

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az
[Europeana felhasználói szabályzat](#)át.

ETNOPOLITIKAI MODELLEK A GYAKORLATBAN

GONDOLAT

ETNOPOLITIKAI MODELLEK A GYAKORLATBAN



AZ MTA ETNIKAI-NEMZETI KISEBBSÉGGKUTATÓ INTÉZETÉNEK ÉVKÖNYVE

7.

Sorozatszerkesztő
SZARKA LÁSZLÓ

ETNOPOLITIKAI MODELLEK A GYAKORLATBAN

Szerkesztette
SZARKA LÁSZLÓ
VIZI BALÁZS
TÓTH NORBERT
KÁNTOR ZOLTÁN
MAJTÉNYI BALÁZS

GONDOLAT KIADÓ
BUDAPEST, 2009

A kötet anyagának alapjául szolgáló kutatást
a K 63592 számú OTKA-pályázat támogatta.

Tartalom

Előszó	7
--------------	---

I. Kisebbségi pártok és autonómiák Európában

TÓTH NORBERT: Pártrendszer és autonómia	11
SCHÖNBAUM ATTILA: A kisebbségi pártok az európai pártrendszerekben.....	35

II. Regionalizmus, devolúció, föderalizmus

SIPOS KATALIN: Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata	79
HARKÁNYI ÁDÁM MÁTÉ: A skót nemzet a devolúció előtt és után.....	92
EPLÉNYI KATA: A belgiumi német kisebbség útja az egyenjogúságig	111
DEMÉNY GYÖNGYVÉR: Etnopolitika Franciaországban	127
KÁNTOR ZOLTÁN – PÁSZKÁN ZSOLT: Kisebbségi képviselő Romániában a 2008-as választások után	136

III. Kisebbségi képviselő és érdekvédelem Kelet-Közép-Európában

MAJTÉNYI BALÁZS: A kisebbségek preferenciális képviselője, autonómiája a magyar Alkotmányban.....	155
KORHECZ TAMÁS: A vajdasági tartományi autonómia és nemzetiségi önkormányzat....	172
VARGA ATTILA: Illúziók, tapasztalatok, tanulságok. Románia kisebbségpolitikája az uniós csatlakozások után	191

TORÓ TIBOR: Érdekérvényesítés az RMDSZ politikájában	202
BÁLINT TAMÁS: A törésvonalak vizsgálata Erdélyben.....	219
SZARKA LÁSZLÓ: A szlovákiai etnopolitikai status quo. A részvételi modell ellentmondásai.....	243

IV. Változások a nemzetközi intézményekben

VIZI BALÁZS: Biztonságpolitikai érdekek és kisebbségvédelem a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos bozeni ajánlásaiban.....	261
CSÁKY A. ZSELYKE: Egy hajóban evezünk? Európai parlamenti képviselőink	275

V. Függelék

Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban.....	301
Koszovói közösségekről szóló törvény.....	325
Vajdasági autonómia statútuma – tervezet.....	340

Előszó

A könyv *Az etnopolitikai modellek* című K 63592 számú OTKA-kutatás keretében, annak záróköteteként készült. A könyv alapját az MTA Nemzeti és Etnikai Kisebbségkutató Intézetének *Etnopolitikai helyzetkép az Európai Unió keleti bővítési folyamata tükrében* című konferenciáján 2008. október 17-én elhangzott előadások adják. A kötetben ezenkívül szerepel még néhány, később a kutatás támogatásával készült tanulmány.

Az OTKA-kutatás fő célja volt leírni és feltárni az etnikai alapon szerveződő kisebbségi közösségek politikai részvételének, képviseletének és érdekérvényesítésének különböző formáit és szintjeit Kelet-Közép-Európa államaiban. Az alapkutatás keretében tanulmánykötet, monográfia, valamint tanulmányok jelentek meg.

A kutatási program első részeredményeit a *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában* című tanulmánykötet foglalta össze, amely Szarka László, Vizi Balázs, Majtényi Balázs és Kántor Zoltán szerkesztésében, 2007-ben jelent meg a Gondolat Kiadónál. Zárókötetünk ezt a korábbi tanulmánykötetet egészíti ki, mely a nemzetfogalomnak a modern demokratikus alkotmányokban való használata által felvetett kérdéseket, valamint azt vizsgálta, hogy ez miként határozza meg az egyes államok kisebbségi politikájának általános kereteit. Ezt követően néhány ország példáján keresztül kísérelt meg átfogó képet kialakítani az egyes országokban az etnopolitika jogi és politikai környezetéről, valamint arról, hogyan modellezhető az etnopolitikai tér az unió új tagállamaiban.

A most megjelenő zárókötet négy nagyobb szerkezeti részre tagozódik. Közülük az első a kisebbségi pártok szerepével, a pártrendszeren belül elfoglalt helyével, valamint egy sajátos kérdéssel, a kisebbségi autonómiákon belüli pártokkal, tipizálásukkal foglalkozik Grönlandtól egészen Galíciáig.

Az ezt követő fejezet a regionalizmus, devolúció, föderalizmus, autonómia kérdéseit elemzi esettanulmányokon keresztül, melyek hosszabb ideje intézményesült modellek működésével ismertetik meg az olvasót (Katalónia, Skócia, Korzika, valamint a belgiumi németek példáján keresztül). A felsorolt eseteket a tanulmányok az adott ország alkotmányos berendezkedését, történeti múltját, az autonómiához vezető út lépéseit is figyelembe véve vizsgálják.

Ezt követően tér rá a kötet a kisebbségi képviselet és érdekérvényesítés kelet-közép-európai vizsgálatára. Itt kerül sor a magyarországi, a szlovákiai, a romániai és a szerbiai etnopolitikai modell bemutatására, jelentős mértékben építve a már korábban említett OTKA-kutatás keretében megjelent tanulmánykötet, monográfia és tanulmányok eredményeire, illetve kiegészítve és árnyalva az általuk alkotott képet.

Végül a kötetben szerepelnek az európai parlamenti képviselők munkájával és a kisebbségi főbiztos bolzanói ajánlásaival foglalkozó tanulmányok. Ezek – a tanulmányokat kísérő dokumentumokkal együtt – valós képet adnak a változó nemzetközi környezetről.

Végezetül abban a reményben köszöntjük az olvasót, hogy a kötet mindenkinek, aki érdeklődik a kisebbségkutatás elméleti kérdései iránt, tanulságos és hasznos olvasmányt kínál. Így az használható ismereteket közvetíthet mind a kutatók, mind a felsőoktatásban részt vevő hallgatók számára.

Továbbá ezúton mondunk köszönetet mindazoknak, akik tanácsaikkal, észrevételeikkel segítettek bennünket a kötet összeállítása során.

A szerkesztők

I. Kisebbségi pártok és autonómiák Európában

Pártrendszer és autonómia¹

Bevezető megjegyzések

Írásomban az ún. autonóm pártrendszerekkel foglalkozom. Ilyennek tekintem a területi autonómiákban működő pártok versenyét, melyek célja az „autonóm” parlamentbe kerülés, és az „autonóm” kormányzati hatalom megszerzése. Fentiek fényében beszélhetünk álandi, feröeri, grönlandi, québeci, baszk, katalán, gagaúz stb. pártrendszerekről. Legalább két oka van annak, amiért fontos ezeknek a pártrendszereknek az átfogó elemzése. Egyrészt értékes adalékkal szolgálhatnak arra nézvést, lehet-e sikeres a területi autonómia mint a kisebbség-többségi viszony átfogó rendezése, azaz megoldja-e a kulturális különbözőségekből eredő problémákat, vagy sem. Másrészt választ kaphatunk olyan kérdésekre is, mint például hogy van-e közös jellegzetessége az „autonóm” pártrendszereknek és ez miben nyilvánul meg. Vagy éppen ellenkezőleg, nem lehet általános érvényű következtetéseket levonni a komparatív elemzések alapján. Azt is vizsgáljuk, hogy az „autonóm” pártrendszerek miben hasonlítanak egymásra, milyen közös sajátosságaik vannak.

Kiinduló tézisem: a területi autonómia (ha annak a politikai akaraton kívüli egyéb feltételei fennállnak), bár nem csodaszer, sikerrel oldja meg az interkulturális konfliktusokat. Állításomat az „autonóm” pártrendszerek összehasonlító elemzésével szeretném igazolni. Dolgozatomban a területi autonómia egyszerre megszorító, ugyanakkor minimalista és ezáltal a lehető legszélesebb mintavételt lehetővé tevő értelmezését alkalmazom, alapvetően kisebbségjogi aspektusból tekintve írásom tárgyára.² Ennek megfelelően írásom keretei között autonóm te-

¹ Tanulmányomban jelentős mértékben támaszkodom egy korábban a Politikatudományi Szemlében megjelent írásomra. (Vö.: Tóth Norbert: „Autonóm pártrendszerek”. *Politikatudományi Szemle*, (2007) Vol. 16. No. 3., 89–109.)

² Elismerve egyúttal természetesen azt, hogy a (hard) nemzetközi (kisebbségi) jogban jelenleg nincs területi autonómia definíció. A jogtudomány (és természetesen más „rokondiszcipínák”) művelői azonban nem egy fogalommeghatározást javasoltak már. Az általam alkalmazott defi-

rületen egy állam szuverenitása alá tartozó területet és az annak belső joga alapján egzakt politikai-közigazgatási határok között intézményesített törvényalkotó és végrehajtó hatalmat értek. Az autonómia adminisztrációjának elsődleges célja az autonóm régióban élő többségi népesség identitásának vagy a meglévő csoportarányok megőrzése és védelme. Rendkívül fontos kérdésnek tekintem azt is, hogy igazolhatja, (vagy még inkább) igazolja-e az autonóm pártrendszerek összehasonlító elemzése a területi autonómia konfliktusmegoldó szerepét. Elemzésem során főként az általam jobban ismert, már huzamosabb ideje vizsgált autonómiamodelleket hasonlítom össze, és kizárólag európai megoldásokat vizsgállok.

Széleskörűen ismert és elismert vélekedés szerint nem létezik általánosnak tekintett és tekinthető területi autonómiamodell.³ Ennek okai egyrészt a rendelkezésre álló külső és belső kondíciók eltérő voltában, másrészt a témára vonatkozó nemzetközi jogi szabályok puha jogi jellegében keresendők.⁴ Minden létező területiautonómia-modellel különbözik egymástól keletkezési körülményeiben, a jogállását meghatározó úgynevezett autonómiastatútum tartalmát tekintve, az autonóm státust övező garanciákat illetően, a területi állam demokratizmusát és területi berendezkedését figyelembe véve, és az adott autonóm entitás és az autonómia fejlettségi fokát tekintve. Emellett nem elhanyagolható szempont az adott térség történelmi öröksége és meghatározottsága, valamint az érintett társadalom kulturáltsága, ideértve különösen a politikai kultúra milyenségét.

Fentiekből (is) kifolyólag azt állítom, hogy *nem beszélhetünk általános típusjegyekkel rendelkező „autonóm” pártrendszerekről sem*. Azonban az elemzést jelentősen megkönnyíti, ha pártrendszer-kategóriákat állítunk fel, és megpróbáljuk a létező modelleket beilleszteni e csoportokba. Az „autonóm” pártrendszerben versengő pártok célját tekintve létezik a) *szeparatista-pártrendszer*, b) *autonómiafejlesztő-pártrendszer* és c) *megállapodott pártrendszer*. Szeparatistának vagy szecesszionistának tekintem a pártrendszert, ha a terület elszakadását, más területtel vagy országgal való egyesülését, esetleg függetlenné válását célul kitűző pártok három egymást követő választáson legalább 40% körüli eredményt érnek el. Azért 40%-ban határoztam meg a pártrendszer-kategória lényegi ismértvét, mert ekkortól már kézzelfogható közelségűvé válik a szecesszió, vagyis a szavazatok több mint 50%-ának birtoklása.

Ezzel szemben a pártrendszer autonómiafejlesztőnek tekinthető akkor, ha az előző feltételek nem teljesülnek, és a rendszert alkotó politikai pártok fő célja nem annyira a térség (külső) önrendelkezése, hanem inkább a meglévő autonóm

níció leginkább skandináv jogászok és politikatudósok meghatározásaival mutat hasonlóságot.

Lásd többek között Ackrén, Suksi, Olausson, Åkermark, Scheinin és mások írásait.

³ Pl. Arni Olafsson, Hurst Hannum stb.

⁴ Sanders, Douglas: Is Autonomy a Principle of International Law? *Nordic Journal of International Law* (1986) Vol. 55., 17.

keretek kiszélesítésével a terület önállóságának fokozása, ám szigorúan a területi állam területi épységének tiszteletben tartásával.

Megállapodottnak vagy stagnálónak akkor tekintek egy pártrendszert, ha a fő politikai erők célja nem egyéb, mint a *status quo* megőrzése. Természetesen ezek a kategóriák ideáltípusok, azaz a valóságban nem vagy csak nagyon ritkán fordulnak elő tiszta formában, és ahogy mondani szokás, „előállításukhoz laboratóriumi körülmények” szükségesek. Emellett érdekes lehet megvizsgálni azt is, hogy vajon az egyes „autonóm” pártrendszerek mennyire hasonlítanak a területi állam vagy – amennyiben van – az anyaország pártrendszerére, esetleg ezekétől teljesen eltérő, saját jellemzőkkel rendelkező szisztémákról van-e szó? Ennek alapján különbséget tehetünk olyan pártrendszerek között, melyek esetében a) a területi állam a mintaadó, b) az anyaország a mintaadó és c) *sui generis* a párt-szisztéma. Az elméleti kategóriák kapcsán fentebb tett megállapítások a dolog természete szerint ebben az esetben is megfelelően irányadók.

Még egyszer hangsúlyozva a vizsgálati módszer lényegét, alapvetően az egyes pártok területi autonómiához való viszonyát elemzem, és mindezt történelmi kontextusban, a pártok programjai és egyéb dokumentumai segítségével. Ez utóbbit pedig azért teszem, hogy elkerüljem az egyes pártok esetleges profilválásaiból fakadó téves következtetéseket. Nem törvényszerű, hogy egy autonóm entitásban pártrendszer jöjjön létre,⁵ bár kétségtelenül az érintett régióban élő társadalom politikai értelemben vett fejlettségét, érettségét is mutathatja, amennyiben ez megtörténik. A teljesség igénye nélkül a következőknek lehet szerepe a helyi pártszisztéma kialakulásakor.

1. A státuskérdés hangsúlyos jelenléte a helyi politikai agendán, magyarul amikor az autonómia pusztán az egyik lehetséges opció a teljes függetlenség és/ vagy a társult tagság, esetleg a megosztott szuverenitás mellett,
2. a helyi társadalmat megosztó törésvonalak mélysége és szélessége,
3. az önkormányzatiság szerepének fontossága a mindennapok alakításában,
4. az érdekvégyesítés kialakult mechanizmusai,
5. a területi állam választási rendszerének tradíciói, és ezzel összefüggésben az autonóm terület mérete,⁶

⁵ Nem alakult ki pártrendszere mind ez ideig többek között Gagaúziának, a Man-szigetnek, a Jersey- és a Guernsey-szigeteknek, Nunavutnak stb.

⁶ Többségi választási rendszer esetén, minél kisebb az autonóm terület mérete, annál valószínűbb, hogy nem alakul ki pártrendszer. Ez a helyzet például a brit koronához tartozó Csatorna-szigeteken.

6. a vonatkozó jogszabályok tartalma,⁷

7. a területi állam demokratizmusa,

8. valamint állami múltja.⁸

A szeparatista pártrendszerek

A szeparatista vagy szecesszionista pártrendszerekre mindenekelőtt az jellemző, hogy az „autonóm” társadalmat megosztó egyik legfontosabb törésvonal, a területi államhoz fűződő viszony mentén alakult ki. Egyszóval az „autonóm társadalom” tagjainak egy tekintélyes része úgy gondolja, hogy a területi autonómia nem jelent megfelelő garanciát identitásának, kultúrájának, nyelvének, esetleg vallásának megőrzésére. Ez a vélekedés egyrészt táplálkozhat történelmi tapasztalatokból, másrészt okozhatja az éles kulturális különbözőség is. Könnyen meg lehet ugyanis, hogy a területi állam és az autonómia lakossága között történelmileg determinált *averzió* feszül, ideértve például azt, hogy a két csoport között hosszú és véres konfliktusok voltak a múltban, vagy a területi állam többségi nemzete tartós függőségi viszonyban tartotta az autonóm entitás lakosságát.

Mindenképpen ebbe a körbe tartozik a Feröer-szigetek, valamint némi korrekcióval Baszkföld pártrendszere. Előbbit négy párt küzdelme jellemzi, a társadalmat két fő törésvonal osztja meg, mégpedig az egyik a Dániához fűződő viszony megítélése kapcsán alakult ki, a másikat pedig az Európában hagyományosnak mondható bal-jobb tengely jelenti.⁹ Ezek a törésvonalak keresztbe metszik egymást, így a pártverseny jellege centrifugális.¹⁰

⁷ Állandón például törvényszerű volt a politikai pártok mint a politikai érdekérvényesítés legfontosabb eszközeinek kialakulása. A Finnországhoz tartozó szigetcsoporthoz arányos választási rendszere ugyanis a finn egyesülési törvény (FFS 503/1989) alapján *működő politikai szervezetek* jelöltállítását preferálja. A parlamenti és önkormányzati választásokról szóló álandi törvény értelmében (Landskapslag 30.12.1970/39) működő politikai szervezetnek tekintendő az a bejegyzett szervezet (egyesület), amelynek kizárólagos célja, hogy befolyásolja a régió politikai ügyeit, és amely képviseltette magát a Lagtingban. [Lásd a törvény 30. § a. pontjának (2) bekezdését.]

⁸ Tóth Norbert: Függetlenség versus autonómia? A Feröer-szigetek és a dán autonómiamodellel előtt álló lehetséges XXI. századi forgatókönyvek. *Kisebbségkutatás* (2008) No. 1, 127–128.

⁹ Ezzel kapcsolatban lásd a feröeri parlament, vagyis a Løgting honlapján elhelyezett brosrútát: <http://www.logting.fo/L%F8gting%20UK%202004.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

¹⁰ Ackrén, Maria: The Faroe Islands: Options for Independence. *Island Studies Journal* (2006), Vol. 1. No. 2., 224–229.

Feröer-szigetek

Feröer autochton pártrendszerrel rendelkezik,¹¹ ugyanis a helyi pártok közül egy sem vesz részt a területi állam, azaz Dánia pártversenyében.¹² Ez igaz az országos pártokra is, a Løgtinget illetően.¹³ A Feröer-szigeteken elsőként az *Unionista Párt* (SF) jött létre 1906-ban, amely tradicionális skandináv agrárpártnak tekinthető. Következésképpen az ideológiai liberalizmus talaján áll, és amint az a nevéből is következik, célja Dánia kebelén maradvá egy szabadelvű feröeri társadalom megteremtése, a dániai testvérpártok (mindenekelőtt a Venstre és a Radikale Venstre) és progresszív szellemiségű cselekedetek segítségével. Az Unionista Párt – a listájára leadott szavazatok átlagát tekintve¹⁴ – a pártrendszer második legjelentősebb szereplőjének tekinthető, és a bal-jobb skála jobb oldalán foglal helyet. Az Unionista Párt politikusai szerint fent kell tartani az uniót, mivel az kézzelfogható előnyökkel jár a feröeriek számára. Emellett azonban úgy találják, hogy kétségtől van azoknak, akik szerint az autonómia rendszere bizonyos reformokra szorul. Ennek érdekében tisztázni akarnak minden olyan alkotmányos kérdést, amely nem eléggé világos Dánia és a Feröer-szigetek viszonylatában, valamint szeretnék jobban kihangsúlyozni autonóm státusukat. Továbbá meg kívánják őrizni – sőt fejleszteni szeretnék! – a feröeri jóléti rendszert, és különös gondot fordítanak a jövő generációi érdekeire is. Az autonómia fejlesztésétől azt remélik, hogy ezáltal a feröeriek úgy lesznek önállóbbak, hogy egyúttal lojálisak maradnak a dán királyi házhoz és a területi államhoz is. Éppen ezért fontosnak tartják deklarálni, hogy fenntartanak a valutauniót és az igazságügyi uniót Dániával, emellett azonban – szándékaik szerint – csak a külpolitikát és a védelempolitikát intézné Koppenhága.¹⁵

Köztudott, hogy Skandináviában különösen erősnek mondhatók a szociáldemokrata pártok. Nincs ez másképpen a Feröer-szigeteken sem. Igaz, itt messze nem számítanak olyan komoly tényezőnek, mint például Svédországban vagy Dániában. Ezt az is mutatja, hogy Feröeren a Feröeri Szociáldemokrata Párt (JF) némiképp megkésve, csak 1925-ben alakult meg. Ennek oka az, hogy a „Szigeteken” a legmeghatározóbb és legrégebbi törésvonalnak a Dániához való viszony kérdésköre tekinthető, és az osztálykonfliktus csak a gazdasági világválságot követően jelent meg a helyi politikai agendán.¹⁶ A szociáldemokrata pártot a helyi

¹¹ Az autochton pártrendszer tekinthető bizonyos értelemben az autonóm pártrendszerek legfejlettebb típusának.

¹² Ilyenre lehet példa – némi korrekcióval – Québec pártrendszere.

¹³ Erre a vegyes szisztémára példa lehet a spanyol és az olasz autonóm régiók pártrendszere.

¹⁴ 21,7%

¹⁵ Programjuk főbb elemeit lásd a <http://www.samband.fo/sambandfo/Default.asp?cid=1&mid=163&pg=163> című honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

¹⁶ Mørkøre, Jógvan: Class Interests and Nationalism in Faroese Politics. *North Atlantic Studies* (1991) Vol. 3. No. 1. Århus 60.

szegényhalászok érdekeit képviselő szakszervezetek hozták létre, első olyan feröeri politikai pártként, amely – a legtöbb európai szociáldemokrata mozgalomhoz hasonlóan – kívülről érkezve elsőként jutott be a parlamentbe.¹⁷ Mindezek ellenére, ez a párt számít a helyi pártverseny legerősebb alakulatának, igaz, alig marad el tőle az imént tárgyalt Unionista Párt. A Szociáldemokrata Párt hagyományos értelemben vett szociáldemokrata formáció, célja a „Szigetek” lakossága jólétének emelése, és egy erős, a szolidaritásra épülő társadalom megteremtése. A Feröer-szigetek jövőjét a Dán Birodalom (*Rigsfælleskabet*) keretein belül képzei el.¹⁸

Az uniópárti politikai aktorok után következzenek a lokális pártrendszer némileg anti-establishmentnek tekintett pártjai. Két szervezet emelkedik ki egyértelműen a mezőnyből. Az egyik a politikai paletta jobb oldalán helyet foglaló *Néppárt* (FF), míg a másik a vele szemben – de lényegében azonos térfélen elhelyezkedő – *Köztársaság Párt* (TF). Mindkét párt a múlt század 40-es éveiben jött létre, igaz, a Néppárt még a második világháború alatt, 1940-ben. A Köztársaság Párt viszont a világégést követően nem sokkal, 1948-ban. A Néppárt eredetileg a szociáldemokraták politikáját hevesen opponálók mozgalmából alakult ki, de létrejöttében szerepet játszott az is, hogy a Feröer-szigeteken 1936-ban vezették be a jövedelemadót, és ez a helyi felsőközéposztály rosszallását váltotta ki.¹⁹ A Néppárt világnézetét alapvetően keresztény alapokra építette fel, mégsem tekinthető kereszténydemokrata pártnak. Konzervatív-liberális pártként tekint magára, és a család, valamint az egyéni felelősségvállalás fontosságát hangsúlyozza. Ezenkívül kisebb államot, következképpen kevesebb adót tartana jónak. A mostaninál nagyobb önállóságot szeretne a Feröer-szigeteknek, politikusai időnként felvetik a „Szigetek” függetlenedésének lehetőségét is.²⁰ A pártrendszer harmadik legjelentősebb pártjának minősül, habár a legutóbbi törvényhozási választásokon csak a negyedik helyet sikerült megszereznie.

