

EILER FERENC

A kisebbségi autonómia gondolata és a nemzetközi politika a két világháború közötti Köztes-Európában 1919–1938

Az első világháborút lezáró békeszerződések aláírása óta a nemzeti kisebbségek védelmének problematikája folyamatosan napirenden van – különböző korszakokban eltérő intenzitással és hangsúlyokkal – a régió államainak politikai és társadalmi életében, az érintett kisebbségek törekvéseiben, és időről-időre felmerül – gyakran feszültségforrásként – a szomszédállamok kapcsolataiban, valamint a nemzetközi szervezetek problémakatalógusaiban is.¹

A kisebbségi autonómia lehetősége már nem volt teljesen ismeretlen az első világháború végén a kérdésben tájékozott szakértők és politikusok számára. Az Osztrák-Magyar Monarchia területén ugyanis voltak már olyan közigazgatási egységek, melyek határait etnikai alapon vonták meg, és amelyek széleskörű önkormányzati jogosítványok birtokában ügyeik jelentős részét maguk intézték.² A személyi elvű kulturális autonómia teóriájának alapjait is kidolgozta már két ausztriai szociáldemokrata, Karl Renner és Otto Bauer. Kétségtelen azonban, hogy a nemzeti kisebbségek autonómiájának gondolata a két világháború között vert gyökeret a probléma iránt egyre nagyobb fogékonyságot mutató köztudatban, és (részben) az ekkor szerzett tapasztalatokra nyúlt vissza később

¹ A tanulmány az MTA II. Osztályának közgyűlési tudományos ülésén 2009. május 14-én elhangzott előadás szerkesztett, jegyzetekkel ellátott változata.

² Theodor Veiter: *Nationale Autonomie*. Wilhelm Braumüller Verlag, Wien, 1938. 117–123.

több állam is, amikor a régió a nyolcvanas, kilencvenes évek fordulóján kikerült a Szovjetunió befolyási övezetéből.

A kisebbségi autonómiák a helyi igények és lehetőségek alapján mind tartalmukban, mind formájukban többfélék, alapvetően azonban mégis két csoportra oszthatók: területi és személyi elvű önkormányzatokra.³ A területi elvű autonómia bevezetése olyan esetekben tekinthető célszerűnek, amikor két fontos előfeltétel teljesül: a kisebbség az adott területen összefüggő tömböt képez, és a lakosság jelentős többségét adja, mivel ebben az esetben érvényesülhet a kisebbség számára az a valódi előny, hogy a terület lényegében önálló közigazgatási egységként működik. Az autonómia hordozója ebben az esetben az ország meghatározott területét kormányzó helyi önkormányzat. A területi autonómia esetében az önkormányzat a lakosság ügyeit lényegében önállóan intézi, az állami monopóliumnak tekintett ügycsoportok kivételével.

A személyi elvű autonómia (kulturális, oktatási) a szétszórta élő kisebbségek számára jelenthet ideális megoldást. Ebben az esetben a kisebbség számára fontos, és a törvényben meghatározott ügyek az általuk felállított és működtetett szervezet irányítása alá kerülnek. A személyi elvű autonómiánál az autonómia alanya egy olyan intézmény, amely magába foglalja az érintett kisebbség tagjait. Ekkor a népcsoport személyek szövetségéként fogható fel, ezért a tagsági kör meghatározása ebben az autonómiaformában rendkívül fontos (kataszter, oktatási önkormányzat esetében a szülők bevallása stb.).

Tanulmányomban vázlatosan áttekintem a két világháború között működő, valamint az egyes államok által nemzetközi kötelezettségként magukra vállalt, a gyakorlatba viszont soha át nem ültetett, autonómiát kilátásba helyező jogszabályokat – nem elsősorban az általuk biztosított jogosítványok elemzésére koncentrálna – elfogadásuk körülményei szerint, majd az autonómia ügyében érintett aktorok alapállásának tisztázásával arra keresem a választ, hogy a kisebbségi autonómia a vizsgált időszakban miért nem vált népszerű, széleskörűen alkalmazott eszközzé a régió államaiban?⁴

³ A területi és a személyi autonómia előfeltételeiről és jellemzőiről lásd Georg Brunner: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában*. Budapest, 1995. 53–58.

⁴ A tanulmány nem foglalkozik az egyházi autonómiák kérdésével, s ezekről csak abban az esetben tesz említést, amennyiben az túlmutat az egyházi öngazgatás keretein.

A két világháború közötti kisebbségi autonómiák a régióban

A világháborút követő területi változásokat szankcionáló békeszerződések elkészítésekor a nagyhatalmak tudatában voltak a kisebbségi kérdés megnövekedett jelentőségének, még ha ez az állam- és területcentrikus szemlélet primátusa, a győztesek gazdasági, stratégiai és biztonságpolitikai érdekei miatt nem is realizálódott konzekvensen az új határok megvonásában. Bár kétségtelen, hogy Európa új államszerkezetében az előző időszakhoz képest mintegy felére csökkent azoknak a száma, akik valamely etnikai vagy nemzeti kisebbséghez tartozónak vallották magukat, az új határok gyakran nem követték a tényleges etnikai határvonalakat. Ennek következtében – amennyiben elfogadjuk a homogén nemzetállam kritériumaként megjelölt, legfeljebb 10%-ot mutató kisebbségi arányszámot – a régióban *valójában* alig volt homogén nemzetállam.⁵

Mivel a kisebbségi kérdésben rejlt kihívást a győztes nagyhatalmak mindenekelőtt a kisebbségek állampolgári lojalitásának biztosítása-ként értelmezték, ezért az egyeztető és előkészítő tárgyalások során főleg az amerikai és a brit delegáció nyomására szövetségeseik ellenében is keresztülvitték akarataikat, s a Népszövetség garanciája alá helyezett regionálisan korlátozott nemzetközi kisebbségvédelmet léptettek életbe az Osztrák-Magyar Monarchia, a Török Birodalom és Oroszország egykori területeinek jelentős részén.⁶

