ezért egy ilyen fejlődés megelőzése nemzeti érdek. A Belügyminisztériumot e felfogásában pénzügyi okokból a Pénzügyminisztérium támogatja. Németország nemzetközi fórumokon megjelenő kisebbségpolitikáját tehát, miként Franciaország és Nagy-Britannia esetében is, belpolitikai célok határozták meg.

A szerzők véleménye szerint a Szövetségi Kormány eddigi pragmatikus *ad hoc* kisebbségpolitikai döntései nem felelnek meg a nemzetközi követelményeknek. Egy olyan integrált bel- és külügyi kisebbségpolitikai koncepciót kell kidolgozni, amely az összeurópai stabilitás része és a béke, valamint a kisebbségek védelmének biztosítását egymást kiegészítő külpolitikai célmeghatározásként értelmezi. Ennek keretében a kisebbségvédelmet összeurópai feladatként kell felfogni, amelynek a nemzeti különérdekeket alá kell rendelni.

A szerzők fényes felismerése, hogy a kisebbség nem átmeneti jelenség: Európa politikai átalakulásában jelen lesz, és saját értékkel rendelkezik. A német kormány által használt kisebbség-meghatározást és a mögötte álló kisebbségpolitikai koncepciót hozzá kell igazítani a jelenlegi fejlődéshez. E téren, a szerzők megállapítása szerint, Németország az éllovas szerepét játszhatja. A Szövetség és a Tagállamok Közös Alkotmányjogi Bizottsága abból a megfontolásból kiindulva, hogy Németország külpolitikai érdekeit jelentősen alátámasztaná, ha egy kisebbségvédelmi cikkelyt iktatnának be az alkotmányba, a következő megfogalmazást javasolta: „Az állam tiszteletben tartja az etnikai, kulturális és nyelvi kisebbségek identitását”. Ez a definíció alapja lehetne egy integrált bel- és külügyi kisebbségpolitikai koncepciónak, amely nem tesz különbséget a saját és idegen, a hagyományos és új kisebbségek között, és a cigányokat is tekintetbe veszi. Ez a meghatározás feloldhatja azokat a francia-német nézetkülönbségeket is, amelyek az egyéni és kollektív jogok, a centralizált és föderatív megközelítés kérdésében jelentkeznek. Megjegyzendő, hogy a Belügyminisztérium a cikkely beiktatását a továbbiakban is ellenzi, azzal az indokkal, hogy a kisebbségek kulturális önállóságának biztosítása a tagállamok hatáskörébe tartozik.

A nemzetközi fórumokon mindeddig a bel- és külpolitikai célmeghatározások egyidejű figyelembevételére, vegyülése megakadályozta, hogy a kisebbségi jogok biztosítását az államközi stabilitással egy időben mozdítsák elő. Ezért a kisebbségpolitikának meg kell szabadulnia a belpolitikai célmeghatározásoktól, és külpolitikai céljait világosan meg kell fogalmaznia.

A szerzők az állami szuverenitás, az államok területi integritásának elve és az autonómia-törekvések közötti feszültség feloldására a következő kompromisszumos megoldást javasolják: A kisebbségek csoportidentitását el kell ismerni. Már identitásfejlődésük kezdeti szakaszában lehetővé kell tenni, hogy bejuthassanak a nemzetközi fórumokra. Ekképp a szecessziós tendenciákat csökkenteni lehet. A területi autonómia helyett, amelyet a külföldi beavatkozás számára kedvező terepként lehet értelmezni és a személyi autonómia helyett, amely az államok számára kevésbé tűnik elfogadhatónak, mivel felségjogokat kellene átadniuk a kisebbségi szervezeteknek, a funkcionális autonómia elvét kellene alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a

kisebbségvédelmet a demokratikus-föderalistikus elvek erősítésével biztosítják. A föderalizmus, a regionális önrendelkezés és a szubszidiaritás elve alapján a kisebbségek autonómiáját *de facto* biztosítani lehet, anélkül, hogy az szecessziós félelmet váltson ki a többségből. Valamennyi érdekeltnek fel kell ismernie, hogy nem az asszimiláció vagy a nemzetiségi autonómia között kell drámai módon választania. A jelenkor feladata az, hogy az etnikai identitás megőrzése céljából együttműködésre képes köztársaságokat integráljon a pluralisztikus Európában. E célból a kisebbségeknek lojalitást kell tanúsítaniuk államaikkal szemben, az államoknak pedig európai állampolgári felelősséggel le kell mondaniuk homogenizációs törekvéseikről, és be kell tagolódniuk az államok feletti európai közösségbe.

Németországnak a német kisebbségekkel kapcsolatos kelet-közép-európai politikáját az 1933-1945 közötti évek német politikájának emléke terheli, amikor a Harmadik Birodalom a német kisebbségeket terjeszkedési törekvései érdekében igyekezett felhasználni. Ezért a német kormánynek félreérthetetlenül le kell szögeznie, hogy a német kisebbségek iránti felelősségét összhangba hozza a Kelet-Közép-Európa stabilitásáért viselt felelősségével. A kisebbségpolitikából bármely ambivalenciát, aszimmetriát ki kell küszöbölni. A kelet-közép-európai államok joggal kérhetik számon, hogy a német kormány kisebbségi jogokat követel a területén élő német kisebbségeknek, ugyanakkor azonban nem részesíti jogvédelemben a Németországban élő Kelet-Közép-Európából származó új kisebbségeket. Világos és ellentmondásoktól mentes, áttekinthető európai kisebbségpolitikát kell megfogalmazni, amely azáltal kelt bizalmat, hogy alkotmányjogi és költségvetési garanciákkal rendelkezik.