A feröeri pártszisztéma kétségkívül legradikálisabb tényezője a Köztársaság Párt, amely a pártpaletta baloldalán foglal helyet. A TF a demokratikus értékek fontosságát hangsúlyozza, és egy olyan társadalmat vizionál, amelyben a személyes jogok mellett a kötelezettségeknek is fontos szerep jutna. Sokkal fontosabb ellenben az, hogy a Köztársaság Párt végső célja a Feröer-szigetek függetlenségének kivívása. A párt a jelenlegi monarchikus kormányformát is elutasítja,

¹⁷ Uo. 61–62.

¹⁸ Törekvéseiket lásd a <http://www.javnadarflokkurin.fo> című honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

¹⁹ I. m. Mørkøre (1991) 65.

²⁰ Céljait lásd a <http://folkaflokkurin.fo/xa.asp?fnk=lst&bnr=1&unr=2> című weblapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

és egy szuverén köztársaság képét vázolta fel magának és szimpatizánsainak.²¹ Választási eredményei alapján elmondható, hogy az 1990-es évek második felétől vált igazán népszerűvé, és így a feröeri négypárti szisztéma negyedik legjelentősebb pártjának számít.

A fentiekén túl még két politikai formáció minősül a feröeri pártverseny állandó résztvevőjének. Elsőként a patinás *Önkormányzati* – más néven *Függetlenségi* – *Pártot* (SSF) kell megemlíteni. Az Önkormányzati Pártot formálisan 1909-ben hozták létre, ám már három évvel korábban megkezdte politikai pályafutását. Kialakulásakor fő célja a feröeri nyelvnek a dánnal való egyenrangúvá tétele volt, manapság az autonómia és az autonóm parlament, azaz a *Løgting* hatáskörének kiszélesítéséért száll síkra, emellett szociálliberális jegyekkel is rendelkezik. Alternatív neve kissé megtévesztő lehet, mivel a pártnak nem célja a „Szigetek” függetlenségének megteremtése. Választási szereplései alapján elmondhatjuk, hogy – valószínűleg – még sokáig alakítója lesz a helyi politikai életnek, ugyanis a listájára leadott szavazatok aránya rendre meghaladja a 4%-os bekerülési küszöböt.²² Az Önkormányzati Párton túl szólni kell még a viszonylag újnak számító *Centrum Pártról* (MF) is. A Centrum Pártot mint tipikus kereszténydemokrata pártot 1992-ben hozták létre, és a szervezet rögtön be is került az autonóm törvényhozásba. Azóta 6% körüli eredményével a pártrendszer legfiatalabb aktorának minősül. Lényegében az egykori *Keresztény Néppárt* (KFF) politikai örökösének tekintik, ám választási szereplése még kissé elmarad szellemi elődjétől.

Végül meg kell emlékezni azokról a pártokról is, amelyek már megszűntek, beolvadtak, vagy felhagytak a politizálással. Ezeknek a csoportoknak közös jellemzője, hogy a szélsőbaloldali póluson foglaltak helyet. Ezek közül elsőként a *Haladás* nevű politikai párt jött létre 1962-ben, alapítói marxista feröeri fiatalok voltak. 1969-ben a párt kettészakadt, ugyanis a csoport erősen kommunista irányultságú szárnya rossz néven vette a pártelit Köztársaság Párthoz való közeledését. Ezért a „lázadók” megalapították a *Feröeri Szocialista Pártot*, célul egy független szocialista köztársaság létrehozását tűzték ki, és ellenezték Dánia és vele együtt a „Szigetek” NATO-tagságát is.

Említést érdemel még a *Feröeri Kommunista Párt* (FKF) és a *Vörös Május Elseje* nevű formáció is. Előbbi 1974-ben alakult meg, ám már 1981-ben be is fejezte működését, ugyanis a párt vezetője ekkor – továbbtanulási szándékkal – Glasgow-ba távozott. Utóbbi pedig ugyancsak a 80-as években fejtette ki nem túl komolyan vehető és vett tevékenységét. A legutóbbi két parlamenti választás (2004 és 2008) alkalmával két érdekes politikai kezdeményezésnek lehettek ta-

²¹ Gondolataikat lásd a <http://www.tjodveldi.fo> című honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

²² A párról részletesebben lásd a <http://www.sjalvstyri.fo> című honlapot. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

núi a feröeriek. 2004-ben egy feröeri előadóművész létrehozta a *Humorpártot*, amely alig több mint 1%-kal maradt el a parlamenti küszöbtől. A 2008-ban tartott választási megmérettetésre helyi egyetemisták egy csoportja megalapította a *Fiatalok Pártját* (MF). A Humorpárt anti-establishment pártként jött létre, és alapvetően a fennálló politikai garnitúra oppozíciójaként, míg a 0,7%-ot szerzett MF generációs pártként értékelhető.

Baszkföld

A szeparatista pártrendszerek másik „mintaállama” a sajtóhírekből is jól ismert Baszkföld. A falangista rezsim bukását követően hatályba lépett új, 1978. évi spanyol alkotmány szakított a korábbi centralizációs törekvésekkel, és úgynevezett autonóm közösségek létrehozását is lehetővé tette. Ennek alapján alakult meg többek között a Baszk Autonóm Közösség is, amely korántsem azonos a „történelminek” nevezett Baszkfölddel, azaz Euskadival. Ez utóbbi ugyanis – legalábbis a baszk nacionalisták szerint – a Baszk Autonóm Közösségen kívül magában foglalja, illetve foglalná a szintén autonóm státust élvező Navarrát, és természetesen a baszkok által lakott franciaországi területeket, vagyis a Pays Basque-ot is. Navarra lakói azonban, jóllehet többnyire baszk eredetűek, a Navarrai Királyság fennállása alatt fokozatosan elvesztették korábbi identitásukat, és napjainkban inkább navarraiként definiálják magukat.²³ Ezt az is bizonyítja, hogy már 1932-ben is visszautasították az akkori autonóm Baszkföldhöz való csatlakozást, és ez azóta sincs másként.²⁴ A Navarrai Autonóm Közösség pártrendszerének ennek ellenére állandó szereplői a baszk pártok is, igaz, korántsem olyan sikeresek, mint Baszkföldön.

A baszk nemzeti ébredés kezdetét 1892-re datálhatjuk, amikor a legendás híró értelmiségi Sabino de Arana y Goiri, a baszk nacionalizmus „atyja” közzétette *Bizcaya por su independencia* című kiáltványát. Ennek hatására egy évvel később megalakult a *Baszk Centrum* (CV) nevű mozgalom, melyből nem sokkal ezután létrejött a baszk nacionalizmus letéteményese, a *Baszk Nemzeti Párt* (EAJ-PNV). A Baszk Nemzeti Párt kezdetben a független Spanyol- és Francia-baszkföld kikiáltásáért, és az így létrejött föderatív államnak a katolikus egyház alá rendeléséért szállt síkra.²⁵

A Baszk Nacionalista Párt az első néhány évtizedben csak jelentéktelen eredmények elérésére volt képes, és ennek okai egyrészt a spanyol nemzetállam és a kasztíliai nacionalizmus relatíve gyenge voltában – emiatt a „spanyol veszély”

²³ Weiss, Meredith: The Basque Nationalist Movement. www.yale.edu/macmillan/globalization/basque.pdf 2006. 4. (Utolsó letöltés időpontja 2008. december 28.)

²⁴ Uo. 3.

²⁵ Uo.

nem tűnt túl valóságosnak a térségben –, valamint a baszkok korona iránti lojalitásában keresendő. *Primo de Rivera*²⁶ tekintélyuralmi rendszere felszította a baszk nacionalizmus tüzét, és ennek (is) köszönhetően a Baszk Nacionalista Párt a „Második Köztársaság”²⁷ által létrehozott autonóm Baszkföld meghatározó politikai erejévé vált. A spanyol polgárháborúból győztesen kikerülő falangisták azonban az egységes, centralizált és vaskézzel irányított állam híveiként, ismét illegálitásba kényszerítették a baszk pártokat, köztük a Baszk Nacionalista Pártot is. A Franco-rezsim kíméletlenül üldözte a „baszk gondolatot”, olyannyira, hogy még a baszk nyelv használatát is betiltották az országban. Az elnyomás egyenes következményeként a baszk nacionalizmus fokozatosan radikalizálódott, míg nem 1959-ben a Baszk Nacionalista Pártot túl mérsékeltnek tartó, és emiatt elhagyó tucatnyi egyetemi hallgató létrehozta az *Euskadi Ta Askatasuna*, azaz a *Baszkföld és Szabadság* nevű szervezetet, közismertebb és rövidített nevén az ETA-t.²⁸

Az EAJ-PNV és az ETA között már az elérendő célt tekintve is alapvető különbségek voltak és vannak. Amíg a Baszk Nacionalista Párt szeme előtt egy széles körű területi autonómiával rendelkező Baszkföld képe lebeg, addig az ETA független baszk államot szeretne, és ennek eléréséhez megengedhetőnek tartja az erőszakos eszközöket is. További különbség a két csoportosulás között az is, hogy szemben az EAJ-PNV-vel, amely Baszkföld életében komoly szerepet szánna a római katolikus egyháznak, az ETA pregnánsan marxista-leninista alapállást elfoglalva, ezt elfogadhatatlannak tartja. Az ETA forradalmiságát hangsúlyozva véres politikai merényletek egész sorozatát követte el a *Caudillo* regnálása alatt, majd Franco halálát követően két részre szakadt. Az egyik szárny a katonai jellegű módszerek mellett politikai megoldást is el tudott volna képzelni, a másik azonban kizárólag a nyers erőszakban hitt, illetve hisz.²⁹ A demokratikus Spanyolországban az ETA kétségtelenül sokat szelídült „francói” önmagához képest, ám céljait és a fegyveres harcot nem adta fel. Az Egyesült Államok által vezetett globális terrorizmusellenes kampány hatására (is) 2006 tavaszán egyoldalú, ám korántsem tartós tűzszünetet hirdetett.

A „második autonóm Baszkföld” autonómiastatútumát az új és fentebb már hivatkozott spanyol alkotmány alapján 1979-ben fogadták el, majd egy évvel később megtartották az első autonóm parlamenti választásokat is, amelyen a Baszk Nacionalista Párt földcsuszamlásszerű győzelmet aratott. Az azóta eltelt mintegy huszonöt év alatt az EAJ-PNV egyeduralmát egyetlen politikai párt sem volt ké-

²⁶ *Primo de Rivera de jure* 1923-tól 1930-ig Spanyolország miniszterelnöke, *de facto* azonban annak első embere volt.

²⁷ Az úgynevezett Második Köztársaság 1931-től 1938-ig tartott, és az államhatalom decentralizációja jellemezte.

²⁸ I. m. Weiss 5.

²⁹ Uo. 6–7.

pes megtörni. Erre egyébként 1986 és 1998 között minden lehetőség megvolt, mivel az 1986-os autonóm parlamenti választást megelőzően nem sokkal, a Baszk Nacionalista Pártból egy magát *Baszk Szolidaritásnak* (EA) nevezett csoport vált ki, rögtön meg is szerezve a szavazatok közel 16%-át. A Baszk Nacionalista Párt ekkor történelmi mélypontra jutott, az EAJ-PNV és a Spanyol Szocialista Munkáspárt baszkföldi „tagozataként” működő *Baszk Szocialista Párt – Baszk Bal* (PSE-PSOE) listájára leadott szavazatkülönbség mindössze 1,5%-ra zsugorodott. A Baszk Nacionalista Pártból távozó politikusok formálisan csak 1987-ben szervezték meg pártjukat, és eredetileg Baszk Nacionalistáknak (baszk rövidítése szintén EA) szándékozták magukat nevezni, ám az elnevezés már foglalt volt, így pártnévnek maradt a már említett Baszk Szolidaritás. Az EAJ-PNV és az EA politikusai közötti kenyértörésnek alapvetően három oka volt, melyekből kettő ideológiai-politikai természetű, a harmadik azonban személyes jellegű.

A Baszk Nacionalista Párt akkori vezetője és az autonóm kormány feje között merültek fel ezek a konfliktusok, de napjainkban ennek már semmi jelentősége sincs. Ennél fontosabbak azonban a két csoport közötti eszmei-gondolati különbségek, melyek röviden a következők. Szakértők véleménye szerint a Baszk Nacionalista Pártban maradt politikusok tekinthetők a korábbi nacionalista mozgalom jobboldali szárnyának, míg a Baszk Szolidaritásba alapvetően a baloldali érzelmű politikusok távoztak, és ennek kihangsúlyozásaként foghatjuk fel azt is, hogy a párt nevét a „Baszk Szociáldemokrácia” kifejezéssel egészítették ki. Ezenkívül az EAJ-PNV erős baszk kormányt és relatíve gyenge tartományokat szeretne, míg az EA pont ellenkezőleg, erős hatáskörökkel rendelkező tartományokat látna szívesen.

A két csoport három választási cikluson át tartó különutas magatartását követően, 2001-től ismét közösen lép a politika színpadára, és ennek az is kedvez, hogy a korábbi vélemény- és nézetkülönbségek halványodni látszanak, valamint hogy 1986-tól 1998-ig az EA népszerűsége folyamatosan csökkent, a Baszk Nacionalista Párté ellenben nőtt. Az EAJ-PNV és az EA autonomista, nem pedig szeparatista pártoknak tekintendők, ugyanis a baszk jövőt a spanyol állam keretei között képzelik el. Igaz, radikálisan autonomisták, ugyanis – a spanyol nacionalisták nem kis megdöbbenésére – a jelenlegi elég széles körű autonómiánál is el tudnak képzelni jobbat és hatékonyabbat. Céljaik eléréséhez azonban kizárólag békés eszközöket vesznek igénybe. Az EAJ-PNV-nek franciaországi megfelelője az EAJ-PNB.³⁰

A baszk pártrendszer meghatározó résztvevői a spanyol politika ismert nagy pártjainak helyi megfelelői, a már hivatkozott Baszk Szocialista Párt – Baszk Bal (PSE – PSOE) és a *Néppárt* (PP).

³⁰ A párt programját lásd a <http://www.eaj-pnv.com/home.asp> című honlapon (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.).

Az autonómiafejlesztő pártrendszerek

Az autonómiafejlesztő pártrendszerek jellemzője mindenekelőtt az, hogy a politikai mezőben nincs egyetlen olyan *jelentős* aktor sem, amely a régió függetlenedéséért vagy – amennyiben van – anyaországához csatolásáért szállna síkra. Időnként természetesen itt is előfordul, illetve előfordulhat, hogy szécesszionista hangot ütnek meg a politikai élet szereplői, ezek az érdekek esetenként párttá is szerveződhetnek, ez azonban nem veszélyezteti a *mainstream* politikai irányzatok pozícióit. Az autonómiafejlesztő pártrendszerekben a relevanciával rendelkező pártok célja a meglévő keretek fokozatos tágítása, az autonómia fejlesztése, a már birtokoltakhoz újabb hatáskörök megszerzése, és mindezt egyetlen cél, az autonóm terület lakossága identitásának védelme érdekében.

Ehhez a csoporthoz tartozik Katalónia és Dél-Tirol pártrendszere. A két, egyébként eltérő történelmi fejlődési ívet mutató régió politikai rendszerének közös sajátossága az, hogy a pártrendszer középpontjában egy-egy, magát a nemzeti érdekek letéteményeseként meghatározó történelmi párt áll. Ez a megállapítás fokozottan igaz Dél-Tirolra, ahol *predomináns* pártrendszer működik, és korrekciókkal Katalóniára, ahol valójában két párt verseng a kormányzati hatalomért.

Dél-Tirol

A zömmel német ajkú Dél-Tirolt az első világháborút követően csatolták Ausztriától Olaszországhoz. A *Marcia su Roma* majdnem megpecsételte a helyi németek sorsát, mivel *Mussolini* a dél-tiroliakat múzeumba szeretne volna száműzni, ugyanis azok – *Mussolinit* idézve – „nem képviselnek nemzeti kisebbséget, csak néprajzi maradványt”,³¹ és erőteljes olaszosításba fogott. A németek pártjait, mozgalmait betiltották, a német nyelvet és kultúrát üldözték, a régióba olaszokat telepítettek, a dél-tiroli németajkúak túlélési harcának zászlóshajója a római katolikus egyház lett. A második világhégés után a dél-tiroliak újjászervezték politikai életüket, és 1945. május 8-án *Erich Amonn* bozeni kereskedő és néhány barátja létrehozta a Dél-tiroli Néppártot (SVP). A Dél-tiroli Néppárt elődjének az 1919-ben, két párt, jelesül a Tiroli Néppárt (TVP) és a Német szabadság Néppártja (DVP) fúziójából alakított Német Szövetséget (DV) tartják, amelynek tagjai és az úgynevezett *Andreas Hofer Szövetség* (AHB) aktívan vették ki részüket a fasizmus elleni harcból.³² Az SVP az Osztrák Néppárthoz hasonlóan politikai

³¹ *Mussolini, Benito: A fasizmus doktrínája.* Budapest, 2000, Gede testvérek Bt., 91.

³² *Andreas Hofer* (1767–1810) tiroli szabadsághős Napóleon seregei ellen harcolt.

mozgalmak szövetségeként épül fel, tagszervezetek hálózatából áll.³³ Ez azt jelenti, hogy a pártnak külön nő-, nyugdíjas, ifjúsági, munkavállalói, gazdasági és mezőgazdasági, valamint ladin tagozata is van.³⁴ Az Ausztriával való hasonlóságnak azonban ezzel vége is van, ugyanis – ahogyan fentebb már utaltunk rá – az SVP a dél-tiroli politikai rendszer egyeduralkodója.

A Néppárt az eltelt hat évtizedben csak a legutóbbi, 2008-ban tartott választáson ért el 50%-osnál rosszabb eredményt, ami azt jelenti, hogy megalakulása óta nincs reális kormányzati alternatívája, bár népszerűsége választásról választásra csökken. A dél-tiroli politikai rendszert két törésvonal osztja meg, és ezek egyrészt kulturális-nyelvi alapúak, amennyiben a németek és a helyi olaszok között feszülnek, másrészt egymással szemben állnak az SVP politikáját helyeslők és az azt ellenzők. A képlet egyszerű, végső soron mindenki a Dél-tiroli Néppárt „köpönyegéből” bújt elő. Az SVP 1993-ban, megalakulásának negyvennyolcadik évfordulója alkalmából új programot fogadott el, melynek alapja deklaráltan a szubszidiaritás elve lett.³⁵ Ebből következően a párt célja a dél-tiroli autonómia fejlesztése és bővítése.

Politikusai a határok nélküli, régiókból felépülő Európában hisznek, céljuknak a kisebbségek csoportjogainak elismerését tekintik. Az anyaországtól még az eddigieknél is erőteljesebb védelmi funkciót várnak el, és legfontosabb céljuknak az ausztriai Tirol tartománnyal való kapcsolatok további ápolását és fenntartását tartják. Ennek érdekében szorgalmazzák egy Tirol „Európa-régió” kialakítását, és egy, a pártok egyetértésén alapuló osztrák dél-tiroli politika kialakítását is. A Dél-tiroli Néppárt saját magát olyan gyűjtőpártként definiálja, amely, habár keresztény és humanista alapokon áll, nyitott a baloldali érzelmű polgárok előtt is, de a szélsőségeket, jöjjenek azok bármelyik oldalról, határozottan elutasítja. Az SVP vezetői és szimpatizánsai azonban nem lehetnek nyugodtak, mivel az elmúlt hat évtizedben, a párt mintegy 10-15%-os szavazatvesztéseget könyvelhetett el.

A Néppárt legnagyobb vetélytársa az olasz szavazók pártjának tekinthető Fini-féle *Nemzeti Szövetség* (AN), amely rendszerint a szavazatok 8-10%-át szerzi meg az autonóm parlamenti választásokon. Ezenkívül 1988-as bemutatkozásukat követően dinamikusan fejlődnek a *Zöldek* (Grüne Südtirols – BürgerListeCiviche), és a dél-tiroli németek képviseletéért folytatott küzdelem folyamányaként a kilencvenes években megjelentek a trónkövetelők, a *Szövetség Dél-Tirolért* (UfS), a *Szabadságpárt* (F) és legújabban a Dél-Tiroli Szabadság (STF) szemé-

³³ Ezzel kapcsolatban lásd a <http://www.svpartei.org/de/mitteilung/3.html> című honlapon elhelyezett írást. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 6.)

³⁴ <http://www.svpartei.org/de/partei/organisationen> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 6.)

³⁵ A *Das neue Programm der Südtiroler Volkspartei* című dokumentum letölthető a <http://www.svpartei.org/smartedit/documents/seiten/b/programm.pdf> című webhelyről. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 6.)

lyében. A Zöldek hagyományos érzékenysége a posztmateriális értékek iránt bizonyos dél-tiroli autonómiát érintő problémákra is kiterjed, annak ellenére, hogy nem tekinthetők etnikai pártnak.

Véleményük szerint a régió további fejlődésének *sine qua nonja* egy valódi regionális alkotmány kidolgozása és elfogadása, és a nyelvcsoportok helyzetének állandó figyelemmel kísérése³⁶ lenne. A dél-tiroli Zöldek általában 6-8% körül teljesítenek az autonóm parlamenti választásokon. A dél-tiroli pártverseny harsány színfoltjait a Szövetség Dél-Tirolért, a Szabadságpárt és a helyi pártverseny legújabb résztvevőjének számító Dél-tiroli Szabadság jelentik. Mindhárom formáció radikális pártnak számít, de a Dél-tiroli Szabadság programja a legmarkánsabb. Az UfS-t 1989-ben az SVP-t annak politikája miatt elhagyó politikusok egy csoportja hozta létre. A Szövetséget a Néppárttal hasonlóvá teszi fő követelése, azaz a népek és régiók Európájáért folytatott küzdelem, de a *differentia specifica* a dél-tiroliak önrendelkezési jogának követelése. Az UfS önálló, szabad tiroli – tehát Észak-, illetve Kelet-Tirollal egyesített tiroli államban gondolkodik, de mindezt kizárólag a fennálló törvényes rend kínálta eszközökkel szeretné elérni. Fontosnak tartják a szociális igazságosságot, az emberi jogok és a szabadság, valamint a haza tiszteletét. Erősíteni kívánják a közvetlen demokráciát, és ennek érdekében leszámolnának a bürokratizmussal, és lejjebb szállítanák a választójogosultság korhatárát.³⁷

Az időrendben másodikként alapított radikális dél-tiroli pártot, vagyis a Szabadságpártot 1992-ben hozták létre az SVP ifjúsági szervezetét, a *Fiatel Néppártot* elhagyó politikusok. Az SVP-val ellentétben a Szabadságpárt egyértelműen szécesszionista párt, és végső célja Dél-Tirol visszacsatolása az anyaországhoz. Emellett ellenzik Törökország uniós csatlakozását, megtiltanák a bevándorlást, és az UfS-hez hasonlóan erősítenék a közvetlen demokráciát.³⁸ A Landtag-választásokon rendszerint 5% körüli eredményre számíthatnak, bár legutóbb (2008-ban) történelmi sikert elérve, a leadott szavazatok 14,3%-át sikerült megszerezniük.³⁹ Végül a harmadik egyértelműen anti-establishmentnek tekinthető csoportosulást, azaz a Dél-tiroli Szabadság nevű pártot kell megemlíteni. Az STF-et létrehozó politikusok 2007 tavaszán váltak ki az UfS-ből, mivel azt túlságosan engedékenynek találták az olasz állammal szemben. A 2008-as választáson az STF a szavazatok 4,9%-ával megelőzte „anyapártját”, amely alig jutott be a Landtagba.