A népszövetségi kisebbségvédelem alapvetően az egyéni jogokra koncentrált és a minimális átlagvédelmet célozta meg. Mindenekelőtt az állampolgársági kérdéseket szabályozta és a kisebbségek azonos polgári és politikai jogainak szavatolására koncentrált. Ezen túl előírta a nyelvhasználat szabadságát a privát szférában, kereskedésben, vallásgyakorlásban, sajtóban és gyűléseken, valamint engedélyezte, hogy a közösségek

⁵ A nemzeti kisebbségek számáról és arányáról az egyes országokban lásd Galántai József: *Trianon és a kisebbségvédelem*. Maecenas, Budapest, 1989. 24–28; Romsics Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és 20. században*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1998. 196–197. Romsics joggal jegyzi meg, hogy ha a magyarországi zsidóságot és cigányságot is figyelembe veszik a statisztikák, valamint ha az albániai görögök arányszámát a valósághoz közelítjük, akkor a két állam egyike sem volt valójában homogén nemzetállam, s ez a régióban mindössze Ausztriáról és Görögországról lenne elmondható. Uo. 196.

⁶ A népszövetségi kisebbségvédelemről lásd Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet-Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003. 79–141.

saját költségen kulturális, oktatási és jótékonyági intézményeket alapítanak. Néhány konkrét közösség számára azonban többletjogosítványokat is juttatott, s egy-két esetben a kisebbségi autonómiát, ill. annak bizonyos elemeit is kilátásba helyezte.

A kisebbségi autonómiát megvalósító, vagy az azt csak kilátásba helyező, valójában azonban mindvégig papíron maradt jogszabályok születési körülményeiket tekintve háromféleképpen jöttek létre a két világháború között: a győztes nagyhatalmak nyomására a kisebbségi szerződésekbe foglalva, államközi szerződések eredményeként, vagy önálló állami kezdeményezésre.

Mivel a kisebbségvédelmi szerződések elfogadtatása már önmagában véve is komoly konfliktusok forrása volt a nagyhatalmak és az érintett kisállamok között, nem meglepő, hogy a nagyhatalmak részéről az autonómia gondolata lényegében marginális szerepet kapott a szerződések összeállítása során. Csak olyan esetben ismerték el a kisebbségek valamilyen önkormányzat megvalósítására való jogosultságát, amikor az megítélésük szerint az érintett állam szempontjából semmiféle kockázattal nem járt, s a történelmi hagyományok miatt elvileg problémamentesen megvalósíthatónak is tűnt. Területi autonómiát ezért – annak nemzetközileg is problematikus megítélése miatt – egyetlen államra sem kényszerítettek rá. A Kárpátaljának kilátásba helyezett területi önkormányzat kivételnek számított, mert az Eduard Beneš egyetértésével került be a csehszlovák kisebbségi szerződésbe.

A személyi elvű kulturális autonómia érdekében a kelet-európai és amerikai zsidó szervezetek tekintélyes politikusi lobbiztak a békekonferencián. Az amerikai béke delegációval jó kapcsolatot ápoló American Jewish Committee megbízottai (elnök: Louis Marshall) és a Kelet-Európából érkező zsidó nemzeti tanácsokat képviselő politikusok és szakértők közös szervezetet hoztak létre, a Comité des Delegations Juives-t (főtitkár: Leo Motzkin), amely elsősorban az amerikai delegációra támaszkodva igyekezett a kisebbségi alapjogok mellett a kulturális autonómia gondolatát elfogadtatni a nagyhatalmak képviselőivel, s megkísérelte elérni, hogy annak kiépítésére a régió minden kisebbsége számára jogszabályokban rögzített lehetőség nyíljon.⁷ Ezt a nagyhatalmak

⁷ A zsidó szervezetek szerepéről és tevékenységéről lásd Erwin Viefhaus: *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919*. Holzner-Verlag, Würzburg, 1960. 34–42, 74–100, 138–152; Zuzana Poláčková: A nemzetközi nem állami intézmények és zsidó szervezetek

képviselői határozottan elutasították, mivel – joggal – nem látták keresztülvihetőnek, többek közt az érintett államok részéről érezhető egyébként is komoly ellenállás miatt. Néhány esetben azonban kivételt tettek, s így egy-egy körülhatárolt kisebbségi csoport számára az autonómia kialakításának engedélyezését írták elő a szerződést aláíró államoknak.

A kisebbségi szerződésekbe foglalt autonómiák

A *Lengyelországgal megkötött kisebbségi szerződés* mindössze a zsidó kisebbség számára helyezett kilátásba személyi elvű iskolai autonómiát egyik speciális rendelkezése értelmében.⁸ Eszerint a zsidó hitközségek az állami, községi, vagy más költségvetésben beállított nevelési, vallási vagy jótékonyági célra fordítandó összegekből juttatandó méltányos rész elosztását az ezek által helyszínen kijelölt iskolai bizottságok útján biztosíthatták, állami felügyelet mellett. A bizottságok hatáskörébe tartozott ezeknek az (elemi) iskoláknak a szervezése és igazgatása is. Mivel Lengyelország keleti határai a szerződés aláírásakor még nem alakultak ki véglegesen, az ukrán kisebbséggel külön nem is foglalkozott a szerződés. A Nyugat-Ukrajna hovatarozásáról való pozitív döntés előmozdítása érdekében a lengyel kormány autonóm státuszt helyezett kilátásba a jórészt ukránok lakta Kelet-Galícianak 1922. szeptember 22-én, de ez a törvény a Nagyköveti Konferencia 1923. márciusi, Párizsban meghozott, Lengyelország számára kedvező döntése után – melynek kapcsán a lengyel kormánynak ismételten meg kellett erősítenie a terület autonómiájának kiépítésére irányuló szándékát – papíron maradt.⁹

A *görög kisebbségi szerződés* 12. cikke a „pindusi vlah” közületek személyi elvű autonómiájáról rendelkezett.¹⁰ A Pindosz-hegységben élő románokra korlátozott jogszabály értelmében az érintett közületek a görög állam ellenőrzése mellett vallási, jótékonyági és oktatási ügyekben önkormányzatok kiépítésére és működtetésére voltak jogosultak,

szerpe az első világháború utáni kisebbségvédelem kialakulásában. In: *Fórum*, 2005. 3. sz. 6–9.