Nemzetközi vonatkozásban egy olyan kisebbségpolitikára van szükség, amely összeköti a más államok területén élő saját kisebbségek védelmét az államközi stabilitás megszilárdításával. Kétoldalú, regionális, európai és világviszonylatban megteli lépésekre, kisebbségvédelmi és stabilitási hálóra van szükség. A szerzők úgy vélik, hogy a Balladur-terv megnyithatja az utat egy ilyen háló kiépítéséhez, ha ez sikerül az Európai Unió, az Európa Tanács, az EREÉ és az ENSz rendszerébe integrálni. A multilaterális nemzetközi szervezeteknek kell figyelniük arra, hogy ne alakuljon ki a nemzetállamok híveinek nyugattól keletig terjedő szövetsége, amely e fejlődést a defenzív etnocentrizmus jegyében eltorlaszolja. Ha Németország lemond a túlhaladott nézetek védelméről a nemzetközi fórumokon, az így nyert játékteret felhasználhatja arra, hogy elősegítse egy olyan ellentmondásoktól mentes kisebbségpolitikai koncepció kidolgozását, amely az összeurópai stabilitáspolitiká hordozója lehet.

A vázolt kisebbségpolitikai koncepciót a kormányok egymagukban nem tudják megvalósítani. Ezért szükség van a nem kormányzati szervek, a tudományos és tanácsadó testületek, szakbizottságok, egyházak segítségére, amelyeknek ez irányú munkáját a kormányoknak pénzügyileg támogatniuk kell. A szerzők kezdeményezik egy Európai Kisebbségi Alapítvány és egy Európai Kisebbségkutató Központ létrehozását.

A munka a következő konkrét középtávú feladatokat fogalmazza meg a német kormány számára:

1. A Szövetségi Kormánynek éllovasként kell fellépnie a kisebbségvédelem jogi alapjainak kidolgozásában, főként abban az értelemben, hogy a régi és új kisebbségek közötti korszerűtlen különbségtételt az emberi jogok oszthatatlanságának szellemében megszüntessék.

2. Az Európai Unió gazdasági potenciálját fel kell használni a kisebbségi konfliktusok megelőzése érdekében.

3. Az Európa Tanács és az EBEÉ keretein belül támogatnia kell egy olyan végrehajtott és szankcionálási mechanizmus (egyének és államok által benyújtott panaszok) kialakítását, amely a nemzetközi egyezményekben eddig megfogalmazott egyéni jogok biztosítását szavatolni tudja.

4. A koppenhágai EBEÉ-dokumentumokból kiindulva arra kell törekednie, hogy a tagállamok a kisebbségek csoportidentitásának védelmét (kultúra, nyelv támogatása) a pozitív diszkrimináció elve alapján a gyakorlatban megvalósítsák.

5. A demokratikus kisebbségvédelem biztosítása érdekében elő kell segíteni a kisebbségek részvételét a kelet-közép-európai politikai folyamatokban helyi területi és községi szinten, elsősorban a föderalizálás és a politikai döntések decentralizálása útján. A területi autonómia helyett a csoportidentitás védelme érdekében a funkcionális autonómiát kell előnyben részesítenie, és ennek pénzügyi támogatása érdekében fel kell lépnie az Európai Unióban.

6. Az Európai Stabilitási Paktummal kapcsolatos tárgyalásokon fel kell lépnie a politikai szimmetria megvalósítása, a dialógust folytató, intézmények, a szomszédsági szerződések megkötése, a kerekasztalok támogatása és az ombudsman intézményének minden szintű bevezetése érdekében. Fel kell vetnie azon demagógok szerepének elemzését, akik visszaélnék az etnikai kérdésekkel.

7. Követelnie kell a Stabilitási Paktum partnerállamaitól, hogy kisebbségpolitikájukat valamennyi társadalmi csoport és a tudományos intézetek bevonásával nyelt információs politika és intenzív tapasztalatcsere útján átláthatóvá tegyék.

8. Fel kell lépnie annak érdekében, hogy a Stabilitási Paktum keretében továbbfejlesszék a terapeutikus konfliktus-megelőzés koncepcióját, a magán- és állami szféra bevonásával, ezekben pedig a német kisebbségeknek is helyet kell biztosítani.

9. Végül felül kell vizsgálni azt, hogy az integrált kisebbségpolitika kidolgozásának szükségessége megtűri-e az illetékességek eddigi felszabdaltságát a Szövetségi Kormányon belül.

A kiadvány második része, azaz a tíz ország kisebbségpolitikáját ábrázoló tanulmányok azonos kritériumok alapján épülnek fel, és a helyzetbemutatótól a kisebbségi kérdésnek az illető állam külpolitikájában játszott szerepének elemzéséig terjednek. A kötet e része kézikönyvként használható. Sajnálatos, hogy egyes országok vonatkozásában hibák és pontatlanságok is előfordulnak. Így, a tanulmány a történelmi visszatekintésben az 1848. év említésekor romániai németekről beszél, holott az erdélyi szászokról van szó, mely terület akkor nem tartozhatott a még nem létező román államhoz. A romániai Kovászna és Hargita megyék magyar lakosságának arányszámát a szerző 50 százalékban adja meg, holott az 1992. évi népszámlálás adatai szerint a magyarok arányszáma meghaladja a 75, illetve a 84 százalékot.

A munka különleges értékét az új koncepció adja meg, amelyet a magyar kisebbségpolitikának is figyelembe kell venni. Meg kell vizsgálni, hogy a magyar kisebbségpolitika ezt milyen mértékben támogathatja, és mennyiben lehet partnere vagy éppen szövetségese e koncepció képviselőinek.