³⁶ Programjukat lásd a *Manifest der Grünen – Vision eines friedlichen, gerechten und würdigen Lebens* című kiadványban, amely letölthető a http://www.gruene.bz.it/uploads/media/Manifest_der_Gruenen.pdf webcímről. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

³⁷ Programjukat lásd a *Bürgerprogramm der Union für Südtirol* című kiadványban, amely megtekinthető a párt honlapján: <http://www.unionfs.com/>. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

³⁸ A párt alapvetését tartalmazó brosúra letölthető a http://www.die-freiheitlichen.com/fileadmin/user_upload/dokumente/Grundsatzprogramm.pdf webcímről. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 5.)

³⁹ Landtagnak nevezik a dél-tiroli autonóm parlamentet.

A Dél-tiroli Szabadság célja Dél-Tirol visszacsatolása Ausztriához. A hazához való jogot az identitás legfontosabb alkotóelemének tartva rendszeres tüntetéseket rendeznek a Dél-Tirolban található fasizta emlékművek,⁴⁰ illetve az általuk olaszosító törekvésekként aposztrofált kormányzati politika ellen.⁴¹

Fentiekén túl akad még néhány párt Dél-Tirolban, azonban ezek az előzőekhez képest is jelentéktelennek tűnnek. Így megemlíthető az országos politikából ismert Berlusconi-vezette *Forza Italia* (FI) és a *Demokrata Párt* (PD) nevű formáció, amelyek nem örvendenek osztatlan sikernek az Etsch-völgyében, ugyanis a választásokon rendre mindössze 3-4%-nyi eredményt érnek el, és jelen van a posztfasizta *Egy Itália – Szociális Mozgalom Kezdeményezés* (UMIS) nevű párt is, a maga 2% körüli támogatottságával.

Katalónia

A katalán pártrendszer egy ponton különösen hasonlít a dél-tirolira, ugyanis a pártverseny egyik legmeghatározóbb szereplője egy a katalán autonómiát illetően történelmi érdemekkel rendelkező párt, a *Konvergencia és Unió* (CiU).

A CiU tulajdonképpen két párt, a *Katalán Demokratikus Konvergencia* (CDC) és a *Katalán Demokratikus Szövetség* (UDC) koalícióját jelenti, a pártok közül az előbbi mérsékelt liberális – magát nemzeti szabadelvűnek nevező – pártnak tekinthető, míg utóbbi *expressis verbis* keresztény konzervatív politikai csoportosulás, és mint ilyen, partnerétől jobbra helyezkedik el a palettán. Az előbbieket mellett a Konvergencia és Unió a pártrendszer egyik autonomista pártja, a kilencvenes évek végéig a katalán politikai élet egyeduralkodójának számított, olyannyira, hogy egészen a legutóbbi választásig a CiU vezette a katalán kormányt. Az elmondottakból adódóan kiemelt céljának a békés és zavartalan nemzeti építkezést, és ennek érdekében a területi autonómia fejlesztését tekinti. Politikai monopóliumát az 1999-es regionális voksoláson a másik autonomista pártnak, a *Katalán Szocialisták Pártjának* (PSC-PSOE) sikerült megtörnie. A PSC mint a Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE) katalán megfelelője felismerte, hogy Barcelonában és környékén csak akkor lehet sikeres, ha támogatja a katalánok decentralizációra vonatkozó törekvéseit, és így két legyet üthet egy csapásra, ugyanis országos tényező lévén – madridi központtal – ellenőrzése alatt tarthatja a helyi politikai folyamatokat is. A 2006-ban tartott időközi katalán parlamenti

⁴⁰ Ilyen például az úgynevezett Győzelmi emlékmű Bozenben vagy a Gerichtsplatzon található Mussolini-relief.

⁴¹ A párt alapvetését lásd a <http://www.suedtiroler-freiheit.com/content/view/15/28> című honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. december 28.)

választáson minden visszatért a régi kerékvágásba, a CiU a szavazatok 31,5%-át besöpörve ismét a legjelentősebb helyi párttá vált.

Az autonómiával és így az autonomista pártok politikájával azonban Katalóniában sem mindenki elégedett. A Katalán Köztársasági Bal (ERC) a pártrendszer egyik legnagyobb múltra visszatekintő szereplőjének számít. 1931-ben jött létre három markánsan baloldali párt és néhány kisebb csoport fúziója eredményeképpen. A pártok – a Katalán Állam (EC), a Republikánus Katalán Párt (PRC) és a Vélemény (O) nevű politikai tömörülés – a spanyol nemzetállami törekvések ellen szövetkeztek. Az első katalán választásokat az ERC fölényesen megnyerte, és vezetője már 1934-ben kikiáltotta a Spanyol Köztársaság keretei között működő Katalán Köztársaságot. Franco 1939-es győzelme föld alá kényszerítette a katalán politikai szervezeteket, köztük az ERC-t is.⁴² Politikájában az önálló Katalóniáért száll síkra, és ehhez legmegfelelőbb kormányformának a parlamentáris köztársaságot tartja.⁴³ A szervezet a szavazatok átlag 8%-át szerzi meg, nagy kivétel ez alól a 2003-as regionális választás, amikor is az ERC az elmúlt évtizedek legjobb eredményét elérve a voksok 16,5%-át söpörte be, igaz, a tavalyi évben tartott időközi választáson az ERC 2%-os szavazatvesztést könyvelhetett el.

A másik autonómiaellenes „katalán” politikai szervezet a spanyol *Néppárt* (PP) „helyi tagozata”, amelyről elmondható, hogy nem is túl népszerű emiatt Barcelona környékén. Támogatottsága a rendszerváltás óta dinamikusan növekszik, és 10% körüli ponton stabilizálódni látszik.

Végül nem lenne teljes a kép a katalán politikai család legfiatalabb tagja, a zöld-vörös pártszövetség, Kezdeményezés Katalóniáért – Egyesített és Alternatív Bal (ICV-EUiA-IU) nevű pártkoalíció rövid bemutatása nélkül. Az első, 1980-ban tartott katalán választáson az ICV komoly reményekkel és óriási önbizalommal szállt harcba a választók kegyeiért. Ennek megfelelően a szavazatok 18,8%-át szerezte meg, de azóta is keresi önmagát, és a már történelminek mondható eredményét nem volt képes megismételni. Pozíciójának javítása érdekében a 2003-as választáson szövetkezett a kommunistákkal, és együtt a viszonylag jónak mondható 7,3%-os eredményt sikerült elérniük. Az ICV magát ökoszociálisnak és feministának tartja, és felvállalja a különböző társadalmi kisebbségek, például a melegek képviselését is. A kommunizmust – különösen annak szovjet változatát –, valamint a kapitalizmust elutasítják, és síkraszállnak a nemzetiségek önrendelkezési jogának elismeréséért. A pártszövetség másik tagja a spanyol nagypolitikából is ismerős lehet, mivel az Egyesített és Alternatív Bal

⁴² Edwards, Siân: 'Reconstructing the Nation': The Process of Establishing Catalan Autonomy. *Parliamentary Affairs* (1999) Vol. 52, 667.

⁴³ Politikájáról részletesebben lásd a www.esquerra.org/web_nova/arxius/DIangles.pdf című honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 6.)

az Egyesített Bal (IU) katalán megfelelője. Az ICV szerény választási teljesítménye ellenére sikeres pártnak minősíthető, ugyanis a PSC mellett a jelenlegi katalán kormány oszlopos tagjának számít.⁴⁴

A „megállapodott” pártrendszerek

Az autonómiafejlesztő és a „megállapodott” pártrendszerek közötti határvonal nehezen húzható meg, ennek ellenére megpróbálunk néhány distinkciót felsorolni azzal, hogy az így nyert lista korántsem tekinthető *taxatív*nak.

Először is talán azt kell kihangsúlyozni, hogy az elemzett három kategória közül a megállapodott pártrendszer minősül a legkevésbé dinamikusnak, ám ez nem jelenti azt, hogy nem alakulhat át – elsősorban külső tényezők hatására – viszonylag gyorsan, autonómiafejlesztő pártszisztémává. Az ehhez a kategóriához tartozó pártrendszereket alkotó meghatározó pártoknak (egyelőre) nem céljuk az autonóm keretek jelentősebb tágítása, kisebb korrekciókkal is egyetértenek, esetleg tökéletesen meg vannak elégedve helyzetükkel, és a *status quo* fenntartása a céljuk.

A „mozdulatlanságnak” többféle oka lehet. Az államalkotó nemzet és *per analogiam*, az autonómiaalkotó nemzeti közösség, vagyis a többség és a kisebbség viszonya történelmi perspektívában szemlélve is kifejezetten jónak mondható. Főként ez lehet a magyarázata annak, hogy az önkormányzatiságnak nincs komoly múltja a térségben. Hagyományosan jó a többség-kisebbség viszonya Európa északi vidékein, a vizsgált régiók közül ehhez a kategóriához tartozik a finnországi Åland-szigetek és a Dániához tartozó Grönland. A két skandináv autonómiamegoldás azonban különbözik egymástól abban a tekintetben, hogy míg az Åland-szigetek jelentős önkormányzati tradíciókkal rendelkeznek, addig Grönland alig harminc éve bír csak autonóm státussal. A Föld legnagyobb szigetéhez hasonlóan gyermekcipőben jár az önkormányzatiság a spanyolországi Galíciában, valamint az Olaszországhoz tartozó Aosta-völgyében is.

Åland-szigetek

A 92%-ban svédek által lakott, ám Finnországhoz tartozó Åland-szigetek területi autonómiája a Nemzetek Szövetsége Tanácsa 1921-ben kelt határozata alapján Svédország és *Suomi* között kötött nemzetközi szerződésben gyökerezik.⁴⁵ An-

⁴⁴ Politikai alapállásukról részletesebben lásd a http://iniciativa.cat/nacional/index_eng.php című honlapon elhelyezett dokumentumokat. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 6.)

⁴⁵ Tóth Norbert: Az „északi paradigma” – az ålandi területi autonómia. *JURA* (2005) No. 2., 180–190.

nak ellenére, hogy a „Szigetek” lakossága és az ålandi parlament – csakúgy, mint a fentebb tárgyalt Feröer-szigetek – többször is kinyilvánította az anyaországhoz való tartozás szándékát,⁴⁶ a szigetcsoport Finnország határain belül maradt. Helsinki – a kitűnő (fenn)skandináv politikai érzéknek megfelelően – újabb és újabb kedvezményekkel, engedményekkel fogta ki a szelet a szeparatisták vitorlájából. Az ålandi pártrendszer sok egyezést, illetve hasonlóságot, de csaknem ennyi eltérést is mutat a skandináv pártszisztémákhoz képest. Ez utóbbiak közül a legfontosabb talán az, hogy egyrészt a liberális pártok uralják a rendszert, és a Skandináviában hagyományosan nagyon erős szociáldemokraták csak a harmadik-negyedik helyre pályáznak sikerrel. Kezdetben csak – az Ålandi Szociáldemokraták kivételével – egyetlen pártlistára, az Ålandi Választási Szövetségre (ÅVF) lehetett szavazni a „Szigeteken”. Az ÅVF-et Julius *Sundblom*, az „ålandi autonómia atyja” gondolati örököse, és a helyi politika mérsékeltisége tartotta egyben csaknem ötven éven keresztül.⁴⁷ Ez a sajátos „népfrontpolitika” azonban az 1960-as években elkezdett erjedni, hogy aztán a következő évtizedben, a Választási Szövetség gyermekeiként létrejöjjenek a mai ålandi pártpolitikai élet szereplői.⁴⁸ 1967-ben az addig egységes, helyi „mamutpárt” három részre szakadt, egyrészt kiváltak belőle a Liberálisok és a konzervatív-liberális Progresszív Szövetség (FS), valamint zászlót bontott az Ålandi Centrum elődszervezete, a Vidékiek Választási Szövetsége (Lsv) is.⁴⁹ Végül a Választási Szövetség romjain először a liberálisok intézményesítették szervezetüket, és 1975-ben létrehozták az Ålandi Liberális Pártot (LPÅ), majd az agrárpártiak egy évvel később az Ålandi Centrumot (ÅC).⁵⁰

A pártrendszer legjelentősebb szereplője az *Ålandi Centrum* (ÅC) nevű formáció, melynek mind Finnországban, mind pedig Svédországban megvan a megfelelője (csakúgy, mint a többi skandináv országban), mégpedig az előbbiben a Finn Centrum (SK), az utóbbiban pedig a Centrupárt (CP). Skandináviában a Centrupártnak nevezett szervezetek agrárpártként jöttek létre a 20. század elején, majd liberális néppárttá szervezték magukat a második világháborút követő évtizedekben.⁵¹ Az Åland-szigeteken az imént említettel ellentétben viszony-

⁴⁶ Johansson, Lars-Ingmar: Åland's Autonomy. Its Background and Current Status. In Eriksson – Johansson (eds.): *Islands of peace*. Mariehamn, 2006, The Åland Islands Peace Institute, 41–42.

⁴⁷ Arter, David: *The Nordic Parliaments – A Comparative Analysis*. London, 1984, C. Hurst and Company, 21–22.

⁴⁸ Wrede Magnus – Wrede Casper: Landstinget som arena för den åländska politiken – partibildningen och valdeltagandet. In *Åland Utveckling*. Mariehamn, 1982, Kanslikommissionen, 128–132.

⁴⁹ Uo. 135.

⁵⁰ Uo. 133.

⁵¹ Mylly, Juhani: The Agrarian/Center Party in Finnish Politics. In Mylly, Juhani – Berry, Michael R. (eds): *Political parties in Finland*. Department of Political History, Turku, 1987, University of Turku, 98–120.

lag későn, csak 1976-ban jött létre az Ålandi Centrum (ÅC).⁵² Az előzőekből és persze a pártprogramból is következik a megállapítás, hogy az ÅC – *mutatis mutandis* – a skandináv „agrárliberális” pártok helyi megfelelője.⁵³ Főként ezért vidéken voksolnak rá a legtöbben, a fővárosban relatíve gyenge eredmény elérésére képes. A párt szavazóbázisának derékhada főként a Finnországgal szomszédos, előregedő és alacsony népsűrűségű községekben lakik. Az Ålandi Centrum ugyan liberális pártnak tekinthető, de például a svéd nyelv használatának kizárólagosságában és a drogpolitikában nem kötnek kompromisszumot, és a „hagyományos” liberális állásponthoz képest konzervatívabb felfogást képviselnek. „Åland – ahol a világon a legjobb élni” címet viselő választási programjuk szerint az ålandi autonómiát a Feröer-szigeteki önkormányzathoz kellene közelíteni, vagyis a gazdaságot saját lábára kellene állítani, valamint bizonyos külpolitikai jogosítványokkal, így különösen a nemzetközi szerződések megkötésének jogosítványával kellene felruházni az önkormányzati szerveket. A párt emellett ålandi képviselőket szeretne küldeni az Európai Parlamentbe. A szervezet az elmúlt harminc évben az ålandi pártverseny egyeduralkodója volt, ám népszerűsége folyamatosan csökkent, és legnagyobb riválisa az *Ålandi Liberális Párt* (LPÅ) 1999-ben első ízben le is győzte az ÅC-t.

A liberálisok – *nomen est omen* – szabadelvű világnézetet vallanak, és köztük, valamint az ÅC között – a vázolt történelmi fejlődésnek is köszönhetően – nincsenek áthidalhatatlan ideológiai ellentétek, következésképpen a két párt gyakran kormányoz egymással koalícióban.⁵⁴ Az LPÅ egészen a kilencvenes évek második feléig a helyi pártverseny második legerősebb aktora volt, de ahogy arra már az imént is utaltunk, 1999-ben megelőzte, 2003-ban pedig pontosan ugyanolyan eredményt ért el, mint a Centrupárt. A legutóbbi választáson 2007-ben a szavazatok 32,6%-ának megszerzésével történelmi győzelmet arattak a liberálisok.

Az ålandi pártszisztéma feltörekvő szereplőjének számít, a Skandináviában mindenütt nagyon erős, de itt „csak” harmadik-negyedik legjelentősebb pártnak mondható *Ålandi Szociáldemokraták* (ÅS) pártja, amely a konzervatív-liberális *Progresszív Szövetség* (FS) nevű szervezettel küzd a bronzéremért. A progresszívek bázisa Mariehamn, olyannyira, hogy a városi tanácsban ők vannak többségben, ellenben vidéken alig érnek el értékelhető eredményt. A helyi pártok közül a szociáldemokraták tekinthetnek vissza a legkomolyabb múltra, jóllehet sohasem voltak részesei a „nagy ålandi politikai kompromisszumnak”, vagyis az Ålandi Választási Szövetségnek. A pártot alig több mint száz éve, alapvetően az oroszországi sztrájkok által kiváltott 1905-ös ålandi „storstrejk”, vagyis nagysztrájk

⁵² Az ÅC történetéről lásd a párt honlapján elhelyezett cikket. <http://www.centern.aland.fi/organisation/article.asp?newsID=26609> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 2.)

⁵³ A párt programja elérhető a <http://www.centern.aland.fi/politik/article.asp?newsID=26524> webcímen. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 2.)

⁵⁴ Legutóbb éppen 2007-ben kötöttek egymással koalíciót.

hatására alakult szakszervezetek bázisán 1906-ban hozták létre Mariehamnban.⁵⁵ Skandinávia nagy részétől eltérően az Ålandi Szociáldemokraták nem tudtak igazán sikeresek lenni, és ennek oka nagyrészt az, hogy Åland hagyományosan paraszti társadalom, és nem alakult ki számottevő ipari munkásság a régióban. A szociáldemokraták szavazóbázisának nagy része a progresszívekhez hasonlóan szintén a fővárosban él. Ezenkívül meg kell említeni az általában 10% körüli eredmény elérésére képes konzervatív *Független Szövetséget* (OS), és a pártrendszer „legenerváltabb” résztvevőjét, a jelenleg vegetáló liberális *Ålandi Progresszív Csoportot* (ÅFG), valamint a helyi pártverseny legfiatalabb, de legmarkánsabb szereplőjét, az *Åland Jövője* (ÅF) nevű csoportosulást is. Az ÅF deklaráltan szeparatista párt, célja a független és semleges Åland-szigeteki Köztársaság megteremtése. Szándékukat azzal indokolják, hogy állításuk szerint az elmúlt nyolc évben Finnország nem tartotta be az ålandiaknak tett ígéreteit, és jöllehet az országnak a finn mellett a svéd is hivatalos nyelve, a gyakorlatban az előbbi kizárólagossága érvényesül. Ennek az a következménye a párt képviselői szerint, hogy Helsinki és Mariehamn⁵⁶ között a kommunikáció alapvető nyelvi nehézségekbe ütközik, és ez Ålandnak komoly hátrányt okoz. Az ÅF szerint a megoldást a „Szigetek” szecessziója jelentené, bár elismerik, hogy ez nem megy egyik napról a másikra, ezért meghatározták az ehhez vezető legfontosabbnak tartott lépéseket. Így alapvető fontosságúnak tartják azt, hogy Åland önállóan intézhesse külügyeit, és saját képviselőt küldhessen az Európai Parlamentbe. Emellett – ha hatalomra jutnának – lépéseket tennének az önálló pillérken nyugvó ålandi gazdaság és ipar megteremtése felé.⁵⁷ A párt 2003-as debütálása sikeresnek mondható, mivel akkor a leadott szavazatok 6,5%-át sikerült megszerezniük, amelyet 2007-ben 8,5%-ra növeltek. Jelenleg két fővel képviseltetik magukat a harmincfős Lagtingben.

Grönland

Ålandhoz hasonló a képlet a dán korona részét képező Grönlandon is, igaz, ebben az esetben a teljes függetlenség hosszú távú kivívása is reális opciónak tűnik. A zömmel *inuit*ok által lakott sziget 1978/1979-ben kapott autonómiát Koppenhágától.⁵⁸ A helyi pártversenyre a skandináv pártrendszer családjára mondtak fo-

⁵⁵ Forsgård, Helena (Red.): *Rättvisare och bättre. Socialdemokratin på Åland*. Mariehamn, 2006, Ålands socialdemokrater, 9–12.

⁵⁶ Az Åland-szigetek „fővárosa”.

⁵⁷ A párt programját lásd a <http://www.alandsframtid.nu/articles.php?lng=se&pg=336> című honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 3.)

⁵⁸ A grönlandi önkormányzatról szóló 1978. évi 577. törvény 1979-ben lépett hatályba.

kozottan érvényesek, azaz „a szociáldemokrata párt dominanciája, amit a skandináv politika egyik legsajátosabb jellegzetességeként szoktak számon tartani”.⁵⁹

A pártosodás már az autonómia intézményesülését megelőzően beindult a világ legnagyobb szigetének tartott Grönlandon. Az első modern értelemben vett politikai párt 1940-ben alakult meg Sisiumutban (korábban Holsteinborg). Valójában ez egy náci szervezet volt, és a helyi dán nemzetiségű lakosok egy része hozta létre, hogy azután rövid időn belül megszűnjön. Egy, az imént említett pártra adott inuit válaszként is felfogható, szintén kérészéletűnek bizonyuló kommunista pártocskára létrehozását követően az 1960-as, 1970-es években jöttek létre a mai grönlandi pártok kialakulását lehetővé tévő politikai mozgalmak.⁶⁰ Közülük elsőként a Sujumut nevű társadalmi mozgalomból kifejlődő, később Siumutnak (Előre) nevezett szervezetet kell megemlíteni. A formálisan 1975-ben alapított, valójában azonban az 1960-as években felerősödő autonómiatörekvéseket ernyőszervezetként koordináló szociáldemokrata orientációjú „Előre” az „Új politika” és a „grönlandizáció” jelszavaival aratott fölényes győzelmet az első, 1979-ben tartott „autonóm” parlamenti választáson.⁶¹

Az Előre – igaz, az évek során egykorvult népszerűsége jelentősen megkopott – viszonylag stabilan uralja a grönlandi politikai életet, és a választásokon 35–45% körüli eredményre számíthat. „Néhai” riválisa az agrárliberális-centrista *Szolidaritás* (Atássut) a legutóbbi választáson, 2005-ben már csak a negyedik helyet tudta megszerezni, ugyanis mind a szeparatista *Eszkimó Közösség* (Inuit Ataatigiit), mind pedig a relatíve új keletű jobbközép *Demokraták* (Demokratiit) is megelőzték. Az 1978-ban alapított Szolidaritás a Dániával való kapcsolat fenntartásának híve, de támogatja az autonómia bővítésének folyamatát is.⁶² Az Eszkimó Közösséget eredetileg 500 eszkimó fiatal alapította 1976-ban, és kezdetben a marxista ideológiának ugyanolyan fontos szerepe volt a párt politikáját illetően, mint a grönlandi függetlenség követelésének.⁶³ A párt 1979-ben még csak alig 5%-os eredményt produkált, ám népszerűsége azóta töretlenül nő, és napjainkban már a 25%-os választási szereplése, sőt esetleges kormányzati részvétele⁶⁴ sem okoz különösebb meglepetést.