⁸ Szalayné Sándor Erzsébet: *i. m.* 94–95.

⁹ Theodor Veiter: *i. m.* 238.

¹⁰ Martin Scheuermann: *Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren*. Herder Institut, Marburg, 2000. 340–341.

állami felügyelet mellett. A rendelkezés történelmi előzményekre utalt vissza, ugyanis már 1913-ban a 2. balkán háborút lezáró bukaresti békében Bulgária, Szerbia és Görögország is beleegyezett abba, hogy a területi fennhatóságuk alá kerülő ún. „kucovlahok” iskoláikat és templomaikat saját maguk igazgathassák. E jogositványokhoz teljesen hasonlóan a román kisebbségi szerződés is tartalmazott egy, a brit delegáció által elfogadott hosszú történelmi hagyományokra hivatkozó, területileg korlátozott rendelkezést.¹¹ A 11. cikk az erdélyi székely és szász közsületek számára helyezett kilátásba vallási és oktatási kérdésekben személyi elvű (helyi) autonómiát, mely felett a román állam jogosult volt ellenőrzést gyakorolni.¹² Már a szerződés megszüvegezése és aláírása körüli román ellenállás is előrevetítette, hogy a magát nemzetállamként tételező Románia és a kisebbségek viszonya nem lesz problémamentes. Bár a szerződés aláírása körüli ellenállás nem annyira az autonómiát kilátásba helyező passzusnak szólt, hanem a kisebbségvédelmi szerződés egészének, mint amely az állam szuverenitását csorbítja, a román kormányok a két világháború között mindvégig mereven elzárkóztak a szász és a székely autonómia gyakorlatba való átültetésének követelése elől.

A legszélesebb körű, területi elvű önkormányzatot a csehszlovák kisebbségi szerződés ígérte Kárpátalja számára.¹³ A kisebbségi szerződések paragrafusainak elfogadtatásánál a nagyhatalmaknak a csehszlovák delegációval volt a legkisebb gondja. Oly annyira, hogy a tárgyalások során Beneš maga is támogatta egy – *fokozatosan és a jövőben megvalósítandó, a csehszlovák állam egységével összeegyeztethető* – területi önkormányzat tervét a kárpát-ukrán területek számára.¹⁴ A szerződés 10–13. cikkei értelmében az autonóm egység önálló, törvényhozó jogkörrel rendelkező tartományi gyűléssel rendelkezik majd, amely önállóan lesz jogosult dönteni nyelvi, közoktatási, vallási és helyi közigazgatási ügyekben. A terület kormányzóját a köztársaság elnöke nevezi ki, és a tartományi gyűlésnek lesz felelős. A területi autonómiát azonban a csehszlovák állam a Népszövetséghez benyújtott petíciók ellenére sem léptette életbe.

¹¹ Baranyai Zoltán: A kisebbségi szerződések. I. In: *Magyar Szemle*, 1931. XIII. kötet. 2. sz. 199.

¹² Balogh Arthur: A székely vallási és iskolai önkormányzat. In: *Erdélyi Tudományos Füzetek*. 39. sz. Minerva, Cluj-Kolozsvár, 1932.

¹³ Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*. Budapest, 1930. 100–103.

¹⁴ Galántai József: *i. m.* 90–91.

Bár 1927-ben Kárpátalja a köztársaság negyedik tartománya lett, az igazgatásával kapcsolatban meghozott törvények és rendeletek mindenkor biztosították a központi hatalom teljes körű jogosultságát a terület ügyeinek intézésében. 1937-ben ugyan egy, a kormányzó jogállását szabályozó törvény az eddigiektől eltérően több jogosítványt biztosított a régió számára, főleg a közoktatásügy, az iskolai igazgatás és a hivatalnokok kinevezése terén, de a rendelkezés öngazgatás-jellegét jelentősen csorbította, hogy a kormányzó minden fontos döntéséhez a kormány képviselőjét, és ezzel egyszersmind a felügyeleti szerepet is ellátó kormányzó helyettes egyetértését is be kellett szerezni.¹⁵

Államközi megállapodásokon alapuló autonómiák

A stratégiai fontosságú, svédek által lakott *Åland-szigetsoport* hovatartozásának kérdése a Finn Köztársaság kikiáltása, s a terület Oroszországtól való függetlenedése kapcsán került a nemzetközi politika érdeklődésének homlokterébe, miután Svédország a békekonferencián magának követelte a korábban nemzetközi szerződés alapján a Finn Nagyhercegség területi fennhatósága alá tartozó szigeteket. A Népszövetség Tanácsa a finn fennhatóságot ismerte el a svéd ellenében, ugyanakkor azonban kikötötte, hogy a szigetek lakosságának a finn kormány által hamarjában, megelőző szándékkal kidolgozott önkormányzaton jóval túlmutató garanciákat kell kapnia. A Népszövetség moderálásával zajló finn-svéd tárgyalásokon rögzítették végül 1921 márciusában a területnek nyújtandó széleskörű autonómia alapelveit.¹⁶ Az *Åland-szigetek* területi önkormányzata messze a legszélesebb körű, ráadásul a gyakorlatba is átültetett, és lényegében problémamentesen működő autonómiamoddellé vált a két világháború között. A területnek saját parlamentje volt, a szigetek kormányzóját pedig a finn köztársasági elnök csak a lakosság képviselőjét ellátó Landsting egyetértésével nevezhette ki.¹⁷ Választójoggal

¹⁵ Theodor Veiter: *i. m.* 156–157.

¹⁶ A rendezés sajátossága, hogy sem finn, sem svéd részről nem írták alá a megállapodást, s azt csak a Népszövetség Tanácsának üléséről készített jegyzőkönyv idézi, és hogy formálisan – eltérően a finn gyakorlattól – a finn parlamentben sem erősítették meg. Kovács Péter: *Az Åland-szigetek autonómiaja*. In: *Az Åland-szigetek önkormányzata*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1994. 11.

¹⁷ Theodor Veiter: *i. m.* 144–147.

csak az Álandi lakosok rendelkeztek, s a betelepülők szavazati jogának megszerzése elé szigorú feltételeket támasztottak. Ezen felül az Álandi ingatlanvagyon (agrárkérdés) védelmét is komoly rendelkezések védték a kívülről jövő esetleges felvásárlási szándékokkal szemben. Az állami iskolákban az oktatás nyelve a svéd lett, a finn oktatása a közösség beleegyezése mellett kerülhetett csak sor. A szigetek autonómiája felett a Népszövetség vállalt garanciát, de a két világháború között nem volt szükség közbelépésre, mivel Finnország nem sértette meg a svéd közösségnek nyújtott jogokat.

Ugyancsak a Legfelsőbb Tanács közreműködésével, sőt annak kifejezett nyomására jött létre a *Felső-sziléziai Egyezmény* 1922-ben Németország és Lengyelország között, mely bár az érintett területen élő kisebbségek számára nem nyújtott valódi autonómiát, de az oktatás kérdésében az iskolaszékek létesítésének kötelezettségével és szerepének jogszabályba való foglalásával (§. 111–112.) az iskolai autonómia egy fontos elemét mégis magában foglalta.¹⁸ Az iskolaszék tagjainak többségét az érintett osztályba vagy iskolába járó szülőknek kellett kitenniük. Az iskolaszékek részt vehettek az iskolák belső és külső igazgatásában, a kisebbségi iskoláknak járó összegek felhasználása felőli döntésekben, s kifejezheték kívánságukat az új tanítók személyét illetően. A jogosítványok hatékonyságát azonban jelentősen csökkentette, hogy az iskola igazgatásában a testület csak „méltányos módon” szólhatott bele, s hogy a tanítóválasztás kapcsán is csak kívánságaik megfogalmazására volt joguk, ami végeredményben lehetőséget kínált a kisebbségi közösség akaratának figyelmen kívül hagyására.¹⁹

A *Memel-vidék* jogállásáról rendelkező egyezmény csak korlátozottan sorolható be az államközi megállapodás alapján létrejött autonómiák közé. Nem annyira azért, mert a Népszövetség Tanácsa dolgozta ki és fogadtatta el a megállapodás szövegét, hanem azért, mivel a szerződés valójában nem két állam között kötött, hanem Litvánia és a Nagyköveti Tanácsban szereplő államok között. A területi autonómia egy robbanással fenyegető krízishelyzet kezelésének eredményeként született. Németország a főhatalmak javára lemondott a területről, melyet mandátumként 3 évig Franciaország irányított, amelyre azonban egyaránt

¹⁸ A Felső-sziléziai egyezmény iskolákkal kapcsolatos rendelkezéseiről lásd J. P. Wanderholt: *Das Minderheitenrecht in Oberschlesien*. Brücke Verlag, Berlin, 1930. 51–88.

¹⁹ A német kisebbségi iskolák ügyében meglehetősen sok panasz érkezett a Népszövetség Titkárságára. Buza László: *i. m.* 289–309.

aspirált Lengyelország és Litvánia is. 1923. január 10-én litván csapatok szállták meg a területet, kész tények elé állítva a nemzetközi közösséget. A vita lezárásaként a Nagyköveti Tanács 1923 februárjában a Memel-vidéket Litvániának ítélte.²⁰ A kidolgozott szerződés értelmében a törvényhozó hatalmat az autonóm területen a képviselőház gyakorolta, a végrehajtó hatalmat pedig egy öttagú, a Memel-terület polgáraiból álló direktórium. A terület élére a köztársaság elnöke a központi kormányzat érdekeit képviselő kormányzót nevezett ki, aki vétőjoggal rendelkezett azokban az esetekben, melyekben szerinte a képviselőház olyan törvényeket fogadott el, amelyek túllépték annak hatáskörét. A német kisebbség érdekeit szolgáló rendezés külön érdekessége, hogy a Népszövetség előtt tett litván deklarációval kiegészülve az autonóm területen kisebbségben élő litvánok érdekei is jogszabályi védelem alá kerültek a területi autonómiával szemben. Bár az aláírást követő másfél évtizedben több petíció is érkezett a Népszövetséghez a litván kormánynak a szerződést több ponton is figyelmen kívül hagyó magatartása miatt, a Memel-vidék önkormányzata azon kevés autonómia közé tartozott a régióban, amelyet a gyakorlatba is átültettek, és amely a kétség kívül fennálló jelentős problémák ellenére a napi szinten is működőképesnek bizonyult.