⁵⁹ Enyedi Zsolt – Körösenyi András: *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, 2001, Osiris Kiadó, 168.

⁶⁰ Dahl, Jens: New Political Structure and Old Non-Fixed Structural Politics in Greenland. In Brøsted, Jens et al (eds): *Native power the quest for autonomy and nationhood of indigenous peoples*. Bergen and Oslo, 1985, Universitetsforlaget AS, 172–173.

⁶¹ Loukacheva, Natalia: *The Arctic Promise. Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*. Toronto, 2007, University of Toronto Press, 54.

⁶² Uo. 55.

⁶³ Lyck, Lise: Politics and Elections in Greenland with a Focus on Economic and Sustainable Development. In Lyck, Lise (ed.): *Greenland and arctic economic and political issues*. Copenhagen, 2000, Nordic Press, 99.

⁶⁴ AZ IA 2005 óta tagja az Előre által vezetett grönlandi kormánynak.

A Demokraták a status quo fenntartásának hívei, és így ellenzik Grönland függetlenségét. A szigeten élő dán nemzetiségű lakosság számít a párt fő szavazóbázisának. A tárgyalat szervezeteken kívül említést érdemel még a *Választási Szövetség* (K) elnevezésű formáció, amely eltérő értékrendű, ám a közügyekben részt venni kívánó politikusokat tömörít, és rendszerint 5% körüli eredményt ér el az autonóm parlamenti választásokon.

Galícia

A már részben érintett navarrai pártrendszernél jóval nagyobb figyelmet érdemel egy másik spanyolországi autonóm régió, a Portugáliától északra elhelyezkedő Galícia pártversenye. A galego pártrendszert három párt hatalomért folytatott küzdelme jellemzi, melyek közül az egyik – a területi autonómiához való viszonyt tekintve – centralista, a másik autonomista, a harmadik pedig időnként függetlenségpárti húrokat is penget, de alapvetően mégis pusztán a térség szélesebb önkormányzatiságáért száll síkra.⁶⁵ A pártrendszert egy Madridhoz lojális erő, a jobboldali *Néppárt* (PP) dominálja. A *Partido Popular* időnként az abszolút többséget is megszerzi a voksoláson, és ezért a választások mindenkori esélyesének számít. A rendszer második legerősebb aktora Galícia Szocialista Pártja (PSdeG-PSOE), amely tulajdonképpen nem más, mint a Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE) helyi „tagozata”, és ennek megfelelően támogatja Spanyolország további decentralizációját, és vele Galícia önkormányzatiságát is. Emiatt a pártrendszer harmadik szereplője, a markánsan autonomista *Galícia Nacionalista Blokkjának* (BNG) a PSdeG a természetes szövetségese, mégpedig olyan nyira, hogy 2005 óta közösen vezetik a helyi kabinetet is.

A BNG-t 1982-ben helyi értelmiségiek hozták létre a portugál nyelvvel közeli rokonságban álló galego nyelv védelme érdekében. Kezdetben hosszú távú céljuknak a terület Spanyolországtól való elszakadását tekintették, ezt azonban 1990-ben feladták, és azóta kizárólag Galícia autonómiájának szélesítéséért szállnak síkra.⁶⁶ A párt 1997-ben érte el legjobb eredményét, ekkor az összes voks 25%-át szerezte meg, de azóta leszállóágba került, szavazói egy része átért a szocialistákhoz.

⁶⁵ Spanyolul gallego.

⁶⁶ A párt politikájáról részletesebben lásd a www.bng-galiza.org című honlapot. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 6.)

Az Aosta-völgy

Az olasz pártrendszer kilencvenes évek eleji összeomlása, illetve átrendeződése óta a francia ajkúak által lakott Aosta-völgye pártversenye sok tekintetben hasonlít a dél-tirolihoz. A pártszisztéma „ura” a mérsékelt autonómista néppárt, az *Aosta-völgyi Unió* (UV). Az UV is hatvanéves múltra tekinthet vissza,⁶⁷ csakhogy, mint a Dél-tiroli Néppárt. Különbség azonban az, hogy amíg az SVP inkább jobbközép, addig az UV inkább centrista politikát folytat. Az elmúlt évtized választási eredményeit figyelembe véve nyugodt szívvel kijelenthetjük, hogy az Aosta-völgyi pártrendszer is a predomináns rendszerek jegyeit kezdi magára öltetni, ugyanis az Aosta-völgyi Uniónak egyre kevésbé akad komoly kihívója a helyi politika színpadán. Az egyetlen kivétel talán a legutóbb, azaz 2003 és 2008-ban is közel 20%-os eredményt elért Alpesi Csillag (SA) nevű kereszténydemokrata párt, amely a terület önkormányzásának híve. Az SA-val korábban szorosan együttműködő centrumideológiát képviselő Autonómista Federáció (FA) 2008-ban nem az Alpesi Csillaggal együtt indult a választáson.

A pártrendszerek determináltsága

Az általunk megvizsgált kilenc autonóm pártrendszer rövid jellemzését követően vissza kell kanyarodnunk a munkánk elején feltett kérdések megválaszolására. Ezek közül az egyik a következőképpen hangzott. Mennyiben tekinthetők az autonóm pártrendszerek valamely, már korábban létezett pártszisztéma által meghatározottnak? Ezzel kapcsolatban három kategóriát állítottunk fel magunknak, ugyanis elképzelhetőnek tartottuk, hogy a területi állam pártversenye valamilyen módon befolyással lehet az autonóm pártrendszerre, ezenkívül lehetségesnek véltük, hogy az anyaország pártversenye hat a regionális pártszisztémára, és végül előzetes minta nélkül kifejlődött pártrendszerekre is számíthattunk.

A pártrendszerek alaposabb szemügyre vételét követően azonnal világossá vált számunkra, hogy a legtekintélyesebb csoportot a *sui generis* pártrendszerek családja jelenti. Az autonóm pártszisztémák többsége ugyanis előzetes minta nélkül, mintegy önállóan fejlődött ki. Ebbe a kategóriába tartozik az Aosta-völgy, Grönland, a Feröer-szigetek, Baszkföld, és Dél-Tirol pártrendszere azzal, hogy némi korreláció területi vagy az anyaállam viszonylatában azért minden esetben kimutatható. Így Dél-Tirol pártrendszerére valamelyest hatással volt, illetve van az osztrák pártrendszer, mivel a Dél-tiroli Néppárt mind felépítésében, mind pedig politikájában – *mutatis mutandis* – jó néhány elemet kölcsönzött az Osztrák

⁶⁷ A párt történelmével kapcsolatban lásd az UV honlapján elhelyezett cikket. (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 3.): <http://www.unionvaldotaine.org/histoire.html>

Néppárttól (ÖVP), vagy Grönland pártversenye – ahogy korábban már részletebben volt róla szó –, mindkettő könnyedén beilleszthető a skandináv pártcsaládról összehasonlító elemzések sorát követően kialakított ideáltípusba.

Ezzel szemben az Åland-szigetek, Galícia, Navarra és Katalónia pártrendszerét komoly hatások érték, illetve érik a *területi állam*, és Åland esetében az anyaország részéről. A három spanyolországi autonóm régió vagy közösség pártversenye – kis túlzással – az „összspanyol” pártrendszer leképezése. Ennek okait a politikai, ideológiai és társadalmi törésvonalak hasonló jellegében, a földrajzi közelségben, az önkormányzatiság – relatíve – szerény hagyományaiban és a – helyi folyamatokat, a lokális pártokon keresztül is ellenőrizni kívánó – központi attitűdben kell keresnünk.

Az Åland-szigeteken ugyanakkor a svéd *anyaállam pártrendszerének hatása* mutatható ki, amely tetten érhető a pártok névazonosságban és a programok hasonlóságában, melynek kázusa valószínűleg a törésvonalak egyezősége, és ennek mintegy előidézője, az évszázados közös államiság lehet.

Összegzés

2006 júniusában a Cortes autonómiára vonatkozó kedvező határozatát követően nem sokkal Katalónia lakói nagy többséggel az autonóm jogkörök bővítése mellett tették le a garast. Azóta és azt megelőzően is rengetegszer elhangzott már, hogy az államon belüli kultúraközi konfliktusok kezelésének – *horribile scriptu* – megoldásának egyaránt alkalmas eszköze lehet az autonómia és – egy tömbben élő kisebbségi csoport esetében – annak területi változata. Európa szerencsésebb történelmi fejlődésű vidékein az államok többsége már nem úgy viszonyul a területi autonómiához, mint ördög a tömjénfűsthöz. Kimutatható az is, hogy a kollektív kisebbségi jogok elfogadása és garantálása, a demokrácia, valamint a politikai kultúra fejlettsége között szoros kölcsönhatás van, még ha az egyik szükségképpen nem is feltételezi a másikat.

A munkám alapját képező összehasonlító pártrendszervizsgálat eredményeit összegezve a következőket állapíthatjuk meg:

- A vizsgált kilenc példa közül mindössze kettőt – a Feröer-szigetek és Baszkföld pártrendszerét – soroltunk a területi állam integritását veszélyeztető szecesszionista kategóriába.
- A „nyugodt zónába” tartozó többi hét pártrendszer esetében sem fedeztünk fel arra utaló jeleket, hogy – habár elvileg ez elképzelhető lenne – azok a szeparatizmus felé mozduljanak el a közeljövőben.
- A területi állam pártrendszerét nem zavarja az, hogy vele paralel egy autonóm pártrendszer is működik.

Ezenkívül azt is sikerült bebizonyítani, hogy az autonóm pártrendszer mint olyan, létezik. Léteinek oka a dolog természetéből következik, és az autonóm pártszisztéma sajátos ismérvei a következők.

- Az autonóm társadalmat megosztó egyik legfontosabb törésvonal a területi államhoz való viszonyulás kérdése körül alakult ki.
- Ebből következik az is, hogy minden autonóm pártrendszernek van legalább egy – erősebb vagy gyengébb – szeparatista szereplője.
- A függetlenség *versus* unió viták érvei alapján a pártrendszereket három csoportba soroltuk (szeparatista, autonómiafejlesztő és megállapodott pártrendszerek). Ezzel azt kívántuk bizonyítani, hogy egységes kritériumrendszer mentén lehetséges az autonóm pártrendszerek további kategorizálása, tehát léteznek autonóm pártrendszer-családok.

Munkám a rendelkezésre álló források alapján nem lehetett teljes, de az anyaggyűjtés és az írás közben arra törekedtem, hogy a lehető legátfogóbb képet adhassam. A fentebb kimunkált és részletezett kategóriák remélhetően kiállják majd a jobbító szándékú kritikákat, és talán a következő években az idők próbáját is. Az általam elvégzett munka legfőbb tanulságának azt tekintem, hogy az autonómiáról az olvasók számára kiderülhet, ha nem is *panacea*, a területi autonómia sikeres modell az államon belüli *interkulturális* konfliktusok kezelésében.

A kisebbségi pártok az európai pártrendszerben¹

A kisebbségek² parlamenti képviselésének és az etnikai és/vagy nyelvi alapon szerveződő pártok helyzetének vizsgálata az európai pártrendszerben a mai napig a politikatudomány mostohagyermekének számít. Az etnikai, nemzeti és/vagy nyelvi kisebbségek politikai érdekképviselésének tanulmányozása nem vált kurrens témává. A kisebbségekkel kapcsolatos elemzések túlnyomó többsége (emberi) jogi, szociológiai vagy éppen antropológiai jellegű. Dolgozatom ezt a hiátust kísérli meg enyhíteni.

Először az etnikai alapon való pártpolitizálás eltérő mértékben, de szinte valamennyi európai államban létező jelenségről írok. Ezt követően a kisebbségi politizálásra ható tényezőket próbálom számba venni. Végezetül a kisebbségek politikai döntéshozatalban való részvételének különböző lehetőségeit, intézményeit gyűjtöm össze, különös tekintettel a parlamenti képviselésre.

Kisebbségi alapon való politizálás: létező jelenség

Az etnikai, nemzeti és/vagy nyelvi közösségek Európa államainak túlnyomó többségében nemcsak jelen vannak, de részt is vesznek az adott állam közéletében. Tehát bátran kijelenthetjük, hogy a kisebbségi alapon való politizálás létező és általánosan elterjedt jelenség kontinensünkön.

¹ A dolgozat a szerzőnek egy, az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete „Etnopolitikai helyzetkép az Európai Unió keleti bővítési folyamata tükrében” című, 2008. október 17-én rendezett konferenciáján „A kisebbségi pártok az európai pártrendszerben” címmel elhangzott előadásának írott és kibővített változata.

² Dolgozatomban kisebbségen mindig nemzeti, etnikai és/vagy nyelvi kisebbséget értek.

Dolgozatomban az Atlanti-óceántól egészen az orosz–belorusz–ukrán–török határig terjedő terület államait vizsgálom. Ezek az országok (a mini államokat³ nem számolva) már az Európai Unió tagállamai, tagságuk csak önnön akaratuktól függ,⁴ vagy tagfelvételük folyamatban⁵ van, esetleg kilátásba van helyezve.⁶ A harminchét államban közel nyolcvan különféle nép él. Ezek között egyaránt találunk néhány tíz- vagy százezres lélekszámúakat ugyanúgy, mint több tízmilliókat. Tehát Európában kétszer annyi nép/nemzet(iség) létezik, mint (nemzet) állam. A kisebbségi közösségek száma meghaladja a kettőszázötvenet, az ezen csoportokhoz tartozók pedig több mint ötvenhatmillióan vannak, ami több, mint a kontinens lakosságának egytizede.⁷

Homogén nemzetállam az, ahol egyrészt a kisebbségek aránya országos szinten nem éri el a 10%-ot, másrészt nincs olyan jól körülhatárolható terület (például tartomány, megye, közigazgatási egység) az államon belül, ahol a kisebbség többséget alkot. Európában 15 ilyen államot találunk. Ezek közül gyakorlatilag csak Izlandon, Írországbán és Máltán nincsenek hagyományos etnikai kisebbségek, de a nyelvi kérdésnek az utóbbi kettőben is fontos szerepe van.⁸ A többi államban élnek kisebbségek. Ezek között találunk őshonosakat, mint a norvégiai és svédországi számik, kvázi-őshonosakat, mint például a németországi szorbok, és olyan közösségeket, amelyek a múlt század első felében még milliós nagyságúak voltak, mint a cseh- és lengyelországi németek. Ezen államok többségében tehát a kisebbségek mai napig jelen vannak, a helyi társadalom részei.⁹

Finnország, Franciaország, Olaszország és Hollandia *nemzetállamnak* tekinthető. Kisebbségeik az állam egyes jól körülhatárolt részein (például tartomány,

³ Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino és Vatikán.

⁴ Norvégia, Svájc, Izland.

⁵ Horvátország és Macedónia. Habár Törökország is tagjelölt, vizsgálatom nem terjedt ki rá.

⁶ Potenciális tagjelölt balkáni államok: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Szerbia (az Európai Bizottság „Bővítés” honlapja). Moldova szintén „visszafordíthatatlan stratégiai célnak” tekintti az Európai Unióhoz való csatlakozást (Moldova hivatalos honlapja – Európai integráció). Koszovó, rendezetlen helyzete miatt, nem volt tárgya a vizsgálatomnak.

⁷ Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sybille: *National Minorities in Europe*. Handbook. Wien, 2003, Braumüller, Ethnos 63., 3. és 10. A szerzők eredetileg, a földrajzi Európa meghatározással összhangban egészen az Urálig vizsgálták a kontinentet. A közzétett adatok Oroszországot, Fehéroroszországot, Ukrajnát és Törökországot nélkül értendő.

⁸ Írországbán az angol mellett hivatalos az ír (gaeilge) nyelv is, amit az ország lakosságának 40,8%-a beszél. Census 2006. Principal Demographic Results. Stationery Office, Dublin <http://www.cso.ie/census/documents/Amended%20Final%20Principal%20Demographic%20Results%202006.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.) Máltán, annak ellenére, hogy a máltai a hivatalos nyelv, sokan vannak, akik inkább az angolt használják. Sokaknak gondot okoz írásban választékosan és helyesen kifejezni magukat máltaiul.

⁹ Schönbaum Attila: Nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselője Európában – egy dolgozat hipotézisei. *Kisebbségkutatás* (2008) Vol. 17. No. 1., 14–20.

megye, közigazgatási egység) többséget alkotnak, de együttes arányuk országos szinten nem éri el a lakosság 10%-át.¹⁰

A *nemzetiségi államok* kategóriájában a kisebbségek aránya meghaladja 10%-ot, de nem éri el a teljes lakosság negyedét. Idesorolható Bulgária, az Egyesült Királyság, Horvátország, Litvánia, Románia, Szerbia,¹¹ Szlovákia és bizonyos szempontból Luxemburg¹² is.¹³

A *több-, illetve soknemzetiségű államok* csoportjába tartozik Belgium, Bosznia-Hercegovina, Ciprus, Észtország, Lettország, Moldova, Macedónia, Montenegró, Spanyolország és Svájc. Ezekben az országokban legalább kettő etnikai közösség él együtt, és „a legnagyobb” közösség aránya nem haladja meg a lakosság háromnegyedét¹⁴ (3. tábla).

Miután bebizonyítottuk, hogy Európa államainak többsége etnikailag inkább heterogén, mint homogén, vizsgáljuk meg, mennyire elterjedt jelenség az etnikai alapon szerveződő politizálás.

Az 1980-as évektől kezdve Nyugat-Európában, majd a keleti blokk összeomlása után a kontinens középső és keleti felében is (újra) megnőtt a nemzeti, etnikai és/vagy nyelvi csoportokhoz való tartozás szerepe. Egy adott nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási és/vagy regionális közösséghez való tartozás kérdése sok helyen politikai jelentőséget kapott. Európa számos országában megjelent, illetve ahol korábban is jelen volt, ott megerősödött a különböző etnikai és nemzeti kisebbségek politikai képviselője vagy annak az igénye. Erre utal az etnikai (etnokulturális, etnoregionális) alapon szerveződő pártoknak a korábbinál sikereesebb szereplése.¹⁵ Tehát az elmúlt két-három évtizedben megerősödött az etnikai (nemzeti, nyelvi, regionális) identitáson alapuló politizálás, és megszokasodtak az etnikai (nyelvi, regionális) alapon szerveződő úgynevezett rétegpártok. De mit jelent ez számokra lefordítva? Aki számba kívánja venni az etnikai alapon politizáló pártokat, rövid keresgélés után száznál is többre bukkanhat az interneten. Az ilyen pártok országokénti eloszlása egyenletes, és nagyban erősen korreál az államok nemzetiségi összetételével. Vizsgálódásom során harmincegy államban talákoztam kisebbségi párt(ok)kal. Egyedül Írországból, Izlandon, Luxemburg-

¹⁰ Uo.

¹¹ Koszovó nélkül.

¹² Elsősorban a nagyhercegség tradicionális többnyelvűsége miatt soroltam ebbe a kategóriába. A nemzeti nyelvként kezelt luxemburgin (lëtzebuergesch) kívül a francia és a német is hivatalos (adminisztratív) nyelvek. Habár a német dialektusból kialakított luxemburgi a legelterjedtebb, jelentős azok száma, akik az irodalmi németet (Hochdeutsch) vagy a franciát használják fő nyelvként. Országjelentés – Luxemburg. http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages/2_Monitoring/Monitoring_table.asp#TopOfPage 2–3. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

¹³ I. m. Schönbaum Attila (2008) 14–20.

¹⁴ Uo.

¹⁵ de Winter, Lieven – Türsan, Huri (szerk.): *Regionalist parties in Western Europe*. London, 1998, Routledge, 1–3.

ban, Máltán, Portugáliában és Svájcban nem találtam kimondottan etnikai és/vagy nyelvi alapon szerveződő pártot, de meg kell jegyezni, hogy a svájci, luxemburgi és bizonyos mértékben az ír pártok is többnyelvűek, tehát megpróbálnak közvetlenül valamennyi közösséghez szólni. Nem vonunk le tehát elhamarkodott következtetést, ha azt álltjuk, hogy ahol élnek kisebbségek, ott általában megjelennek a kisebbségi pártok is. A következő lépés ezen pártok súlyának felmérése, azaz megvizsgálni, vajon csak a pártpaletta üde színfoltjai-e, vagy elegendő támogatottsággal rendelkeznek ahhoz, hogy részt vehessenek a nemzeti törvényhozásokban? Az 1990-et követő időszak választásait elemezve az államok több mint felében, húszban jutottak képviselőnek kisebbségek legalább két cikluson keresztül¹⁶ (2. és 4. tábla).

Az első fejezet lezárásaképpen vizsgáljuk meg röviden, hogy vajon az elemzésem tárgyául választott etnikai alapon való politizálás a modern társadalmak korában egy archaikus és csökevényes jelenség-e, amely a nemzetállamok kialakulása előtti korból „maradt vissza”, vagy éppen ellenkezőleg, kifejezetten modern jelenség, nem más, mint a poszt-nemzetállami kor „terméke”. Véleményem szerint ezen pártok többségére nézve, ha eltérő súllyal is, de mindkettő állítás hordoz magában igazságot. Vizsgáljuk meg ezt térben és időben, a politikai törésvonalak és végül az identitás jellege szerint. Sok helyen úgy gondolnak a kisebbségekre, mint valamiféle ősközületre, amely az ország periferiáján valahogy túlélte az államnemzet központosító és egységesítő törekvéseit. Így nem más és nem több, mint a nemzetállam tökéletlen megteremtésének bizonyítéka, vagy más szemszögből nézve a periféria sikeres ellenállásának példája. Ugyanez „modern” olvasatban így szólhat: az európai integrációval megerősödő regionalizáció következményeként a régiók, tartományok vagy településekhez kötődő kisebbségek a politikai döntések egyre nagyobb hányadát veszik át a központhoz kötődő etnikai többségtől.

A politikai törésvonalak szemszögből nézve a kisebbségi pártok sokak szerint nem mások, mint a hagyományos etnikai és/vagy nyelvi törésvonalak politikai leképeződései. Jómagam ezzel szemben lehetségesnek vélem, hogy ezen politikai mozgalmak létrejöttét, illetve mostani megerősödésüket magyarázhatja a szubszidiaritás fent említett elvének fokozatos elterjedése következtében felértékelődő lokalitás. A politikai döntések egyre nagyobb részének helyi szinten való meghozatala automatikusan (újra) életre kelti a régiókat mint politikai döntéshozó egységeket. Úgy gondolom, hogy ahol ez a terület egybeesik egy, a többségi társadalomtól etnikailag, nyelviileg eltérő közösség lakóterületével, ott automatikusan kisebbségi jelleget (is) kapnak ezek a regionális politikai mozgalmak. Ezt támasztja alá, hogy általában a kisebbségi pártok regionális szinten sokkal inkább jelen vannak és sikeresebbek, mint országos szinten.