Az egyetlen olyan államközi szerződés a két világháború között, amely az autonómia valamely formájának fontos elemeit tartalmazta (bár messze nem nyújtott teljes körű önkormányzatot az érintett közösségnek), és nem a Népszövetség közreműködésével jött létre, az eredetileg 1927-ben kidolgozott, mégis csak 1933-ban ratifikált *jugoszláv-román szerződés* volt a kettéosztott Bánát szerb ill. román kisebbségei alapfokú iskoláigyeinek rendezésére.²¹ A kisebbségi iskolák felett egy öttagú direktórium gyakorolta a felügyeletet, amelynek tagjait a nemzetiséghez tartozó papi és tanítói gyűlés nevezte ki 5 évre. A bizottság javaslatára nevezte ki a közoktatási miniszter az inspektort, aki az iskolák pedagógiai felügyeletét ellátta, s aki a bizottság ellenőrzése alatt tevékenykedett. Az iskolai bizottság tagjai közül két személyt delegált az érintett kisebbségi iskolák költségvetési előirányzatának megtárgyalására. Azokon a településeken, ahol kétféle nemzetiségi iskola működött, külön helyi bizottságok alakultak az iskolák költségvetéseinek megállapítására és a szükséges intézkedésekre. A rendelkezés lehetővé tette magániskolák alapítását is, ebben

²⁰ Theodor Veiter: *i. m.* 147–150. Buza László: *i. m.* 121–124.

²¹ Buza László: *i. m.* 126–128; Midrag B. Cvetkovitsch: *Der Schutz nationaler Minderheiten in Jugoslawien*. Heidelberg. 1939. 72–77.

az esetben kötelezővé tették a szülők gyűléséből választott 10 tagú, széleskörű jogosítványokkal ellátott iskolaszékek alakítását is.

Önálló állami kezdeményezésre megvalósított autonómiák

Önálló állami kezdeményezésre a két világháború között csupán a balti államokban került sor személyi elvű iskolai, illetve. Észtország esetében kulturális autonómia kialakítására.²² Az Åland-szigetek területi önkormányzata mellett az *észtországi kulturális autonómiáról* 1925-ben elfogadott törvény a legtöbbet tárgyalt és mintaként a mai napig hivatkozási alpnak tekintett kisebbségjogi szabályozás.²³ A több mint 4 éves előkészítés után becikkelyezett kerettörvényt a német kisebbség jogászai dolgozták ki, s elfogadása után minden olyan népcsoport élhetett vele, amelynek lélekszáma meghaladta a háromezer főt.²⁴ A kulturális autonómia megvalósításának előfeltétele egy önkéntes alapon nyugvó nemzeti kataszter felállítása volt. A kulturális önkormányzatok illetékességi körébe tartozott az iskolák létesítése, igazgatása, felügyelete, kulturális feladatok ellátását végző intézmények alapítása és igazgatása. Joguk volt az intézmények fenntartását támogató adó kivetésére is. A német kisebbség 1925-ben, a zsidó pedig a rákövetkező évben alakította meg Kulturális Tanácsát. Az országban élő orosz és svéd kisebbségek, bár számbeliileg megfeleltek az előfeltételnek, nem éltek ezzel a lehetőséggel. A svédek azért nem, mert egy tömbben élve ügyeiket az önkormányzati keretek között amúgy is maguk intézték.²⁵ Bár az oroszok döntésében is szerepet játszott a svédekhez hasonló területi adottság, az ő esetükben a kisebbség nem megfelelő fokú szervezettsége és súlyos politikai megosztottsága

²² Az ausztriai Karintiában is kidolgoztak ugyan 1927-ben egy autonómia-tervezetet a tartomány szlovén lakossága számára, a tervezetből azonban nem lett törvény. Theodor Veiter: i. m. 224–229.

²³ Az észtországi kulturális autonómiáról lásd Csekey István: *A kisebbségi kultúr-autonómia Észtországban*. Különnyomat a Budapesti Szemle CCVIII. kötetéből, Franklin Társulat, Budapest, 1928.

²⁴ A törvény elfogadásának fontos előzménye volt az 1924. december 1-i kommunista puccs, amely arra ösztönözte a vezető politikai pártokat, hogy a hasonló „incidensek” elkerülésére az ország hasonló ideológiai alapállású erőit összefogják. Georg von Rauch-Romuald J. Misiunas-Rein Taagepera: *A balti államok története*. Osiris-Századvég-2000, Budapest, 1994. 91.

²⁵ Ewal Ammende (Hrsg.): *Die Nationalitäten in den Staaten Europas*. Sammlung von Lageberichten. Wilhelm Braumüller Verlag, Wien-Leipzig, 1931. 20–21.

is szerepet játszott abban, hogy nem teremtették meg a kulturális autonómia intézményi hátterét.²⁶ A harmincas években a kisebbségek helyzete Észtországbán is nehezebbre fordult az autoriter rezsim hatalomra kerülése után, az autonómia azonban kisebb módosításokkal az évtized végéig fennmaradt.

Lettország 1919 decemberében döntött arról, hogy a területén élő kisebbségek számára lehetővé teszi az iskolai autonómia megvalósítását. Az orosz, német, zsidó, lengyel és belorusz kisebbség a következő évtizedben élt is ezzel a lehetőséggel, és iskolagondnokságokat hoztak létre, melynek vezetője és hivatalnokai a kultuszminisztérium mellett tevékenykedtek.²⁷ A kisebbség által javasolt vezetők tanácsadói jogkörrel részt vehettek a minisztertanács ülésein minden olyan kérdés tárgyalásánál, amely az általuk képviselt kisebbség kulturális életét befolyásolhatta. 1934-ben azonban az új autoriter rezsim a kisebbségek önkormányzatait egy tollvonással felszámolta.

Litvánia 1920-ban biztosított széleskörű önkormányzatot a területén élő zsidó hitközségek számára.²⁸ A vallási és jótékonyági ügyek mellett a közösségek az oktatás kérdésében autonómiát élveztek, melynek hordozói az oktatási bizottságok voltak, amelyek a hitközség, a tanári kar és a szülők képviselőiből álltak. Ezek felett álltak a zsidó Nemzeti Tanácsok, legfelül pedig az állami felügyeletet is ellátó zsidó ügyekért felelős tárca nélküli miniszter. Az autonómiát a litván állam „negatív tapasztalatokra” hivatkozva 1926-ra lényegében felszámolta, s csak a hitközségek autonómiáját hagyta továbbra is érvényben.

Autonómia és nagypolitika

A két világháború között működő, illetve a nemzetközi dokumentumokban kötelezettségként lefektetett és az érintett kisebbségek részéről az elvárás szintjén napirenden tartott kisebbségi autonómiák kiépítéséről rendelkező jogszabályok a jugoszláv-román szerződéstől eltekintve a 20-as évek első felében születtek, s néhány kivételtől eltekintve a világháborúban *győztes nagyhatalmak*, majd később az irányításuk alatt álló Népszövetség tevékeny részvételével jöttek létre. A nagyhatalmak nem

²⁶ Uo. 18–19.

²⁷ Georg von Rauch-Romuald J. Misiunas-Rein Taagepera: *i. m.* 92–93.

²⁸ Theodor Veiter: *i. m.* 208.

voltak hívei a kisebbségi autonómiák széleskörű elterjesztésének. Részen azért, mert Anglia és Franciaország politikusai hagyományosan az államnemzet koncepciójának logikája mentén gondolkodtak a kisebbségi kérdésekben, s ennek megfelelően abban reménykedtek, hogy a teljes körű polgári és politikai jogegyenlőség megteremtése előbb-utóbb biztosítani fogja a kisebbséghez tartozók állampolgári lojalitását, sőt magához az asszimilációhoz is elvezethet.²⁹ Ez pedig hozzájárulhat a térségben frissen kialakított status quo tartós fennmaradásához. Másrészt azonban tisztában voltak azzal is, hogy a békerendezésből területi nyereséggel kikerülő államok, jövőbeni szövetségeseik, a legnagyobb bizalmatlansággal tekintenek a hozzájuk került nemzeti kisebbségekre, s a kisebbségi szerződések elfogadtatását már általában véve is rossz néven vették. A békeszerződések aláírása után már egyébként is csak azokban a függő ügyekben volt módjuk nyomásgyakorlásra, ahol a határok végső szentesítéséhez még szükség volt a hozzájárulásukra, tehát kellő nyomásgyakorló erővel rendelkeztek, és úgy találták, hogy az adott térség stabilítása az önkormányzat valamely formájának megadásával erősíthető.

A világháborúból területi nyereséggel kikerülő, valamint újonnan alakult államok általában destabilizáló tényezőként tekintettek a területi fennhatóságuk alá került nemzeti kisebbségekre. Különösen igaz volt ez azokra az esetekre, ahol a kisebbségek nagy létszámú, államhatár mentén élő közösséget alkottak. Tisztában voltak vele, hogy a magukat egyik napról a másikra kisebbségi sorban találó, korábban egy más állam polgáraként a többségi nemzethez tartozó közösségek feltétlen és kizárólagos lojalitása nem nyerhető el rövidtávon, ezért mindent elkövettek azért, hogy a közösségek az érintett régiókban korábban betöltött kulturális, gazdasági és társadalmi pozíciója meggyengüljön, s a több generációra tervezett asszimiláció elősegítéseként kulturális és oktatási téren is igyekeztek mozgásterüket szűkíteni. Nem véletlen tehát, hogy a balti államoktól eltekintve a térség államai elzárkóztak nemzeti kisebbségeik autonómiatörekvései elől.³⁰ Nem szabad figyelmen kívül hagyni persze azt

²⁹ A szerződések nagyhatalmak által várt szerepéről az állampolgári lojalitás megteremtésében lásd Georges Benjamin Clemenceau kísérőlevele a lengyel kisebbségvédelmi szerződés átadásakor Ignacy Jan Paderewskinek, a lengyel kormány elnökének, 1919. június 24-én. In: Galántai József: *i. m.* 197–198.

³⁰ A tendenciát még inkább alátámasztja az a tény, hogy a Litvánia és Lettország is visszavonta idővel az autonómiát biztosító jogszabályokat, és Észtország sem hagyta csorbítatlanul a kisebbségeknek biztosított jogosítványokat.

a tényt sem, hogy az államok belpolitikai megosztottsága sem kedvezett a kisebbségi önkormányzatiság gondolatának, hiszen a kisebbségi kérdés tematizálása a választások során szavazatokat hozhatott a pártok számára, de ugyanúgy voksokat is vehetett el tőlük.

A területi veszteséget elkönyvelő, s ezáltal nagy külső kisebbségekkel rendelkező államok sem erőltették nemzetközi tárgyalásaikon a kisebbségi autonómia gondolatát. Egyrészt azért, mert ebben a kérdésben nem rendelkeztek mozgástérrel, hisz már a béketárgyalások során előadott ilyen irányú kívánságaikat sem vették figyelembe, másrészt azért mert nyilvánvaló volt, hogy szomszédjaik ebben a kérdésben nem hajlandók semmiféle engedményt tenni.³¹ Ezen államok számára gazdasági és politikai létkérdés volt ugyanakkor, hogy minél előbb betagozódjanak az új nemzetközi rendbe, s az esetleges autonómiakövetelések ezt csak tovább nehezítették volna. Nem is beszélve arról, hogy a kisebbségi szerződések be nem tartása szomszéd államaikban már önmagában adott annyi muníciót nekik, amivel külső kisebbségeik elégedetlenségét folyamatosan napirenden tarthatták a nemzetközi fórumokon, mindenek előtt a Népszövetségben. A világháború utáni területi rendezést úgysem tekintették véglegesnek, s csak a szükséges nemzetközi konstellációra vártak, hogy elcsatolt területeiket visszaszerezzék. Volt azonban még egy ok, ami miatt nem erőltették hivatalosan az autonómia kérdését: saját belső kisebbségeik számára maguk sem kívánták megadni a kisebbségi önkormányzatot, s ez egy nemzetközi vita esetén támadási felületet jelentett volna ellenük.