¹⁶ Ez a kétharmada azon országoknak, ahol etnikai pártok működnek.

A kérdést az identitás gyökere felől vizsgálva érdemes átgondolni, milyen tényezőkön van a hangsúly a kisebbségi közösségek önmeghatározása során? Csúpan a többségi társadalomtól eltérő kulturális jegyek (például etnicitás, nyelv) és azok megőrzése vagy más materiális jellemzők is részévé válhattak az önazonosság-tudatuknak? Azt hiszem, az utóbbi esetben a prosperitás egy önmagát hatékonyan megszervezni képes, gazdaságilag is jól működő, sikeres közösség identitásának részévé, sőt fontos hordozójává válhat. A fenti kategóriákat inkább ideáltípusoknak vélem, amelyek jegyeit különböző mértékben és arányban viselheti egy adott kisebbségi párt. Tudom, hogy az előbb felvázoltak nem jelentenek többet egy gondolat kísérletnél, amelyet a későbbiek folyamán érdemes pontosabban és részletesebben kidolgozni, hogy tartalmát valóban igazolni lehessen. Szándékom nem volt több, mint hogy felvessem a kérdés ebből a szempontból való vizsgálatának lehetőségét is.

1. tábla. A kisebbségi alapon való politizálás gyökerei

	Archaikus, a nemzetállamok kialakulása előtti korból „visszamaradt”	Modern, a poszt-nemzetállami kor „terméke”
Tér és idő	Centrum – Periféria Nemzetállam létrehozása – a periféria ellenállása	Regionalizmus Európai integráció
Politikai törésvonal	Hagyományos etnikai, nyelvi	Újszerű, a szubszidiaritás által indukált
Identitás	Kulturális jellegű	Materiális jellegű

A kisebbségek politikai részvételére ható tényezők

A következő fejezetben azokat a tényezőket veszem sorra, amelyeket hasznosnak vélek figyelembe venni, amikor egy kisebbségi közösségnek a politikai életben való részvételi lehetőségeit szeretnénk felmérni, hogy minél átfogóbb politikai stratégiát készíthessünk. Legalább hat meghatározó tényezőt azonosítottam, ezek közül az első négy magával a kisebbséggel kapcsolatos. Név szerint: a közösség

- demográfiai viszonyai,
- lakóterületének földrajzi jellemzői,
- létrejötte és történelme, illetve
- viszonya a többségi közösséggel.

További kettő pedig a területi állam

- jogrendszeréhez és
- pártrendszeréhez

kapcsolódik.

Demográfia. Egy kisebbségi közösség demográfiai jellemzői közül talán legfontosabb a közösség *mérete*. Magától értetődik, hogy egy nagyobb közösség

nagyobb erőforrásokkal rendelkezhet, mint egy kisebb. Egy többmilliós közösség, mint például a katalán és a baszk sokkal több potenciállal rendelkezhet saját élete megszervezésére, mint egy néhány tízezres (például a szorbok, a számik és a rétorománok), a még ennél is kisebb közösségekről nem is beszélve.

A következő jellemző a *többségi és kisebbségi csoport aránya*. Egy méretét tekintve kisebb közösség is bírhat jelentős befolyással, ha a többségi közösség is kis létszámúnak mondható. Jó példa erre a szlovéniai olaszok, illetve az olaszországi szlovének esete. A szlovéniai olaszok háromezer főre becsült közössége a mintegy kétmillió斯 Szlovénia lakosságának körülbelül 0,15%-át teszik ki, ugyanúgy, mint a nagyságrendekkel nagyobb, százezresre becsült szlovén közösség a közel 60 millió斯 Olaszországban.¹⁷

Egy kisebbségi csoport politizálási lehetőségeire hatással bíró további jellemző a többségitől eltérő *kisebbségi közösségek száma*. Más politikai légkör alakulhat ki multikulturális jellegű területeken, mint ott, ahol az etnikai viszonyok egyetlen többség-kisebbség ellentéppárra redukálódnak. Emellett a kisebbségi szervezetek politikai érdekérvényesítésük során dönthetnek a többi csoporttal is versenyző vagy ellenkezőleg, az együttműködést preferáló stratégia között. Az utóbbira jó példa a dél-tiroli ladinok és a Dél-tiroli Néppárt együttműködése.¹⁸

A népesség méretével kapcsolatos paramétereken kívül annak *szerkezetével* kapcsolatos jellemzők is bírhatnak jelentőséggel. Két elemet szeretnék példaként felhozni, de egy alaposabb elemzéssel minden bizonnyal folytatni lehetne a sort. Az első a kisebbségi közösség *korszerkezete*. Az európai kisebbségek általában a többségi társadalmaknál is előregedőbb szerkezettel rendelkeznek. Természetesen számos ellenpéldát is találunk, a roma és az albán kisebbségek például sok helyen jelentősen fiatalabbak a többségi társadalmaknál. A másik példa a kisebbségek *iskolázottsági* fokával és ennek egyik következményeként az *értelmiség méretével* kapcsolatos. Könnyen belátható, hogy ha egy közösség iskolázottsági mutatói alacsonyabbak és számarányát tekintve kisebb értelmiséggel rendelkezik, az hatással lesz a politikai önszerveződés mértékére, és szinte biztos, hogy elmarad a többség társadalmától.

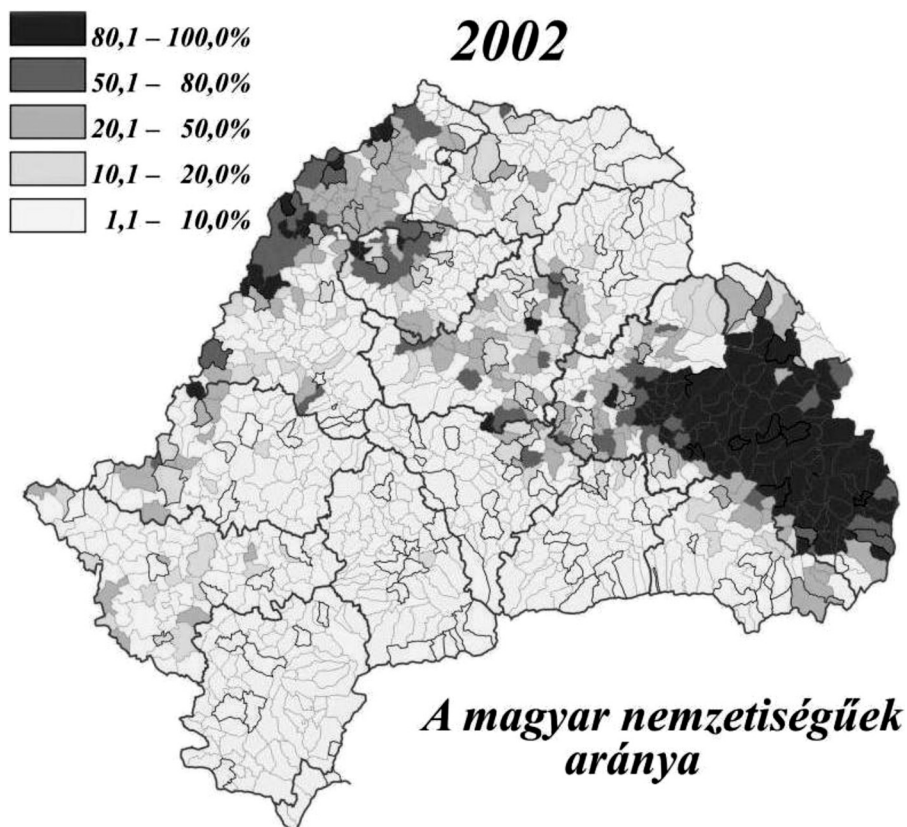
Lakóterület. Fontos figyelembe vennünk egy adott kisebbségi közösség lakóterületének földrajzi jellemzőit. Véleményem szerint az ezekhez való alkalmazkodás nélkül hosszú távon kevés esély van sikeres politikai érdekképviselőre. Az alábbiakban felsorolom, milyen adottságok figyelembevételét tartom megkerülhetetlennek. Az első javasolt vizsgálati szempont, hogy a többségi és a kisebbségi társadalom *együtt vagy külön* él. Együttélésen azt értem, hogy a kisebbségi és a többségi társadalom integráltan, egy közösen felépített és fenntartott struk-

¹⁷ Zupančič, Jernej: Ethnic structures of Slovenia and Slovenes in neighbouring countries, In Orožen Adamič Milan (szerk.): Slovenia: A geographical overview. Ljubljana, 2004, Association of the Geographical Societies of Slovenia, 87. és 89.

¹⁸ <http://www.svppartei.org/de/partei/svp-ladina> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

túrában él. Vagy ellenkezőleg: a közösségek megteremtik párhuzamos világukat, saját intézményeket hoznak létre, üzemeltetnek stb. Sőt, létezik egy további extrém viszony is, amikor a közösségek nem egymás mellett, hanem sokkal inkább egymás ellen élnek, és legfőbb céljukká a másik legyőzése, esetleg kiirtása válik, mint például a boszniai (polgár)háborúban.

Fontos földrajzi elem lehet, hogy a kisebbség az ország *perifériáján*, netán az anyaországgal határos részen vagy a *területi állam belső vidékén* él. A következő elem a *tömbben vagy szórványban* élés kérdése. Úgy gondolom, más-képpen lehet egy kisebbségi társadalom tagjait mozgósítani, ha lakhelyük egy jól körülhatárolt területhez köthető, mint ha szigetszerűen elszórt településeken élnek. Végül figyelembe kell venni azt is, hogy vajon a közösség *többséget vagy kisebbséget* alkot-e ezen a jól körülhatárolt területen. Hadd illusztráljam a fent említett kategóriákat az erdélyi magyarok példáján keresztül.



1. térkép. Magyarok Erdélyben (2002)

Forrás: Sebők László – Kis Tamás [é. n.]: Erdély nemzetiségei a 2002. évi népszámlálás végleges adatai alapján. RMDSZ. Ügyvezető Elnökség, h. n. (<http://www.rmdsz.ro/romaniaimagyarok.php>) (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

A 2002-es romániai népszámláláskor 1 434 377 fő (6,61%) vallotta magát magyarnak. Ebből Erdélyben él 1 416 844 fő, ami Erdély lakosságának csaknem 20%-át (19,61%) jelenti. Az összeírás szerint a helyi magyarság közel fele¹⁹ egy jól körülhatárolt, kompakt tömbben, a román állam közepén található Székelyföldön él, ahol a lakosság többségét teszik ki.²⁰ A következő csoportot olyan megyék alkotják, ahol a magyarok szintén egy jól körülhatárolt területen élnek, de már jórészt kisebbségben, ilyen a magyar határ mentén található Partium vidéke.²¹ A harmadik csoporthoz, az úgynevezett magyar „szigetekhez” azok a szigetszerűen elhelyezkedő, magyar többségű települések tartoznak, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a Székelyföld vagy a Partium magyar „tömbjeihez”. Ilyen területek például Kolozs megye mezősége²² és kalotaszegi²³ magyar többségű települései. A negyedik kategória az úgynevezett „diaszpóra magyarok”, akik kisebbségben vannak saját lakhelyükön, és egyúttal elválasztva élnek a magyar „tömböktől”. Szinte kivétel nélkül idetartoznak a dél-erdélyi magyarok.²⁴

Kialakulás és történelem. A kisebbség létrejötte és közelmúltbeli, huszadik századi története szintén a közösség közéleti szereplésére hatással lévő elemek. A „kisebbségi léthelyzetben élő csoportok” létrejöttének körülményei szerint, a szakirodalom²⁵ alapján az alábbi kisebbségtípusokat különböztetem meg: Az első csoportba az úgynevezett *őslakos, illetve bennszülött népcsoportok, nemzetek* tartoznak (például számik, baszkok), amelyek kialakulásának története a régmúlta, de mindenképpen az európai népvándorlások előtti korra nyúlik vissza. A többi kisebbség vándorlás útján, vagy a határok megváltoz(tat)ásának következtében alakult ki. Ezen közösségeket csoportosíthatjuk migrációjuk jellemzői (önkéntes vagy kierőszakolt jelleg, szervezett ki- vagy letelepítés, illetve szervezetlen kivándorlás vagy betelepülés stb.) vagy (területi és anya-)országaik határainak kialakulása alapján. Ha azonban ezeket a közösségeket az identitásuk jellege szerint szeretnénk csoportosítani, akkor meggyőződésem szerint a kisebbségek kialakulásának idejére célszerű koncentrálni. Véleményem szerint ez

¹⁹ Kovászna, Hargita és Maros megyék magyar lakossága a 2002-es népszámlálás alapján 668 471 fő National Institute of Statistics (NIS) [2003]: General Results (Vol. V) – Population, Households, Dwellings. National Institute of Statistics, Bucharest http://www.insse.ro/cms/files/RPL2002INS/index_eng.htm 126. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

²⁰ Kovászna megyében a lakosság 75,8%-át, Hargita megyében a lakosság 84,6%-át teszik ki a magyarok. Ez az arány Maros megyében 39,3%, de a megye közel fele nem tartozik az úgynevezett székely „tömbhöz”. Uo.

²¹ Szilágy, Szatmár, Bihar és Arad megyék.

²² Például: Szék, Bálványosvára.

²³ Például: Körösfő, Kalotaszentkirály.

²⁴ Hunyad, Krassó-Szörény, Brassó, Fehér és Szeben megyékben él a romániai magyarság majd' egytizede (8,24%, 118 196 fő). Uo.

²⁵ A típusok megalkotásakor Szarka László tipológiájából indultam ki. (Szarka László: *Kisebbségi léthelyzetek – közösségi alternatívák. Az etnikai csoportok helye kelet-közép-európai nemzetállamokban*. Budapest, 2004, Lucidus Kiadó, 113–128.

az időbeli referenciapont a nemzetté válás időszaka. Eszerint az egyik kategóriába azok a közösségek tartoznak, amelyek a kibocsátó közösség nemzetté válását megelőzően vándoroltak el, és új hazájukba azelőtt érkeztek, hogy az nemzetállammá vált volna.²⁶ Az ilyen csoportokat a szakirodalom általában *történeti és/vagy etnikai kisebbségeknek* hívja. Jellemző rájuk, hogy bár kulturálisan (etnikailag, nyelvileg) kötődnek kibocsátó közösségükhöz, de azzal jellemzően közös nemzettudatuk nincs vagy hiányos. Identitásukban fontosabb szerepet játszik a területi állam, illetve annak egy meghatározott régiója. Ebbe a kategóriába sorolhatók az őshonos közösségnek is tekinthető szorbok, az erdélyi szászok vagy az elzásziak. A másik csoportot azok a kisebbségek alkotják, amelyek már a nemzetállamok korában keletkeztek, azaz a kisebbség bevándorlása egyrészt azonos időben zajlott, vagy követte a fogadó közösség nemzetté válását, másrészt a kivándorolt vagy „leválasztott”²⁷ kisebbség a modern nemzetté válást nemzeti közösség részeként élte meg. Az ilyen kisebbségekről a szakirodalom általában mint *nemzeti kisebbségekről* beszél.²⁸ Ebbe a típusba sorolhatók többek között a környező államokban élő magyarok vagy a baltikumi oroszok.

Végezetül, a teljesség kedvéért meg kell említeni az úgynevezett *új* vagy *bevándorló kisebbségeket*. Ebbe a kategóriába²⁹ azok a csoportok tartoznak, amelyek létrejöttének legfőbb forrásai a nemzetközi migráció különböző fajtái.”³⁰

A kisebbségi közösségek kialakulása mellett mindenképpen meghatározó jelentőséggel bírnak a *közel múlt eseményei*, amelyek a mai napig elevenen élnek a csoportok tudatában. Szerencsére a kisebbségek számos pozitív élménnyel gazdagodhattak, különösen az elmúlt néhány évtized során, ilyenek: létezésük elismerése, identitásuk és nyelvük szabad vállalásának engedélyezése, a területi állam közéletében, sőt a demokrácia kiépítésében való részvétel, vagy öngazdálkodáshoz való joguk elismerése és gyakorlása. Elég, ha csak a spanyolországi autonóm közösségekre vagy a brit devolúciós folyamatra gondolunk. Természetesen a 20. század terhelő hagyatéka szintén tovább él a közösségek tudatában. Elsősorban a kényszerített migrációkra, szervezett kitelepítésekre, etnikai tisztogatásokra és háborúkra, valamint egyéb represszív, asszimilációt tudatosan támogató technikákra, az identitásvállalás megnehezítésének különböző formáira,

²⁶ Sajátságos azon csoportok helyzete, amelyek nem köthetők egy specifikus kibocsátó közösséghez a csoport vándorló jellege miatt, vagy azért, mert a vándorlás kezdete a „múlt homályába vész”, mint például a romák vagy zsidók esetében. Ezeket a csoportokat a szakirodalom gyakran nevezi transznacionális kisebbségeknek.

²⁷ Határváltoztatás, kitelepítés, etnikai tisztogatás indukálta kivándorlás.

²⁸ A szakirodalom igen gyakran kényszerkisebbségeknek is nevezi ezt a csoportot, ha a közösség létrejöttét külső kényszer (háború, határváltozás, kitelepítés stb.) okozta.

²⁹ Habár az ezekhez tartozó személyek többsége nem rendelkezik a fogadó állam állampolgárságával, és ezért nem is tárgya ennek a dolgozatnak, de politikai részvételi lehetőségeiket a jövőben feltétlenül érdemes elemezni, ha másért nem, számbeli súlyuk miatt.

³⁰ I. m. Szarka László (2004) 114.

a kisebbség elismerésének hiányára vagy a nyelvhasználat visszaszorítására stb. gondolok.

A többséghez fűződő viszony. Ezzel át is tértünk a következő jellemzőre, a többségi és a kisebbségi közösség(ek) közötti viszony kérdéskörére. Itt a közösségek egymáshoz való viszonyát, e viszony megterheltségének fokát, kulturális különbözőségük mélységét, valamint a kisebbség integrációs szintjét javaslok megvizsgálni. Úgy gondolom, hogy a kisebbség és a többség egymáshoz való *viszonya* alapvetően befolyásolhatja mindkét közösség politizálásának jellegét. Attól függően, hogy pozitívan gondolkodnak egymásról, viszonyuk semlegesnek mondható, attitűdjük ellenséges, elutasító, vagy gyakorlatilag nincs is kapcsolat közöttük, más-más közéleti és politikai környezetet találunk.

A közösségek kapcsolatára hatással lévő további elem, hogy mennyire terhelik meg ezt a viszonyt múltbeli *valós vagy vélt sérelmek*.

Huntington³¹ óta sokan gondolják, hogy a *civilizáción alapuló és kulturális különbözőségek* vagy ellentétek, úgymint eltérő vallás, nyelv vagy politikai kultúra a közösségek egymás közötti viszonyának meghatározó faktorai lehetnek.

Végezetül a kisebbségek *integráltságának fokát* szeretném megemlíteni, amely egy képzeletbeli skálán, az etnikai tisztogatástól a negatív diszkrimináción, illetve nyílt vagy burkolt asszimilációs törekvéseken át az egyenlőség elismeréséig, majd tovább a pozitív diszkrimináción keresztül egészen a közös döntéshozatali modellekig terjedhet.

Az ímént felvázolt viszonyt leíró tényezők átvezetnek a közösség jellemzőitől a területi állam által biztosított jog- és pártrendszerhez. Amíg az eddig bemutatottakra a kisebbségek közvetlenül és nagymértékben hatással lehetnek, a most következőkre nézve már sokkal korlátozottabb a befolyásuk.

*Jogrendszer.*³² Vizsgálatom csak Európa demokratikus államaira terjed ki, ezért az alapvető emberi jogok elismerését eleve adottnak veszem. Ehhez kapcsolódva a következő vizsgálandó elem a kisebbségi jogok elismerésének kérdése, illetve ennek a jognak egyéni vagy kollektív jellege. Európa államainak többsége elfogadja a kisebbségek létezését és az ebből eredő jogokat, amit az is mutat, hogy ezen államok csatlakoztak az Európa Tanács (ET) valamelyik kisebbségekkel kapcsolatos egyezményéhez,³³ és/vagy jogalkotásuk valamilyen formában³⁴ tükrözi a kisebbségek elismerését. A következő lépcsőfok a kisebbségek bevonása a

³¹ Huntington, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, 1998, Európa Kiadó.

³² A dolgozat terjedelmi korlátai miatt csak a kisebbségekkel kapcsolatos jogrendszer kereteleleit ismertettem röviden.

³³ Egyedül Franciaország, Belgium, Görögország és Izland nem csatlakozott az Európa Tanács két kisebbségvédelemmel kapcsolatos egyezményének (Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről és Regionális, Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája) valamelyikéhez.

³⁴ Például: alkotmány, választási törvény, kisebbségi törvény stb.

döntéshozatalba. Ezzel kapcsolatban a fenti egyezményekhez kapcsolódó monitoring rendszeren kívül az ET Velencei Bizottságának³⁵ tevékenységét, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának ajánlásait, különösen a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételére vonatkozó úgynevezett lundi ajánlásokat³⁶ kell kiemelni. Végezetül meg kell jegyezni, hogy az Európai Unió, mint a harmadik és egyben legjelentősebb európai szervezet nem rendelkezik kisebbségi dimenzióval.³⁷

Politikai rendszer. A kisebbségi (szak)politiká(ka)t, ahogy magát a politikát is több irányból lehet és érdemes vizsgálni. Végezhetünk elemzést az intézményrendszerre és a politika folyamatára koncentrálva, vagy a vizsgálat tárgyát a politikai kultúra és értékek irányába tolva, tekinthetjük a politikát folyamatnak, illetve a politikai cselekvés és magatartás színterének.³⁸ Természetesen, az előbbi megközelítési módokat felhasználva, lehetséges a politikát tartalmi oldalról, annak eredményessége felől vizsgálni, ami magában foglalja az elérni kívánt célokat, a megvalósítási stratégiákat és az ezek elérése érdekében kifejtett tevékenységeket.³⁹

A politikai cselekvésre ható tényezők számbavétele után a következő részben a kisebbségek politikai döntéshozatalban való részvételének lehetőségeit, intézményeit gyűjtöm össze. Bízom benne, hogy az előző résszel együtt a most következő jó kiindulópontként szolgálhat kisebbségi politikák későbbi komplex, tartalmi jellegű (szakpolitikai) elemzéséhez.

A politikai döntéshozatalban való részvétel intézményei

Kisebbségi közösségeknek a politikai döntéshozatal különböző (európai, nemzeti, regionális, települési) szintjein többféle (döntéshozatali, konzultációs, tanácsadó) intézményi lehetősége nyílik a politikacsinálás folyamatában való részvételre.

³⁵ Hivatalosan: European Commission for Democracy through Law.

³⁶ Foundation on Inter-Ethnic Relations: Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben és Értelmező Jegyzék. Foundation on Inter-Ethnic Relations, The Hague, 1999. Elérhető: http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_hu.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2008. november 26.)

³⁷ Ez annak ellenére igaz, hogy a csatlakozó államokkal szemben megszabott feltételek között (lásd koppenhágai kritériumok) nevesítették a kisebbségi jogok betartásának követelményét.

³⁸ Ágh Attila: *A magyar közigazgatás és az Európai Unió.* In Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány.* Budapest, 2003, Aula Kiadó, 72–73.

³⁹ Vass László: *A közpolitika és a kormányzati döntéshozatal folyamata.* In Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány.* Budapest, 2003, Aula Kiadó, 508.

A szakirodalom⁴⁰ általában a következő kisebbségi érdek-képviselési lehetőségeket azonosítja:

- Képviselés nemzeti parlamentekben
- Érdekképviselés kisebbségi ügyekre specializálódott kormányzati ügynökségek (governmental agencies) által
- Informális csatornákon (informal channels) keresztül
- Hatalom helyi, regionális vagy autonóm entitásokra való átruházása (devolution of powers) útján

Dolgozatomban részletesen csak a kisebbségek parlamenti képviselésével foglalkozom, de előbb tekintsük át röviden a többi kategóriát is! Fontosnak tartom aláhúzni, hogy célom csupán a lehetséges intézmények összegyűjtése, egy inventár elkészítése volt. A felsorolandó minták átfogó értékelésére már csak azért sem vállalkozhattam ezen keretek között, mert meggyőződésem szerint egy átfogó és

⁴⁰ Elsősorban a következő művekre támaszkodtam a fejezet kidolgozása közben: Fábian György – Kovács László Imre: *Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945–2002)*. Budapest, 2004, Osiris Kiadó. Foundation on Inter-Ethnic Relations, *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben és Értelmező Jegyzék*, (The Hague, 1999, Foundation on Inter-Ethnic Relations), Frowein, Jochen Abr. – Hofmann, Rainer – Wolfrum, Rüdiger (red.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten. Teil 1*. (Berlin, 1993, Springer-Verlag), Frowein, Jochen Abr. – Hofmann, Rainer – Wolfrum, Rüdiger (red.): *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten. Teil 2*. (Berlin, 2004, Springer-Verlag), Frowein, Jochen Abr. – Roland Bank: *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes (DH-MIN(2000)1). Expert study submitted on request of the DH-MIN of the CoE by the Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law*, (Heidelberg, Strasbourg, 2000, Council of Europe), Ghai, Yash: *Public Participation and Minorities* (London, 2003, Minority Rights Group International), Ishiyama, John T. – Breuning, Marijke: *Ethnopolitics of the new Europe* (Boulder – London, 1998, Lynne Rienner Publishers), Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sybille: *National Minorities in Europe, Handbook* (Ethnos 63., Wien, 2003, Braumüller), Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sybille: *Minderheitenrechte in Europa – Handbuch der europäischen Volksgruppen Band 2* (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wien, 2006, Springer-Verlag), Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sybille, (red.): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Band 3* (Wien, 2006, Springer-Verlag), Pap András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig* (Budapest, 2007, Gondolat Kiadó), Reynolds, Andrew – Ellis, Andrew – Reilly, Ben (Eds.): *Electoral System Design* (Stockholm, 2005, The New International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance), Reynolds, Andrew: *Electoral systems and the protection and participation of minorities* (London, 2006, Minority Rights Group International), Spiliopoulou Åkermark, Sia et. al. (Eds.): *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea* (Mariehamn, 2005, The Åland Islands Peace Institute), Verstichel, Annelies: *Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of Minorities: Review of the Opinions of The Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities* 163–195. In European yearbook of minority issues ([Eds.] EURAC/ECMI Vol. 2 2002/2003. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2004), de Winter, Lieven – Türsan, Huri (eds.): *Regionalist parties in Western Europe*, (Routledge, London, 1998. Roessingh), és az Európa Tanács Velencei Bizottságának dokumentumai.

komparatív elemzést csak azután lehet elvégezni, hogy minden egyes országban sor került az állam-intézmény-kisebbség kategória hármasság együttes vizsgálatára.

Kormányzati szervek. Csak néhány olyan európai állam van,⁴¹ ahol külön minisztérium foglalkozik kizárólag kisebbségi ügyekkel, de számos olyan állam létezik, ahol egy vagy több *minisztérium portfóliójába* tartoznak kisebbségekkel kapcsolatos ügyek, leggyakrabban belügy-, igazságügy-, regionális fejlesztésekért, kulturális vagy éppen agrárügyekért felelős minisztériumok foglalkoznak kisebbségi ügyekkel. Az is előfordul, hogy tárca nélküli minisztert bíznak meg a témával.⁴² Ezenkívül több helyen *speciális kormányzati részleget, irodát* (special division, office) vagy egyéb szervet hoztak létre, amely összehangolhatja, illetve irányíthatja is a kisebbségekkel kapcsolatos törvények előkészítését.⁴³ Ezenkívül hatékonyan hozzájárulhat a döntések előkészítéséhez, ha a *kisebbségi kérdésekkel* foglalkozó *tisztviselők* között megtalálhatók az adott közösségek képviselői.⁴⁴ Egy további lehetőség a *kisebbségi ombudsman, biztos* vagy bizottság intézményeinek létrehozása. Erre sor kerülhet közvetlenül a kormány által vagy attól függetlenül, parlamenti kinevezéssel.⁴⁵

Informális csatornák. Kisebbségek érdekeinek „becsatornázására” sor kerülhet informális utakon, például kerekasztalokon (round tables), tanácsadó testületeken (advisory councils) vagy összekötő irodákon (liaison offices/committees) keresztül.⁴⁶ Ezek a testületek általában tanácsadó vagy konzultációs jellegűek.

⁴¹ Észtország: Népeségért és Etnikai Ügyekért Felelős Miniszter Hivatala (Office of the Minister for Population and Ethnic Affairs) (<http://www.rahvastikuminiister.ee/>) Szerbia: Emberi és Kisebbségi Jogok Minisztériuma (Ministry for Human and Minority Rights) (<http://www.human-rights.gov.yu/>) (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.) Montenegró: Emberi és Kisebbségi Jogok Védelmének Minisztériuma (Ministry for Human and Minority Rights Protection) (<http://www.gov.me/eng/minmanj>). (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

⁴² Csehországban, 2006-tól például Džamila Stehlíková tárca nélküli miniszterként felelős többek között kisebbségi ügyekért, ezért sokszor titulálják az emberi jogok és nemzeti kisebbségek miniszterének.

⁴³ Például Romániában a kormányzat Interetnikus Kapcsolatok Osztálya (Departament for Interethnic Relations) (<http://www.dri.gov.ro/>). (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.) vagy Norvégiában a munkaügyvel és a társadalmi beilleszkedéssel foglalkozó minisztériumon belül működik a Számi és Kisebbségi Ügyek Osztálya (The Department of Sami and Minority Affairs) (<http://www.regjeringen.no/en/dep/aid/About-the-Ministry/organization/Departments/The-Department-of-Sami-and-Minority-Affairs.html?id=1453>). (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

⁴⁴ Például Dél-Tirolban a tisztviselőknek egyaránt kell tudniuk olaszul és németül. (Art. 1 Decree No 752 of 26 July 1976).

⁴⁵ Például Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa

⁴⁶ Például: Macedóniában az Alkotmány (78. cikkely) rendelkezik az Interetnikus Kapcsolatok Tanácsának (Council for Inter-Ethnic Relations) létrehozásáról. A tanács tagjai a Nemzetgyűlés elnöke mellett két-két képviselővel a macedón, az albán, a vlach, a roma közösségek, illetve további két képviselőt küldhetnek a többi kisebbségek. Dániában ilyen szervezet a német kisebbséggel való kapcsolattartásért felelős bizottság (Committee for Contact to the German Minority), ami a kormány, a parlament és német kisebbség szervezetének tagjaiból áll. (<http://www.folketinget.dk/default.asp?ptag=visUdvalg&tval=%7BBA697749-3D81-4083-89BA-53D2D37DA864%7D>). (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

A kisebbségek képviselői eljuttathatják általuk hangjukat a kormányzathoz, illetve fordítva, segítségükkel a kormányzat megoszthatja és megvitathatja álláspontját az érintettekkel. Az ilyen testületek tehát közvetlen kapcsolatot jelenthetnek a kisebbség(ek) és a hatalom között. Leggyakrabban kisebbségi civil szervezetek, egyházak, politikai pártok, kisebbségi parlamentek és a kormányzat képviselői, illetve független szakértők foglalnak bennük helyet. Ilyen testületek létrejöhetnek nemzeti, regionális, helyi vagy akár nemzetközi⁴⁷ szinten is.

Hatalom átruházás. A központi hatalom leépítése és ezzel párhuzamosan regionális, helyi entitások megerősítése szintén lehetőséget teremthet a kisebbségi közösségek számára, hogy hatékonyabban vegyenek részt a döntéshozatalban. A *helyi önkormányzati* forma hozzájárulhat egy közösség identitásának megerősödéséhez, ha tagjai a lakosság többségét alkotják. A (helyi) *kisebbségi önkormányzatok* ötvözik az autonómiát és az önkormányzati formát.⁴⁸ A különböző *autonómiamodellek* az általuk biztosított eltérő mértékű jogok függvényében nyújthatnak alkalmat a kisebbségeknek ügyeik független intézésére, szabályozására. A szakirodalom a következő főbb autonómiatípusokat különbözteti meg: területi, személyi és funkcionális autonómia. Amíg az autonómia a központi államtól bizonyos törvényhozói és végrehajtói hatalommal kapcsolatos jogokat ruház át egy közösségre, addig a *föderális jellegű rendszerek*, amennyiben belső egységeiknek határait etnikai, nyelvi vagy vallási alapon húzzák meg, biztosíthatják a különböző közösségek arányos részvételét a politikai döntéshozatalban.⁴⁹

Kisebbségek parlamenti képvisellete. Ebben a részben elsősorban azt vizsgálom, kik és hogyan képviselhetik a kisebbségi érdekeket, illetve hogy milyen eljárások és technikák segíthetik elő a kisebbségek politikai érdekképviselését a nemzeti parlamentekben. Először is teljesülnie kell egy alapfeltételnek, ami nélkül a képviselő nem valósulhat meg szabadon: Ahogy az ET *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* (7. cikk) is megfogalmazza, a területi államnak biztosítania kell „minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, a véleménynyilvánítás szabadságához való jogának tiszteletben tartását”. A kisebbségeknek joga van tehát ahhoz, hogy a közösségek létrehozassák és szabadon működtethessék saját politikai szervezeteiket, és azt ne akadályozza jogszabályi korlát. Napjainkban a vizsgált államok többségében, Bulgáriát leszámítva, ahol az alkotmány nem teszi lehetővé nyíltan etnikai alapon szerveződő

⁴⁷ Norvégia, Svédország és Finnország kormányainak képviselői számos alkalommal tanácskoztak együtt a számikat érintő kérdésekben a nemzetközi civil szervezetnek számító Északi Számi Tanáccsal (Nordic Sami Council).

⁴⁸ Példa erre a magyarországi és szlovéniai kisebbségi önkormányzatok.

⁴⁹ Szemléletes példa a belga államberendezkedés a flamand, vallon és brüsszeli régióival, illetve az ezeket részben keresztbe metsző holland, francia és német nyelvű közösségeivel, illetve a spanyol autonóm közösségek „aszimmetrikus föderalizmusa”.

pártok létrehozását,⁵⁰ nincs jogi akadálya kisebbségi pártok alapításának.⁵¹ Természetesen azok az államok sem nyújtanak ideális környezetet kisebbségi politikai szervezetek, pártok működéséhez, amelyek nem ismerik el nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségek létezését területükön.

Kisebbségek képviselői. Kisebbségek parlamenti képviselője többféleképpen valósulhat meg. Kisebbségek képviselőtét vállalhatják az úgynevezett hagyományos ideológiai pártok, de a közösségek létrehozhatják saját pártjaikat, és rajtuk keresztül is megkísérelhetik politikai érdekeik képviselőtét. Ezenkívül az állam is garantálhat fix vagy speciális mandátumokat, illetve kedvezményes eljárásokat a kisebbségek számára.

Abból a tényből, hogy *nincsenek etnikai, nyelvi vagy vallási alapon szerveződő pártok* egy adott állam törvényhozásában, még nem következik automatikusan, hogy ott a kisebbségek érdekei képviselő nélkül maradnának. Először is meg kell különböztetni az etnikai, nyelvi vagy vallási szempontból homogén államokat azoktól, amelyek valamilyen mértékben megosztottak ebben az értelemben (3. tábla). Csak az utóbbi csoportba tartozó államok esetében van értelme vizsgálni, hogy a kisebbségi közösség politikai preferenciái egybeesnek-e az etnikai, nyelvi vagy vallási határokkal, vagy sem. Ha egy kisebbségi közösség sikeresen integrálódott, lehetséges, hogy tagjainak inkább hagyományos, úgynevezett ideológiai jellegű politikai kérdések határozzák meg választásait, nem az etnikai vagy nyelvi törésvonal a döntő számukra. Különösen akkor fordul ilyen elő, ha a hagyományos pártok tekintettel vannak rájuk, például a párt vagy annak képviselőcsoportjának felépítése reflektál a kisebbségekre.⁵² Természetesen az is lehetséges, hogy a hagyományos pártok nem vállalják fel a (helyi) kisebbségek képviselőtét. Ebben az esetben, ha a közösség elegendő erőforrással rendelkezik, létrehozhatja saját politikai pártját. Az általam vizsgált államok közül a legutóbbi választások során 11-ben indultak sikeresen és nyertek mandátumot *etnikai alapon* (is) *szerveződő pártok* (2. és 4. tábla).

⁵⁰ Bulgária Alkotmánya: 11. (4) cikkely. A bolgár állam képviselői szerint a fenti cikkely nem korlátozza az etnikai vagy vallási kisebbségek önszerveződését. [ET Velencei Bizottság: CDL(2008)035 Constitution of Bulgaria – Observations of the Bulgarian authorities.]

⁵¹ Albániában 2000-ig, azaz az új választási törvény (No. 8580, 2000. február 17.) életbelépése előtt szintén csak burkoltan működtek etnikai alapon szerveződő politikai pártok. Ellenpéldaként az őshonos olasz és magyar nemzeti kisebbség esetében a Szlovén Alkotmány (64. cikkely) külön nevesíti ezt a jogot.

⁵² Ausztriában a parlamenti frakciókban több párt (például SPÖ, ÖVP, FPÖ, Die Grünen) is rendelkezik kisebbségi szóvivővel (minderheitenpolitische Sprecher) tartományi (például Burgenland) vagy országos szinten. Németországban a dánok lakta Schleswig-Holstein, illetve a szorbok lakta Szászország és Brandenburg Tartományi Gyűlésében számos párt (például Die Grünen, SPD, FPÖ, PDS) alkalmaz kisebbségi szóvivőket (minderheitenpolitische Sprecher).

Ehhez a számhoz nyugodtan hozzá lehet adni Bulgáriát, ahol a Mozgalom a Jogokért és a Szabadságokért Párt, ha burkolt formában is, de a helyi török és muszlim kisebbség pártja.

Az elmúlt több mint másfél évtizedet is figyelembe véve a lista kiegészíthető Litvániával és Észtországgal. Litvániában a helyi lengyel kisebbség pártja⁵³ a legutóbbi választásokig, Észtországban pedig a helyi oroszok pártja egészen az 1999-es választásokig tudott mandátumot szerezni.⁵⁴ Végezetül meg kell említeni azokat az államokat is, ahol a *hagyományos, ideológiai pártok* eleve *etnikai vagy nyelvi alapon szerveződnek*. Ilyen állam Belgium, ahol a francia és a holland nyelvű közösség különálló pártrendszerrel rendelkezik, vagy Bosznia-Hercegovina, ahol mindhárom közösségnek (bosnyák, horvát és szerb) gyakorlatilag önálló pártrendszere van,⁵⁵ de léteznek multietnikus⁵⁶ vagy magukat annak deklaráló⁵⁷ pártok is. Legvégül Ciprust lehet megemlíteni, ahol nemcsak a pártrendszer, hanem gyakorlatilag maga az ország is megkettőződött.

⁵³ Lietuvos lenkų rinkimų akcija/Akcja Wyborcza Polaków na Litwie 2008-as választásokig folyamatosan rendelkezett képviselővel a litván törvényhozásban (1992: 4, 1996: 1, 2000: 2, 2004: 2).

⁵⁴ Az Alkotmányos Párt (Konstitutsioonierakond) elődjének az Egyesült Észt Néppártnak (Eestimaa Ühendatud Rahvapartei/Obyedinnenaya Narodnaya Partiya Estonii) az 1999-es választáson elért 6,1%-a 6 helyet eredményezett.

⁵⁵ Csak azokat a pártokat ismertetem, amelyek képvisellel rendelkeznek az állami, illetve a bosnyák–horvát és a szerb entitás törvényhozásának valamelyikében 2006-ban:

Multietnikurális pártok: Bosnyák Párt (Bosanska stranka), Bosznia–Hercegovinai Szociáldemokrata Párt (Socijaldemokratska Partija BiH – Socijaldemokrati/Социјалдемократска Партија БиХ – Социјалдемократи).

Bosnyák pártok: Bosznia-hercegovinai Hazafias Párt (Bosanskohercegovačka Patriotska Stranka), Demokratikus Akció Pártja (Stranka Demokratske Akcije), Párt Bosznia és Hercegovináért (Stranka za Bosnu i Hercegovinu) a Demokratikus Nemzeti Közösség (Demokratska Narodna Zajednica).

Szerb pártok: Szerb Köztársasági Demokratikus Haladás Pártja (Партија демократског прогреса РС, Partija demokratskog progres RS), Független Szociáldemokraták Szövetsége (Савез независних социјалдемократа, Savez nezavisnih socijaldemokrata), Szerb Demokrata Párt (Српска демократска странка, Srpska demokratska stranka), Szerb Köztársasági Szerb Nemzeti Szövetség (Српски народни савез РС, Srpski narodni savez RS), Szerb Köztársasági Szerb Radikális párt (Српска радикална странка РС, Srpska radikalna stranka RS), Szerb Köztársasági Szocialista Párt (Социјалистичка партија Републике Српске, Socijalistička partija Republike Srpske).

Horvát pártok: Horvát Kereszténydemokrata Unió (Hrvatska kršćanska demokratska unija), Bosznia-Hercegovinai Horvát Demokratikus Közösség (Hrvatska demokratska zajednica BiH), Horvát Jogpárt (Hrvatska stranka prava), Új Horvát Kezdeményezés (Nova hrvatska inicijativa), Munka a Fellendülésért Néppárt (Narodna stranka Radom – Za boljitak), Horvátok Együtt (Hrvatsko Zajedništvo)

⁵⁶ Ezek közül parlamenti képvisellel a Bosznia-hercegovinai Szociáldemokrata Párt (Socijaldemokratska Partija BiH – Socijaldemokrati/Социјалдемократска Партија БиХ – Социјалдемократи) rendelkezik.

⁵⁷ Habár a Párt Bosznia és Hercegovináért (Stranka za Bosnu i Hercegovinu) magát multietnikusnak tartja, támogatói jórészt bosnyákok, és a szerbek többsége is bosnyák nacionalistának titulálja őket.

A kisebbségi szervezetek és pártok jelentős részének, elsősorban közösségük mérete vagy dekoncentrátsága miatt gyakorlatilag nincs vagy igen minimális az esélye, hogy a többi párttal azonos feltételekkel tudjon mandátumo(ka)t szerezni az adott ország törvényhozásában. Az államok ilyen esetekben bizonyos *kedvezményekkel könnyíthetik meg a kisebbségi pártok mandátumszerzését*. Ezek a kedvezmények lehetnek általánosak vagy csak bizonyos (nemzeti, etnikai, nyelvi, esetleg vallási) kisebbségekre vonatkoznak. Sokak szerint az utóbbiak *sértik* az adott állam állampolgáraival szembeni *egyenlő bánásmód elvét*.⁵⁸

Először tekintsük át a választási rendszerhez kötődő technikákat, amelyek lehetnek általánosak (minden társadalmi csoportra vonatkozó), vagy csak az etnikai, nemzeti vagy nyelvi kisebbségekre koncentrálók. Vizsgáljuk meg az *alacsony vagy egyáltalán nem létező formális parlamenti küszöb* lehetőségét az arányos és vegyes választási rendszerekben. Az országok többsége 4-5%-os belépési küszöböt szokott előírni. Ennél alacsonyabb, például az Albániában alkalmazott 2%-os küszöb segíthet a kisebb közösségeknek, hogy képviselőhöz juthassanak. A kedvezmény hátránya lehet, hogy túlzottan elaprózottá teszi a parlament összetételét, és így megnehezítheti stabil kormány létrehozását. Van rá példa, hogy csak a kisebbségekre vonatkozik a kedvezményes küszöb: Romániában a kisebbségeknek elég egy átlagos mandátum megszerzéséhez szükséges voksok 5%-át megszerezni, hogy képviselőhelyhez jussanak.⁵⁹ Ennek az eszköznek a gyengéje, hogy nem képes figyelembe venni a különböző közösségek közötti méretkülönbségeket.

2. tábla. Pártversenyben a parlamentbe bejutott etnikai pártok

Ország	Legutóbbi választás ideje (év)	Parlamenti helyek száma* (fő)	Pártversenyben bejutott etnikai pártok		
			Párt neve	Eredmény	
				%	mandátum
Albánia	2005	140	Egység/Unió az Emberi Jogokért Partia Bashkimi për të Drejtat e Njeriut/Κόμμα Ένωσης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	4,13	2
Bulgária	2005	240	Mozgalom a Jogokért és a Szabadságokért (Hak ve Özgürlükler Hareketi/Движение за права и свободи – Dvizhenie za prava i svobodí)	14,07	34
Finnország	2007	200	Svéd Néppárt SFP – Svenska Folkpartiet/ RKP – Ruotsalainen kansanpuolue	4,57	9

⁵⁸Kisebbségek kettős szavazati jogáról bővebben: CDL-AD(2008)013 Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities.

⁵⁹Törvény a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról [No. 68/1992, 4 (1) cikkely].

Ország	Legutóbbi választás ideje (év)	Parlamentari helyek száma* (fő)	Pártversenyben bejutott etnikai pártok		
			Párt neve	Eredmény	
				%	mandátum
Lettország	2006	100	„Egyetértés Centrum” választási szövetség Saskaņas Centrs/Центр согласия	14,42	17
			Polgári Jogokért az Egyesült Lettországbán PCTVL – Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā/ ЗаПЧЕЛ: За права человека в единой Латвии	6,03	6
Macedónia	2008	120	Demokratikus Unió az Integrációért BDI – Bashkimi Demokratik për Integrim/ Демократска Унија за Интеграција	12,77	18
			Az Albánok Demokratikus Pártja PDSH – Partia Demokratike Shqiptare/ Демократска партија на Албанците	8,48	11
Montenegró	2006	81	Szerb Lista Српска листа	14,68	12
			A Bosnyák Párt a liberálisokkal kötött koalícióból Либерали и Бошњачка странка – Исправни у прошлости, прави за будућнос	1,25	1
Egyesült Királyság	2005	646	Skót Nemzeti Párt SNP – Scottish National Party/Pàrtaidh Nàiseanta na h-Alba/Scottis Naitional Pairtie	1,52	6
			Walesi Nemzeti Párt Plaid Cymru/The Party of Wales	0,60	3
			Az északír „Mi magunk” Sinn Fein	0,60	5
			Az északír Szociáldemokrata és Munkáspárt SDLP – Social Democratic and Labour Party/ Páirtí Sóisialta Daonlathach an Lucht Oibre	0,50	3
Olaszország	2008	630	Dél-tiroli Néppárt SVP – Südtiroler Volkspartei/Le parti popolar de Südtirol	0,41	2
			Az Aosta-völgyi „Autonómia Szabadság Demokrácia” koalíció ALD – Autonomie Liberté Démocratie	0,10	1
Románia	2004	332 (137)	RMDSZ – Romániai Magyarok Demokrata Szövetsége	6,20 (6,23)	22 (11)

Ország	Legutóbbi választás ideje (év)	Parlament helyek száma* (fő)	Pártversenyben bejutott etnikai pártok		
			Párt neve	Eredmény	
				%	mandátum
Spanyolország	2008	350 (264)	Konvergencia és Unió CiU – Convergència i Unió	3,03	10 (7)
			Katalán Köztársasági Baloldal ERC – Esquerra Republicana de Catalunya	1,16	3 (16**)
			Baszk Nacionalista Párt EAJ/PNV – EuzkoAlderri Jeltzalea/Partido Nacionalista Vasco	1,19	6 (4)
			Igen Navarrára Na-Bai – Nafarroa Bai	0,24	1
			Galíciai Nacionalista Blokk BNG – Bloque Nacionalista Gallego	0,83	2
Szlovákia	2006	150	MKP – Magyar Koalíció Pártja	11,68	20

* A parlamenti képviselőhelyek száma. Zárójelben a „második kamara” képviselőinek a száma.