A helyzet összetettségét, a különböző politikai nézetek és érdekek összeütközését jól példázza Gustav Stresemann német külügyminiszter sikertelen erőfeszítése a személyi elvű kulturális autonómia németországi bevezetésére 1924–1926-ban. Stresemannt 1924-re sikerült a német kisebbségek vezetőinek meggyőznie arról, hogy egy ilyen irányú lépés Németország tekintélyét emelné a nemzetközi politikai porondon a Népszövetségbe való belépés és a majdani Tanács tagság kapcsán, ráadásul

³¹ A magyar békedelegáció széleskörű autonómia biztosítását javasolta a Szövetséges és Társult Hatalmaknak. Gróf Apponyi Albert a magyar békedelegáció vezetőjének jegyzéke a Legfelsőbb Tanácsnak (A kisebbségekről). Neuilly, 1920. februárius 20-án. In: Ádám Magda-Cholnoky Győző (Szerk.): *Trianon. A magyar békeküldöttség tevékenysége 1920-ban*. Budapest, 2000. 456–460. A német békedelegáció az elszakadt területeken élő német kisebbségek védelme érdekében a kulturális autonómia megteremtésének jogszabályokban rögzített lehetőségét kérte a nagyhatalmaktól. In: Herbert Kraus: *Das Recht der Minderheiten*. Berlin, 1927. 42.

a német kisebbségek érdekeit is jól szolgálná, mivel így az példamutató magatartására hivatkozva hitelesen emelhetné fel szavát a kisebbségeket érő sérelmek ellen.³² A külügyminiszter azonban már az előkészítő tárgyalások során leküzdhetetlennek bizonyuló akadályokba ütközött. Nemcsak a szövetségi minisztériumokkal kellett megküzdenie, hanem a kérdésben végső soron illetékes tartományok ellenállásával is. Ez utóbbiak (különösen Bajorország és Poroszország) elhanyagolhatónak és hipotetikusnak vélték azokat az előnyöket, amelyek egy ilyen egyoldalú lépésből származhatnak, s elutasító érvekben a kérdés belpolitikai aspektusai mellett a német területi állomány biztosítására helyezték a hangsúlyt.³³ A porosz kormány illetékes képviselői ugyanis a német–lengyel határon élő kisebbségek öntudatra ébredésétől tartottak, s többek között azzal érveltek, hogy amennyiben egy ilyen szabályozás életbe lépne, fennállna annak veszélye, hogy a mintegy 200 ezer mazúr lakos, akiknek jó része még nem beszél németül, „ellengyelesedik”, s idővel egy ilyen fejlemény Kelet-Poroszország teljes elvesztéséhez vezethetne.³⁴ A vitában végül a külügyminisztérium maradt alul, és a kisebbségi iskolák kérdését 1928-ban Poroszország állami kisebbségi iskolák kiépítésével szabályozta.

Az autonómiáról folytatott vitának azonban volt egy másik aspektusa is, amiről a külügyminisztérium nem szívesen vett tudomást, sőt valójában figyelmen kívül is hagyott. Maguk az érintett kisebbségek ugyanis tiltakoztak az iskolai autonómia esetleges bevezetése ellen. Az evangélikus mazúrok vezetői például csak abban az esetben lettek volna hajlandók a kulturális önkormányzat kérdésével foglalkozni, amennyiben ennek pozitív szociális kihatásai is lettek volna, s mérsékeltek volna a német és a mazúr lakosság közti szociális távolságot.³⁵ A külügyminisztérium ugyan a kisebbségek ellenállása mögött – feltehetően részben joggal – az anyaállamok (Dánia és Lengyelország) intencióit sejtette, azt azonban belső feljegyzéseiben maga is aláhúzta, hogy a kulturális autonómiát igazából csak azok a kisebbségek tudják jól kihasználni (s a németországiakat nem tartotta ilyennek), melyek viszonylag

³² A külügyminisztérium álláspontjáról lásd Stresemann birodalmi külügyminiszter körirata. Berlin, 1925. január 13. In: *Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik.* (ADAP) Serie A, Band XII. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1950–1995. 42–49.

³³ Bastian Schot: *Nation oder Staat? Deutschland und der Minderheitenschutz.* J. G. Herder-Institut, Marburg/Lahn, 1988. 155–160.

³⁴ Von Heeren követségi tanácsos feljegyzése. Berlin, 1925. május 12. In: *ADAP*, Serie A, Band XIII. 86–87.

³⁵ Bastian Schot: *i. m.* 155.

jómódúak és tradícióiknál, oktatási színvonaluknál és kulturális helyzetüknél fogva nem maradnak el a többségi nép mögött.³⁶ Stresemann tehát a kérdés külpolitikai aspektusait szem előtt tartva, a német kisebbségek teljes támogatását élvezve harcolt egy olyan rendszer bevezetéséért, amelyet maguk az érintett kisebbségek is elutasítottak...

Kisebbségek és autonómiatörekvések

A nemzeti kisebbségek közül több is dolgozott ki valamilyen autonómiatervezetet, még ha ezek elfogadtatására csak minimális esély kínálkozott is.³⁷ Az észtországi kulturális autonómia koncepciója a német kisebbség vezetőinek volt köszönhető, de a másik balti államban, Lettországból is aktívak voltak a kisebbségek, és több javaslattal álltak elő a már 1922-ben elfogadott törvényi szabályozás továbbfejlesztése érdekében.³⁸ A lengyelországi németek parlamenti klubja is előterjesztett 1924-ben egy, az észtországi tervezetre épülő javaslatot a kulturális autonómia megvalósítása tárgyában, ez az elképzelés azonban a lengyelországi belpolitikai helyzet miatt papíron maradt.³⁹

A magyar kisebbségek közül egyedül a romániai magyar politikusok dolgoztak ki részletekbe menően autonómiatervezeteket.⁴⁰ Jakabffy Elemér, az Országos Magyar Párt alelnöke és a párt „külpolitikusa” 1930-ban készítette egy kisebbségi törvénytervezetet, amely széleskörű – kulturális –

³⁶ Ministerialdirektor Heilbron feljegyzése. Berlin, 1925. június 22. In: *ADAP*, Serie A, Band XIII. 384.