** A baloldali katalán frakció (Entesa Catalana de Progrés) létszáma.

Ha nemzeti szinten nem is, regionális szinten van arra példa, hogy a kisebbségeket kiemelik a „küszöbszabály” hatálya alól. A németországi Schleswig-Holstein és Brandenburg tartományokban a dán, illetve a szorb pártokra nem vonatkozik a küszöbszabály.⁶⁰ A kisebbségek kedvezményezésének másik lehetősége, hogy *törvényileg garantálják az adott kisebbség parlamenti helyét*. Ennek legerőteljesebb és egyben legegyszerűbb formája, amikor előre meghatározott számú fix helyet tartanak fenn egy adott kisebbség részére. Ilyenkor a kisebbségek számára önálló választókereteket hozhatnak létre. Az így kiosztott mandátumok száma lehet egy⁶¹ vagy több,⁶² sőt előfordul az is, hogy több közösség osztozik egy mandátumon.⁶³ Lehet, hogy a kisebbség részére fenntartott képviselőhelyek számát a kisebbség lakosságarányától teszik függővé, és garantálják a közösség lakosságárányos képviselőségét.⁶⁴ Végezetül az is megoldás, ha úgy támogatják

⁶⁰ Szászország nem alkalmaz ilyen kedvezményt. A szorok egyébként elsősorban az úgynevezett hagyományos pártokon keresztül képviselik érdekeiket.

⁶¹ Szlovéniában a magyar és az olasz közösség egy-egy fix mandátummal rendelkezik.

⁶² Montenegróban az albán kisebbség öt képviselőt választhat.

⁶³ Horvátországban egy képviselőt választhatnak együtt a csehek és szlovákok; továbbá az osztrákoknak, bolgároknak, németeknek, lengyeleknek, románoknak, románoknak, ruszinoknak, oroszoknak, törököknek, ukránoknak, aromunoknak (vlachoknak) és zsidóknak szintén jogukban áll választani egy képviselőt, ugyanúgy, mint az albánoknak, bosnyákoknak, montenegróiaknak, macedónoknak és szlovénoknak.

⁶⁴ Horvátországban a 2002-ig hatályos kisebbségi törvény szerint (17 cikkely, Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and the Rights of Ethnic and National Communities or Minorities in the Republic of Croatia, Official Gazette 65/91, 70/91, 27/92, 34/92, 68 /95, 105/00)

egy kisebbségi közösség mandátumszerzését, hogy azok közül, akik (valamilyen explicit vagy implicit küszöb miatt) nem tudtak önerőből bekerülni a parlamentbe, a legjobban szereplőt vagy a listát vezető jelöltet mégis képviselőhelyhez jutatják. Meg kell még említenünk a választók személyének kérdését. Hogyan lehet garantálni, hogy az adott közösség képviselője kerüljön megválasztásra? A szakirodalom szinte egyöntetűen egyetért abban, hogy – a névjegyzékbe vétel minden negatív következménye ellenére – a kisebbségi választók regisztrálása biztosíthatja leginkább, hogy a közösség tagjai a közösséghez tartozó jelöltet választhassanak meg.

Végül tekintsük át, mikor történik igazi választás a kisebbséget képviselni akaró jelöltek között. Első látásra magától értetődőnek tűnhet, hogy a különböző pártok, politikai csoportosulások jelöltjei a választás során méretik meg magukat, de arra is van példa, hogy a közösség valamiféle előszelekció vagy választás alapján dönt a jelöltjeiről. Az elsőt általában akkor alkalmazzák, amikor fix helyekért megy a verseny, a másodikra pedig inkább akkor kerül sor, amikor a mandátumhelyek száma a leadott voksok számától függ, például egy kedvezményes küszöb esetében. Ilyenkor maximalizálni kell a választás során a közösségre leadott szavazatok számát.⁶⁵

A harmadik támogató eszköz a *regisztrációs követelmények mérséklése*, például egyéni jelöltek esetében a jelöltállításhoz szükséges támogatói aláírások alacsonyabb száma, vagy listás választásoknál a listaállítási feltételeinek megkönnyítése. Ezek csökkentik a kisebbségi pártok és szervezetek kampánykiadásait, és így költségtakarékosabbá tehetik a választásokon való indulást az anyagilag törékenyebb szervezetek számára is. Természetesen ezek a lehetőségek nem garantálhatják a biztos sikert, de kiegyenlítettebbé tehetik a versenyt, és így esélyt teremthetnek a kisebbségek számára. Ehhez kapcsolódhat továbbá a *kisebbségi pártok finanszírozási feltételeinek* a megkönnyítése. A pártok közfinanszírozása általában az általuk elért eredmények alapján történik, ezért a kisebbségi pártok gyakran nem részesülhetnek ilyen jellegű támogatásban. Lehetséges megoldás, ha a kisebbségi pártok közfinanszírozását nem kötik közvetlenül a választásokon elért eredményükhöz, illetve ha lehetővé teszik számukra, hogy költségeik egy részét, amennyiben van ilyenjük, az anyaországuk terhére fedezhessék.⁶⁶

azoknak a nemzeti és etnikai kisebbségeknek, amelyek létszáma meghaladja a lakosság 8%-át (szerbek), jogukban áll, hogy a parlamentben lakosságárányosan szerezhessenek mandátumokat.

⁶⁵ Például Lengyelországban a német kisebbség választási listája a Deutsche Minderheit / Mniejszość Niemiecka.

⁶⁶ A német párttörvény (hatályos 1994. január 31-től, BGBl. I S. 149) 18. (4) cikkelye szerint az etnikai pártok jogosultak közpénzekre, függetlenül az európai és szövetségi választásokon elért eredményüktől, illetve az azonos törvény 25. (2) cikkelye lehetővé teszi etnikai pártok anyaországi finanszírozását.

Az utolsó, a választási rendszerhez kapcsolódó eszköz a *kisebbségek számára kedvező választási kerületek* kialakítása. Ennek különböző lehetőségei vannak, a választási rendszer többségi vagy arányos jellege szerint.⁶⁷ Általánosan elfogadott nézett, hogy a kisebbségek számára az arányos választási rendszer kedvezőbb a többséginél, de véleményem szerint ez nem feltétlenül igaz. A többségi modell elsősorban olyan közösségeknek előnyös, amelyek az adott állam egy jól körülhatárolt területén élnek, és ott egyúttal a lakosság többségét alkotják. A többségi rendszerben a körzetek nagyságának és határainak kijelölése a fő kérdés. Amennyiben a körzethatár nagyjából egybeesik egy kisebbség szállásterületének határaival, és ezáltal biztosított a közösség többsége az adott helyen, akkor a többségi választási rendszer is garantálhatja a közösség képviselőjéhez jutását. Ez a garancia még biztosabb, ha az úgynevezett kisebbségi körzetek nagysága, azaz a bennük választásra jogosultak száma alacsonyabb, mint a többségi közösség körzeteiben, mert így arányait tekintve a közösség kevesebb voksal juthat mandátumhoz.⁶⁸ Az arányos rendszerben a körzetek magnitúdójától, vagyis az adott körzetből megválasztott képviselők számától függ leginkább a rendszer „kisebbségbarát” jellege. A többképviseles körzetek a kisebbségi pártoknak nagyobb esélyt jelentenek. A kisebbségek speciális támogatási formája lehet, ha a közösség által lakott választói körzetek magnitúdója nagyobb, mint azoké, ahol nem élnek kisebbségek.

Összefoglalásképpen tekintsük át még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseletének típusait.⁶⁹

1. Etnikai vagy nyelvi alapon szerveződő pártrendszer
2. Pártversenyben a parlamentbe bejutott etnikai pártok
 - 2.1. Nyíltan etnikai jellegű pártok
 - 2.2. Burkoltan etnikai jellegű pártok
3. Törvényileg garantált, illetve kedvezményes kisebbségi képviselet a parlamentben (pártok, egyéb politikai érdekérvényesítő szervezeteken vagy mozgalmakon keresztül)
4. Nincsenek, illetve „jelentéktelen” etnikai vagy nyelvi pártok
 - 4.1. Etnikailag vagy nyelvileg megosztott államok
 - 4.2. Etnikai vagy nyelvi szempontból homogén államok

⁶⁷ A választási rendszerek bemutatását lásd a következő részben.

⁶⁸ 2005-ben az Egyesült Királyságban tartott általános választások során egy átlagos választókörzethez tartozó választójogosultak száma a következőképpen alakult:

Anglia: 70 021 fő, Skócia: 65 083 fő, Észak-Írország: 63 332 fő és Wales: 55 616. Ez a mutató Skóciában a választókörzetek számának csökkentése előtt, azaz 2001-ig 55 323 fő volt.

⁶⁹ I. m. Schönbaum (2008) 20–23.

Választási rendszerek. Az eddigiek során többször utaltam már a különféle választási rendszerekre, azok előnyeire, illetve hátrányaira, mégis érdemes lehet röviden áttekinteni ezeket, azért is, mert ez a keret határozza meg a választás útján mandátumot nyert kisebbségek és pártaik mozgásterét. Mielőtt belekezdünk a főbb típusok rövid bemutatásába, fontos kiemelni, hogy a választások során alkalmazott eljárások, technikák nagy hatással lehetnek a választás kimenetelére. A választási rendszer nem semleges technika. Az általam vizsgált 37 állam közül mindössze egyben használnak többségi rendszert: az Egyesült Királyságban relatív többségi rendszert használva egyéni körzetekben választják meg a képviselőket (FPTP).⁷⁰ Röviden, a választás során az a jelölt nyer mandátumot, amelyik a legtöbb szavazatot kapja. Tehát az államok többsége (30) arányos, és azon belül Írország kivételével⁷¹ mindenütt listás választási rendszert (List PR) alkalmaznak (4. tábla). Többségi és arányos rendszert kombináló vegyes választási rendszert 5 államban használnak: Albániában, Németországban, Olaszországban és Magyarországon úgynevezett vegyes arányos vagy más néven korrekciós rendszer (MMP),⁷² Litvániában pedig úgynevezett párhuzamos vagy árok (paralel)⁷³ típus van érvényben.

Parlamenten belüli lehetőségek. Végezetül tekintsük át azokat a kedvezményeket, amelyek a parlamentbe már bejutott kisebbségek politizálását könnyítik meg. A lehetőségek első csoportja közvetlenül kapcsolódik a parlament belső eljárásrendjéhez, illetve a törvényhozói munkához. Ilyen a törvénykezdeményezés joga vagy legalább feltételeinek megkönnyítése kisebbségi ügyekben. Előírhatnak kötelező konzultációt kisebbséget érinthető ügyekben, vagy akár vétójoggal is fel lehet ruházni a közösség képviselőit. További kedvezmény lehet, ha a frakcióalakítást könnyítik meg, például úgy, hogy nem kötik minimális létszámhoz.⁷⁴ Egy frakcióval rendelkező párt sokkal hatékonyabban vehet részt a parlament és annak szerveinek (például bizottságok) munkájában. Mivel a parlamentben a törvény-előkészítői munka jórészt a különféle munkabizottságokban folyik, így ezekben a testületekben való jelenlét döntő fontosságú a kisebbségi képviselők számára. Bizottsági jelenlétüket lehetséges ettől függetlenül is garantálni, elsősorban

⁷⁰ Az FPTP (First Past The Post) választási rendszer részletes leírása megtalálható: Reynolds, Andrew – Ellis, Andrew – Reilly, Ben (eds.): *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm, 2005, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 35–44.

⁷¹ Írországból Európa egyik legbonyolultabb módján, az egyéni átvihető szavazat módszerével (STV) választják meg a képviselőket. Röviden: a választás preferenciális szavazással történik, ahol a 160 képviselőt 3–4 fős körzetekben választják meg úgy, hogy a választók preferencia-sorrendet állítanak fel a jelöltek között. Bővebben Uo. 75.

⁷² Uo. 91–103.

⁷³ Uo. 104–112.

⁷⁴ Schleswig-Holsteini Tartományi Gyűlésben a dán kisebbségnek frakcióalakítási joga van, függetlenül képviselőik számától (1. cikkely, 1101-9, Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag, vom 18. Dezember 1994.)

azokban az ügyekben, amelyekhez érdekeik fűződhetnek, mint például belügyi, alkotmányügyi, emberi jogi, oktatási, kulturális, agrár stb. bizottságokban tárgyalt kérdéseknél. Továbbá mód lehet kisebbségi ügyekre külön bizottságot létrehozni, amelyben természetesen biztosítják a kisebbségi képviselők jelenlétét.

A parlamentben folyó munkát támogatják olyan külső intézmények, konzultációs szervezetek, mint a skandináviai kisebbségi parlamentek. Bár ezeknek a kisebbségi közösségek által létrehozott szervezeteknek⁷⁵ a befolyása különböző mértékű lehet, szerepük általában a kisebbségeket érintő ügyekkel kapcsolatos törvénytervezetetről szóló rendszeres és kötelező parlamenti meghallgatásokra szorítkozik.

Végezetül a parlamentek által választott panasz- és tényfeltáró testületek, hivatalok, illetve személyek (ombudspersons) munkáját kell még megemlíteni. Habár hatás- és jogköreik változóak lehetnek, az ellenőrzési és véleménykibocsátási jogköröktől kezdve, a vizsgálatkezdemenyezés jogán át egészen annak lefolytatásáig, illetve kötelező döntések meghozataláig terjedhetnek, de a parlamenttől kapott meghatalmazásuk mindenképpen nagyobb függetlenséget biztosít számukra, mint ha mandátumukat a kormányzattól kapták volna.

Zárszó

Dolgozatom célja az volt, hogy az adott forma adta lehetőségeken belül megpróbáljak átfogó képet adni a kisebbségek parlamenti képviseletének számomra fontosnak tartott elemeiről. Először amellet érveltem, hogy a kisebbségi alapon való politizálás általánosan létező és számos európai államban jelentőséggel bíró politikai jelenség. Aztán összegyűjtöttem a legfontosabb tényezőket, amelyek meghatározzák az etnikai alapon szerveződő pártok politizálását. Végezetül valamiféle katalógusként a kisebbségek politikai döntéshozatalban való részvételének intézményeit gyűjtöttem csokorba.

⁷⁵ A kisebbségi parlamentek képviselőit választhatják közvetlenül az adott közösség tagjai, mint például a számi parlamentek Norvégiában (<http://www.samediggi.no/artikkel.aspx?AId=884&-back=1&MIId=270>), Svédországban (<http://www.sametinget.se/1042>) vagy Finnországban (<http://www.samediggi.fi/index.php?lang=english>), de lehetséges, hogy tagjait helyi képviselő-testületek tagjai alkotják, mint a svédek finnországi gyűlése, a Folkting (<http://www.folktinget.fi/en/administration.html>).

Melléklet

3. tábla. Európa államainak etnikai megoszlottsága

	Ország	Lakosság ¹ (fő)	Etnikum	
			a legnagyobb ²	a többi
Több, illetve soknem- zetiségű állam	Svájc ³	5 792 484	72,53% német	21,00% francia; 4,30% olasz; 0,58% rétoromán; 1,59% egyéb
	Belgium ⁴	10 419 000	60,67-61,45% flamand	37,78-38,56% vallon; 0,76% német
	Spanyolország ⁵	39 700 000	63,65-63,53% (kasztíliai) spanyol	16,26% katalán; 8,73% valenciai; 6,74% galíciai; 2,97% baszk; 1,65-1,78% cigány
	Bosznia-Hercegovina ⁶	4 377 033	43,5% bosnyák	31,2% szerb; 17,4% horvát; 5,6% 'jugoszláv'; 2,3% egyéb
	Lettország ⁷	2 377 3834	57,66-59,16% lett	28,04-29,58% orosz; 3,68-4,09% belorusz; 2,50-2,68% ukrán; 2,38-2,56% lengyel; 1,35-1,40% litván; 0,44-0,45% zsidó, 1,65-2,44% egyéb
	Észtország ⁸	1 370 052	67,90-66,45% észti	25,63-25,17% orosz; 2,12% ukrán; 1,26% fehérorosz; 0,86% finn; 2,23-4,14% egyéb
	Macedónia ⁹	2 022 547	64,18% macedón	25,17% albán; 3,85% török; 2,66% roma; 1,8% szerb; 0,84% bosnyák; 0,48% vlah (aromun); 1,04% egyéb
	Montenegró ¹⁰	620 145	43,2% montenegrói	32,0% szerb; 7,8% bosnyák; 5,0% albán; 4,0% 'muszlim'; 1,1% horvát; 6,9% 'jugoszláv', roma, egyéb
	Moldova ¹¹	4 356 000	64,5-75,81% moldován	8,35-13,8% ukrán; 5,95-13,8% orosz; 3,5-4,36% gagauz; 2,17% román; 1,94-2,00% bolgár; 1,7-1,94% egyéb
	Ciprus ¹²	933 132	81% görög ciprióta	19% török ciprióta

Nemzeti- ségi állam	Ország	Lakosság ¹ (fő)	Etnikum	
			a legnagyobb ²	a többi
Nemzeti- ségi állam	Szerbia ¹³	7 498 001	82,86% szerb	3,91% magyar; 1,82% bosnyák; 1,44% roma; 1,08% 'jugoszláv'; 0,94% horvát; 0,92% montenegrói; 0,82% albán; 0,79% szlovák; 5,42% egyéb
	Horvátország ¹⁴	4 437 460	89,63% horvát	4,54% szerb; 0,47% bosnyák; 0,44% olasz; 0,37% magyar; 0,34% albán; 0,30% szlovén; 3,11% cseh, roma, macedón, montenegrói, szlovák, egyéb
	Litvánia ¹⁵	3 484 000	83,45% litván	6,74% lengyel; 6,31% orosz; 1,23% fehérorosz; 0,65% ukrán; 1,62% egyéb
	Bulgária ¹⁶	7 928 901	83,94-84,47% bolgár	9,42-9,62% török; 4,68-4,14% roma; 1,78-1,97% örmény, tatár, gagauz, cserkesz, egyéb
	Szlovákia ¹⁷	5 379 455	83,88-85,79% szlovák	9,68-10,65% magyar; 1,65-1,85% roma; 0,83-0,90% cseh; 0,45-1,02% ruszin; 0,15-0,20% ukrán; 0,10-0,12% német; 1,28-1,44% egyéb
	Románia ¹⁸	21 680 974	89,48-91,03% román	6,60-6,66% magyar; 1,10-2,47% roma; 0,21-0,28% német; 0,26-0,28% ukrán; 0,09-0,10% szerb; 0,13-0,17% orosz (lipován); 0,10-0,11% tatár; 0,13-0,15% török; 0,07-0,08% szlovák; 0,21-0,29% görög, bolgár, egyéb
	Egyesült Királyság ¹⁹	57 034 000	72,2-74,4% angol, illetve angol és brit	8,6-9,0% skót; 2-2,9% ír; 4,0-4,9% walesi; 11% egyéb (indiai, ázsiai, fekete afrikai, fekete karibi, 'egyéb fehér', 'kevert')
	Luxemburg ²⁰	277 900	77% luxemburgi (lëtzeburgeresch)	23% német, francia, egyéb

Nemzet- állam	Ország	Lakosság ¹ (fő)	Etnikum	
			a legnagyobb ² holland	a többi
Nemzet- állam	Hollandia ²¹	15 717 024	80,06-96,14% holland	3,86% fríz; 2,39% indonézai; 2,09% szurinami; 2,02% németországi; 1,77% törökországi; 1,66% marokkói; 0,84% holland antillákbeli; 0,55% belgiumi; 4,76% egyéb külföldi származású
	Franciaor- szág ²²	55 257 502	85,87-91,26% francia	0,99-2,53% elzászi (német); 0,14% lotaringiai (német); 0,43-1,09% breton; 0,24-0,37% katalán; 0,22-0,34% korzikai; 0,08-0,16% baszk; 0,05-0,18% flamand; 0,95-3,62% provanszál/okszitán; 0,11-0,18% frankprovanszál, 1,27-1,45% roma; 4,26% egyéb külföldi származású
	Finnor- szág ²³	5 167 776	92,18% finn(-ajkú)	5,6% svéd (ajkú); 0,03-0,15% számi; 0,19% 'ösi' orosz; 0,19% roma; 1,35% egyéb
	Olaszor- szág ²⁴	54 970 679	94,57-96,15% olasz	1,82-2,36% szárd; 0,73-127% friuli; 0,53-0,59 % német; 0,09-0,21% francia és frankprovanszál; 0,06-0,32% okszitán; 0,18-0,31% albán; 0,15-0,27% roma; 0,09-0,15% szlovén; 0,03-0,05% katalán; 0,01-0,04% görög (grikó), horvát, egyéb
Homogén nemzet- állam	Málta ²⁵	386 938	95% máltai	5% angol és olasz származású
	Szlovénia ²⁶	1 964 036	83,06-87,75% szlovén	1,81-3,68% horvát; 1,6-2,52% szerb; 1,60-1,63% bosnyák ('muszlim-mal' együtt); 0,32-0,39% magyar; 0,32-0,37% albán; 0,20-0,24% macedón; 0,17-0,2% roma; 0,11-0,19% olasz; 0,4-1,49% egyéb
	Magyaror- szág ²⁷	10 198 315	89,36-95,66% magyar	2,02-5,88% roma; 1,18-2,16% német; 0,39-1,08% szlovák; 0,25-0,88% horvát; 0,14-0,25% román; 0,07% szerb; 0,07% ukrán; 0,06% görög; 0,05% szlovén; 0,05-0,10% lengyel; 0,02-0,06% ruszin; 0,02-0,03% bolgár; 0,01-0,10% örmény
	Cseh-or- szág ²⁸	10 019 266	93,93-96,89% cseh (morva és sziléziai)	1,93-2,08% szlovák; 0,51-52% lengyel; 0,39-0,41% német; 0,12-2% roma; 0,23-0,3% ukrán (ruszinnal együtt); 0,15% magyar; 0,12% orosz; 0,32% egyéb
	Albánia ²⁹	3 069 275	87,1-98,6% albán	1,17-3,42% görög; 0,16-4,89% roma; 0,14-3,91% macedón; 0,03-0,49% vlah (aromun); 0,02-0,20% montenegrói (és szerb)

Ország	Lakosság ¹ (fő)	Etnikum	
		a legnagyobb ²	a többi
Lengyelország ³⁰	37 529 751	95,15-98,31% lengyel	0,39-1,33% német; 0,14-1,33% kasub; 0,13-0,80% belorusz; 0,07-0,80% ukrán; 0,04-0,16% roma; 0,02-0,19% lemkó; 0,02-0,07% litván; 0,01-0,05% szlovák; 0,01-0,04% orosz; 0,07-1,02% tatár, görög, örmény, zsidó, egyéb
Németország ³¹	74 973 748	90% német	0,10% észak és kelet (sater) friz, 0,09% roma és szintí; 0,08% szorb; 0,07% dán; 5,09% külföldi származású (törökországi, jugoszláviai, olaszországi, görögországi stb.)
Dánia ³²	5 475 791	96,5% dán	0,27-0,36% német; 3,19% külföldi származású
Svédország ³³	8 658 439	84,94-85,41% svéd	5,60-5,96% finn; 0,17-0,23% számi; 0,4-0,46% roma; 0,29% zsidó; 1,13% finnországi; 6,99% egyéb külföldi származású
Norvégia ³⁴	4 470 911	93,38-94,14% norvég	0,89-1,34% számi; 0,24-0,47 finn (kvén és 'erdei finn' /skogfinn); 0,02-0,04% zsidó; 0,05-0,11% roma és 'vándorló' /traveller; 1,51% európai származású, 3,15% egyéb külföldi származású
Írország ³⁵	3 706 683	98,34% ír (gael)	0,60% 'vándorló' /traveller; 1,06% egyéb
Portugália ³⁶	10 599 095	98,62-99,71 % portugál	0,01-0,38% mirandés/mirandés nyelvű, 0,28-1% roma
Görögország ³⁷	10 939 771	96,71-97,98% görög	0,45-0,55% török; 0,27-0,36% pomák; 0,09-0,37% macedón, 0,13-0,91% roma; 0,37% vlah (aromun) 0,21-0,23% albán; 0,5% zsidó, örmény, egyéb
Ausztria ³⁸	7 322 000	93-99% osztrákok(német)	0,26-0,68% gradistyei horvát; 0,35-0,68% magyar; 0,25-0,68% szlovén; 0,15-0,41% cseh; 0,06-0,14% roma; 0,05-0,14% szlovák; 0,93% németországi; 0,65% csehországi; 2,42% egyéb külföldi születésű
Izland ³⁹	291 942	95,73% izlandi	0,67% svédországi; 0,52% dániai; 3,08% egyéb

¹ A közölt adatok általában az adott ország állampolgáira vonatkoznak. Ahol a teljes lakosság jelentősen eltér az ország állampolgárainak számától, ott lehetőség szerint a lábjegyzet utal a külföldiek számára.