³⁷ Mivel az egyes kisebbségek politikai szervezeteinek autonómia-tervezeteiről – Theodor Veiter idézett munkájától eltekintve – nem született a történelmi háttér és a jogszabályi elképzeléseket elemző részletes, monografikus igényű munka, ezért itt csak a legismertebb javaslatokról teszünk említést.

³⁸ Theodor Veiter: *i. m.* 223–224.

³⁹ Egy érdekes javaslat a nemzeti autonómia felé. In: *Magyar Kisebbség*, 1929. május 16. 377.

⁴⁰ A tervezetéről lásd Bárdi Nándor: A szupremácia és az önrendelkezés igénye. Javaslatok, tervek az erdélyi kérdés rendezésére 1918–1940. In: *Források és stratégiák*. Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda. 1999. 98–103. A csehszlovákiai magyar pártok ilyen irányú tevékenysége abban merült ki, hogy támogatták a kárpátaljai ruszin pártok autonómia-törekvéseit. 1937-ben azonban az *Új Szellem* folyóirat körül csoportosuló értelmiségiek és fiatal jogászok el kezdtek foglalkozni a svájci kantonális berendezkedés átültetésének elméleti lehetőségével és az esetleges megvalósítás gyakorlati lépéseivel. Szvatkó Pál: A svájci példa. A három magyar kanton. *Új Szellem*, 1937. december 20. 9–11.

autonómiát biztosított volna azoknak a közösségeknek, amelyek ezt kérik, és 10 ezer aláírással alá tudják támasztani törekvésüket. 1931-ben pedig Paál Árpád állított össze egy javaslatot, amely a kisebbségi szerződés vonatkozó cikkelyének kidolgozásával kívánta rendezni a székely közületek közművelődési autonómiáját. Az adott történelmi helyzetben azonban egyik koncepció elfogadtatásának sem volt realitása.

Az autonómia gondolatának azonban a két világháború között nemzetközi szinten is fontos propagálója akadt 1925-ben, a kisebbségek nemzetközi képviselőtét célul kitűző, balti német kezdeményezésre alakult Európai Nemzetiségi Kongresszus személyében. A magát mozgalomként meghatározó szervezet indulásakor a személyi elvű kulturális autonómia államokkal való elfogadtatását tekintette egyik legfontosabb célkitűzésének. Vezetőinek azonban már az első kongresszuson rá kellett döbenniük arra, hogy az általuk legkisebb közös többszörösnek tekintett koncepciót illetően maguk a kisebbségek is megosztottak. A németországi kisebbségek, valamint a többi államban élő lengyelek vezetői nem kértek az autonómiából, mivel egyrészt a kataszter kérdését veszélyesnek ítélték, másrészt kisebbségeiket nem tartották anyagiilag elég felkészültnek ahhoz, hogy a kulturális autonómiát hatékonyan működtetni tudják.⁴¹ Ezért ők az állami kisebbségi oktatás jobb megszervezése mellett tették le a voksukat. A lengyelországi ukránok, beloruszok és litvánok ezzel szemben még a területi autonómiát is kevésnek tartották, mivel ők az önrendelkezési jog megvalósítása mellett kardoskodtak.⁴² A mozgalom egyben tartása érdekében végül hoztak egy határozatot, amely szerint „a nemzeti-kulturális önkormányzat, illetve az annak megfelelő más szervek megalakítása és életbe léptetése csakis a kisebbségek egyetértésével történhet, akik ez ügyben egyedül jogosultak határozni”, ami azonban kevésnek bizonyult ahhoz, hogy a kérdés méregfogát kihúzzák, mivel a vita mögött már felsejlettek az anyaállamok egymásnak ellentmondó érdekei és álláspontjai is.⁴³ A Nemzetiségi

⁴¹ A németországi kisebbségek fenntartásait Christiansen dán küldött foglalta össze az első kongresszuson. *Sitzungsbericht des Kongresses der organisierten nationalen Gruppen Europas*. Genf, 1925. 54–56.

⁴² Az ukrán, belorusz és litván delegációk levele az Európai Nemzetiségi Kongresszus elnökségének. Genf, 1926. 08. 25. In: *Sitzungsbericht des Kongresses der organisierten nationalen Gruppen Europas*. Genf, 1926. 26–27.

⁴³ A 2. kongresszus I/1. sz. határozata. In: Eiler Ferenc: *Kisebbségvédelem és revízió. Magyar törekvések az Európai Nemzetiségi Kongresszuson 1925–1939*. MTA Kisebbségkutató Intézet-Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 304.

Kongresszus végül 15 éves fennállása alatt semmilyen eredményt nem ért el az autonómia gondolatának népszerűsítésével.

Az autonómia-kérdés 1937-ben került a két világháború között utoljára a nemzetközi figyelem központjába, amikor a Szudétanémet Párt Csehszlovákia kantonális átszervezésének szükségességére hivatkozva kidolgozott egy autonómiakonceptiót, amelynek nemzetközi propagálására a nemzetiszocialista Németország segítségével nagy energiákat mozgósított.⁴⁴ A tervet azonban – amellet, hogy részben jogos igényekre reagált – nagypolitikai jelentőségét tekintve lényegében egy Nagy-Britanniára fókuszáló propagandaakció része volt, hiszen Hitler erre az időpontra már elhatározta Csehszlovákia jövőbeni felszámolását...

⁴⁴ A Szudétanémet Párt autonómia-javaslat. 1937. április 27. In: Theodor Veiter: *i. m.* 275–299.