² A kategória neve azért 'a legnagyobb' etnikum, mert néhány országban, például Belgiumban, Spanyolországban, illetve Bosznia-Hercegovinában több államalkotó nemzet is van.

³ Az adatok a nyelvi megoszlásra és csak a svájci állampolgárookra vonatkoznak. A teljes lakosságra (7 288 010 fő) vetítve a nyelvi arányok a következők 63,67% német, 20,38% francia, 6,46% olasz, 0,48% retoromán és 9,01% egyéb (BFS; Lüdi, 2005: 7–8).

⁴ A közölt adatok csak a belga állampolgárookra vonatkoznak. Mivel 1947 óta nem készült felmérés a lakosság nyelvhasználatáról, ezért csak megbecsülni lehet a holland nyelvű flamand, a francia nyelvű wallon és a német nyelvű közösségekhez tartozók számát. A becslés a következőképpen történt. Először a lakosság számából levontam a külföldiek számát. Ezután a teljes flamand régiót holland nyelvűnek tekintettem, a wallon régió lakosait pedig franciának számoltam a német közösség 9 települése nélkül. Végül Brüsszel régió lakosait osztottam szét a flamandok és a wallonok között a szakirodalom által is elfogadott arányok szerint, azaz 10-20%-át holland és 80-90%-át pedig francia anyanyelvűnek számoltam. A teljes lakosságra (10 666 866 fő) vetítve a közösségek arányai a következők: 55,15-55,85% flamand, 34,37-35,08% wallon és 0,70% német. A lakosság 9,11%-a külföldi.

⁵ A becslés a következőképpen történt. Az adatok a 2001-es népszámlálás eredményeit vetik alapul. Az arányok becslésénél először a teljes lakosság számából (40 847 371 fő) levontam a külföldiek számát (1 548 941 fő, 3,79%) (INE). A kisebbségek becslésénél a 16 év feletti lakosságra vonatkozó adatokat (RKnyEK Spanyolország, 2007: 15) vetítettem a teljes lakosságra.

⁶ Az 1991-es népszámlálás adatai alapján (FOS). Azóta nem készült újabb felmérés.

⁷ A 2000-es népszámlálás (SOE, 2003: 18, 26), illetve a helyi statisztikai hivatal 2008-as adatai (CSBL) alapján.

⁸ A 2000-es népszámlálás alapján (SOE, 2003: 18, 26; KeNKV Észtország, 2004: 37).

⁹ A 2002-es népszámlálás alapján (SSO, 2005: 12–13).

¹⁰ A 2003-as népszámlálás alapján (Statistical Office, 2004: 34–35).

¹¹ A közölt szűlő értékek az 1989-es (KeNKV Moldova, 2000: 5) és az azt követő 2004-es népszámlálás (NBS) adatait jelentik. A 2004-es összeírás adatainak ellenére, a korábban közölt adatok miatt a soknemzetiségű államok sorában hagytam, de lehetséges, hogy az országnak a jövőben inkább a nemzetiségi államok csoportjában lesz a helye.

¹² A becslés a ciprusi görög statisztikai hivatal (Statistical Service of Cyprus) és az észak-ciprusi török népszámlálás (The Final Results of TRNC General Population and Housing Unit Census) adatain, illetve a következő jelentéseken alapulnak: KeNKV Ciprus, 1999: 9; RKnyEK Ciprus, 2005: 15. Továbbá a sziget görög részén úgy 20 000 külföldi, a török részén további 78 000 törökországi, illetve nagyjából 10 000 egyéb állampolgárságú személy él.

¹³ A 2002-es népszámlálás alapján Koszovó nélkül (RSP, 2002: 2).

¹⁴ A 2001-es népszámlálás alapján (Crkvenčić-Bojić, 2007: 91).

¹⁵ A 2001-es népszámlálás alapján (SOE, 2003: 18, 26; KeNKV Litvánia, 2006: 5).

¹⁶ A 2001-es népszámlálás etnikai kötődésre és az anyanyelvre vonatkozó adatai alapján (NSI).

¹⁷ A 2001-es népszámlálás etnikai kötődésre és az anyanyelvre vonatkozó adatai alapján (Gyurgyík-Sebők, 2003: 193).

¹⁸ A 2001-es népszámlálás etnikai kötődésre és az anyanyelvre vonatkozó adatai alapján (NIS, 2003: 126–127, 132–133; vö. Gyurgyík-Sebők, 2003: 201, 203).

¹⁹ A 2001-es népszámlálás alapján (Walker, 2003: 13, 23–24, Pan, 2003: 177)

- ²⁰ A nagyhercegség állampolgárainak 77%-a tartja anyanyelvének az ország nemzeti nyelvét, a luxemburgit (lëtzebuergesch) (RKNyEK Luxemburg, 2007: 2). A többiek az adminisztratív nyelvként elismert franciát vagy németet valjia anyanyelvének (STATEC, 2008: 5). A lakosság jelentős hányada külföldi, a teljes lakosság (483 800) 42,56%-a (205 900 fő) nem honpolgár. A teljes lakosságra vetítve a népességarányok a következők: 57,44% luxemburgi, 15,83% portugáliai, 5,50% franciaországi, 3,95% olaszországi, 3,41% belgiumi, 2,40% németországi, 1,03% egyesült királyságbeli, 0,79% hollandiai, 3,70% egyéb európai uniós, 5,95% egyéb országbeli (STATEC, 2008: 9).
- ²¹ Az 2008-as népesség adatok az ország állampolgáira vonatkoznak. A teljes lakosság 16 405 399 fő, amelynek 4,2%-a (688 375 fő) külföldi (CBS, StatLine database). A nyugat-ífrizekre vonatkozó becslés alapja RKNyEK Hollandia, 1999: 6–9.
- ²² Az 1999-es népszámlálás alapján. A közzétett adatok az ország állampolgáira vonatkoznak. A teljes lakossága a tengerentúli területek nélkül 58 520 688 fő, amelyből 3 263 186 fő (5,58%) külföldi. Ebből 0,95% portugáliai; 0,86% marokkói; 0,82% algériai, 0,36% törökországi; 0,34% olaszországi; 0,28% spanyolországi; 0,26% tunéziai; 0,48% egyéb európai uniós (INSEE, 1999). A kisebbségekre vonatkozó adatok a regionális nyelveket beszélők számán alapszanak: Cerquiglini, 2003: 32–33, 55, 66, 75, 105, 111, 123, 187; Héran, 2002: 4; Nelde, 1996: 68–69; Ball, 1997: 68; MRG; Franciaország.
- ²³ 2007-es adatok alapján az ország teljes lakossága 5 300 484 fő, amelyből 132 808 fő (2,5%) külföldi (Statistics Finland, Virtual Finland).
- ²⁴ A 2001-es népszámlálás alapján. Az ország teljes lakossága 56 305 568 fő, amelyből 1 334 889 fő (2,37%) külföldi (Istat, 2001: 9–10, Istat, 2008: 2). A kisebbségekre vonatkozó adatok: Pan – Pfeil, 2003: 105–106; Nelde, 1996: 68–69; KeNKV Olaszország, 1999: 31–34; MRG: Olaszország; Autonomie Region Trentino-Südtirol.
- ²⁵ Az ország teljes lakossága 2002-ben 397 296 fő, amelyből 10 358 fő (2,6%) külföldi. Amíg otthon, családi környezetben a lakosság 90%-a használja a máltait, illetve 14% az angolt, addig munkahelyen a máltait 70%, az angolt 29% használja (MRG: Málta).
- ²⁶ A 2002-es népszámlálás alapján a teljes lakosságra vetítve. A lakosság 8,9%-ának az etnikai kötődése, 2,7%-ának pedig az anyanyelve maradt ismeretlen a felmérés során. A népszámlálás alapján a lakosság 2%-a (39 359 fő) nem rendelkezik szlovén állampolgársággal, viszont a lakosság jelentős része rendelkezik lakhellyel külföldön, például Bosznia-Hercegovinában (69 279 fő; 3,53%), Horvátországban (48 609 fő; 2,47%) vagy az egykori Jugoszláviában (a mai Szerbiában és Montenegróban) (26 951 fő, 1,37%) (POPIS 2002).
- ²⁷ A 2001-es népszámlálás alapján az ország lakossága 10 198 315 fő, amelyből csak 53 751 fő (0,53%) külföldi. A kisebbségek számának becslésénél egyrészt a kisebbségi szervezetek saját becsléseit, illetve a 2001-es népszámlálás során a kisebbségi identitással kapcsolatos négy kérdés (1. nemzetiséghez való tartozás, 2. anyanyelv, 3. nemzetiségi kulturális értékekhez, hagyományokhoz való kötődés, 4. családi, baráti közösségekben való nyelvhasználat) legalább egyikére igenes választ adók számát vettem figyelembe (KeNKV Magyarország, 1999: 11; KeNKV Magyarország, 2004: 147; KSH; NEKH).
- ²⁸ A 2001-es népszámlálás alapján. A teljes lakosság 10 230 060 fő, amelyből 210 794 fő (2,06%) külföldi. A csehországi regionális identitás arányai: 92,32% cseh; 3,8% morva; 0,11% sziléziai. A morvai és sziléziai identitást vállalkozó vállalatok aránya majd' a negyedére csökkent 1991-hez képest (Czech Statistical Office; KeNKV Csehország, 2004: 45–49).
- ²⁹ KeNKV Albánia Annex, 2007: 1–15; MRG: Albania; ERRC; Autonomie Region Trentino-Südtirol: Albánia. Egyesek a macedónok számát 350 000 főre becsülik (Macedonian in Albania).
- ³⁰ A 2001-es népszámlálás alapján az ország teljes lakossága 38 230 080 fő, amelyből 70 0329 fő (1,83%) külföldi (GUS, 2008: 180). A kisebbségekre vonatkozó adatok forrásai: KeNKV Lengyelország, 2002: 9; Łódzinski, 1998: 135–139; Pan 2003: 133; Eberhardt, 2003: 147; GUS, 2008: uo.

- ³¹ Kisebbségre vonatkozó adatok: KeNKV Németország, 1999: 4–10; Bundesministerium des Innern, 2008: 8,17,35: 45; 2007-ben a teljes lakosság (82 258 269 fő) 8,8%-a (7 284 521 fő) volt külföldi. Ez a mutató a 90-es évek közepe óta gyakorlatilag állandó (BAMF, 2008:3–4). 1981 óta több mint 3,8 millió ember kapott német állampolgárságot (Statistisches Bundesamt, 2008: 15).
- ³² 2008-ban az ország teljes lakossága 5 475 791 fő, amelyből 298 490 fő (5,45%) külföldi (Statistics Denmark; KeNKV Dánia, 2004: 15).
- ³³ 2007-es adatok alapján az ország lakossága 9 182 927 fő, amelyből 524 488 fő (5,71%) külföldi (Pan, 2003: 161; KeNKV Svédország, 2001: 32–43; SCB).
- ³⁴ 2008-as adatok alapján az ország teljes lakossága 4 737 171 fő, amelyből 266 260 fő (5,62%) külföldi. Adatok forrásai: SSB; Pan, 2003: 129; KeNKV Norvégia, 1999: 13; RKNyEK Norvégia, 2005: 5. Az ország nyelvileg kelet–nyugati irányban megosztott. A lakosság többsége a dán-hoz közeli, az ország dél-keleti részéről származó bokmált ('könyvnyelv') használja szemben az ország nyugati részében közkezdvelebb nynorsk ('újnyelv')-et, amelyet mindösszesen a lakosság 10–15%-a használja (Fernández-Armesto, 1995: 31; Vikør).
- ³⁵ A 2006-os népszámlálás szerint az ország teljes lakossága 4 172 013 fő, amelyből 419 733 fő (11,32%, ezen belül 6,61% valamelyik EU-tagállam állampolgára) külföldi. A 3 év feletti lakosság 41,9%-a beszéli az ír nyelvet (CSO, 2007: 73, 75, 79).
- ³⁶ 2006-os adatok alapján a teljes lakosság 10 599 095 fő, amelyből 329 898 fő (3,11%) a legálisan az országban tartózkodó külföldi (ISE, 2007: 69, 72–73, 81). A rendés/mirandés nyelvűeken és a roma közösségek kivül nincsenek etnikai/nemzeti vagy nyelvi kisebbségek az országban, habár számos portugál származik a volt gyarmatokról, például Braziliából, Angolából, a Zöldfoki-szigetektől vagy Bissau-Guineából, de erre vonatkozóan nincsenek statisztikák (Pan, 2003: 137; KeNKV Portugália, 2004: 4; MRG: Portugália).
- ³⁷ Pan, 2003: 93; Autonome Region Trentino-Südtirol: Görögország. Egyesek a 'szlavofilek' számát 100–200 000 főre, a roma közösséget pedig 300–350 000 főre becsülik (GHM, 1999: 2–4).
- ³⁸ A 2001-es népszámlálások alapján az ország teljes lakossága 8 032 926 fő, amelyből 710 926 fő (8,85%) külföldi (Statistik Austria, 2002: 46–57, 61, 76; Baumgartner; Österreichisches Volksgruppenzentrum, 2000: 12).
- ³⁹ Az országban nincsenek autochton kisebbségek. 2008-as adatok szerint a teljes lakosság 313 376 fő, amelyből 21 434 fő (6,84%) külföldi (MRG: Izland; Statistics Iceland).

4. tábla. Etnokulturális közösségek képviselete Európa nemzeti parlamentjeiben

Ország	Választási rendszer	Legutóbbi választás ideje (év) ¹	Parlament létszáma ² (fő)	Etnikai/nyelvi alapos szerveződő pártrendszerek	Pártversenyben bejutott etnikai pártok ³		Törvényileg garantált, illetve kedvezményes kisebbségi képviselet ⁴	Nincsenek, illetve „jelentéktelen” etnikai/nyelvi pártok	
					Nyíltan etnikai	Burkoltan etnikai		Etnikai/nyelvi világ megosztott	Etnikai/nyelvi szempontból homogén ⁵
Albánia ⁶	Vegyes – korrekciós (MMP)	2005	140		* (4,13%/2)	*			*
Ausztria	Arányos – pártlistás (List PR)	2008	183 (62)						
Belgium ⁷	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	150 (71)	*					
Bosznia-Hercegovina	Arányos – pártlistás (List PR)	2006	42 (15)	*					
Bulgária ⁸	Arányos – pártlistás (List PR)	2005	240			* (14,07%/34)			
Cyprus ⁹	Arányos – pártlistás (List PR)	2006	80	*			*		
Csehország	Arányos – pártlistás (List PR)	2006	200 (81)						*
Dánia ¹⁰	Arányos – pártlistás (List PR)	2005	179				*		*
Észtország ¹¹	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	101		*			*	
Finnország ¹²	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	200		* (4,57%/9)		* (1)		
Franciaország ¹³	Többségi – kétfordulós (TRS)	2007 (2004)	577 (331)						*

Ország	Választási rendszer	Legutóbbi választás ideje (év) ¹	Parlament létszám ² (fő)	Etnikai/nyelvi alaponszerveződő pártrendszer	Pártversenyben bejutott etnikai pártok ³		Törvényileg garantált, illetve kedvezményes kisebbségi képviselet ⁴	Nincsenek, illetve „jelentéktelen” etnikai/nyelvi pártok	
					Nyíltan etnikai	Burkoltan etnikai		Etnikai/nyelviileg megosztott	Etnikai/nyelvi szempontból homogén ⁵
Görögország	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	300						*
Hollandia ¹⁴	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	150 (75)		*			*	
Horvátország ¹⁵	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	151				* (8)		
Írország	Arányos – egyéni szavazatátviteli (STV)	2007	166 (60)						*
Izland	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	63						*
Lengyelország ¹⁶	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	460 (100)				* (1)		
Lettország ¹⁷	Arányos – pártlistás (List PR)	2006	100		* (20,45%/23)				
Litvánia ¹⁸	Vegyes – párhuzamos/árok (paralel)	2004	141		*			*	
Luxemburg ¹⁹	Arányos – pártlistás (List PR)	2004	60					*	
Macedónia ²⁰	Arányos – pártlistás (List PR)	2008	120		* (21,25%/29)				
Magyarország ²¹	Vegyes – korrekciós (MMP)	2006	386						*

Ország	Választási rendszer	Legutóbbi választás ideje (év) ¹	Parlament létszám ² (fő)	Etnikai/nyelvi alapon szerveződő pártrend-szer	Pártversenyben bejutott etnikai pártok ³		Törvényileg garantált, illetve kedvezményes kisebbségi képviselet ⁴	Nincsenek, illetve „jelentéktelen” etnikai/nyelvi pártok	
					Nyíltan etnikai	Burkoltan etnikai		Etnikai-lag/nyelvi-vileg megosztott	Etnikai/nyelvi szempontból homogén ⁵
Málta	Arányos – egyéni szavazatátviteli (STV)	2003	69 ²²						*
Moldova ²³	Arányos – pártlistás (List PR)	2005	101					*	
Montenegró ²⁴	Arányos – pártlistás (List PR)	2006	81		* 14,68+1,25%/12+1)		*	(5,53%/5)	
Egyesült Királyság ²⁵	Egyszerű/relatív többségi – egyéni kerület (FPTP)	2005	646 (746)		* (3,22%/17)				
Németország ²⁶	Vegyes – korrekciós (MMP)	2005	613 (69)						*
Norvégia ²⁷	Arányos – pártlistás (List PR)	2005	169						*
Olaszország ²⁸	Vegyes – korrekciós (MMP)	2008	630 (322)		* (0,51%/3) (3)				
Portugália	Arányos – pártlistás (List PR)	2005	230						*
Románia ²⁹	Arányos – pártlistás (List PR)	2004	332 (137)		* (6,20%/22) (6,23%/10)		*	(18)	
Spanyolország ³⁰	Arányos – pártlistás (List PR)	2008	350 (264)	*	* (6,45%/22) (10,22%/27)				

Ország	Választási rendszer	Legutóbbi választás ideje (év) ¹	Parlament létszám ² (fő)	Etnikai/nyelvi alapon szerveződő pártrend-szer	Pártversenyben bejutott etnikai pártok ³		Törvényileg garantált, illetve kedvezményes kisebbségi képviselet ⁴	Nincsenek, illetve „jelentéktelen” etnikai/nyelvi pártok	
					Nyíltan etnikai	Burkoltan etnikai		Etnikai/nyelvi világ megosztott	Etnikai/nyelvi szempontból homogén ⁵
Svájc	Arányos – pártlistás (List PR) 5 körzetben: Egyszerű/relatív többségi – egyéni kerület	2007	200 (46)					*	
Svédország	Arányos – pártlistás (List PR)	2006	349						*
Szerbia ³¹	Arányos – pártlistás (List PR)	2008	250				*(3,20%/7)		
Szlovákia ³²	Arányos – pártlistás (List PR)	2006	150		*(11,68%/20)				
Szlovénia ³³	Arányos – pártlistás (List PR)	2007	90 (40)				*(2)		

Forrás: Interparlamentáris Unió PARLINE adatbázisa: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>;

Parties & Elections – The database about parliamentary elections and political parties in Europe: www.parties-and-elections.de;

Adam Carr's Election Archive: <http://psephos.adam-carr.net/>

¹ A legutóbbi választás időpontja. Zárójelben a két kamarás parlamenteknél az „alsóházati” eltérő, legutolsó választás időpontja

² A parlamenti képviselők helyek száma. Zárójelben a „második kamara” képviselőinek a száma.

³ A zárójelben a legutóbbi választáson elért eredménye található (%), illetve az elnyert mandátumok száma.

⁴ A zárójelben a bejutott képviselők száma

⁵ Azokat az országokat vettem ebbe a kategóriába, amelyekben egyrészt a kisebbségek aránya országos szinten nem éri el a 10%-ot, másrészt nincs olyan jól körülhatárolható részük (például tartomány, megye, közigazgatási egység), ahol egy adott kisebbség többséget alkot.

⁶2. mandátumot szerzett a görögök politikai érdekképviseletét felvállaló Egység/Unió az Emberi Jogokért párt (*Partia Bashkimi për të Drejtat e Njeriut/Kóyma Evropës Evropianëve Demokratike*). 2000-ben lépett hatálya az új, pártokról szóló törvény (No. 8580, 2000. február 17.), amely lehetővé tette etnikai alapon szerveződő pártok alapítását (NKVK – Albánia országjelentése 2007: 48). A korábbi törvény (No. 7502, 1991. július 25.) nem engedélyezte vallási, etnikai vagy regionális alapon való pártalapítást (NKVK – Albánia 'árnyékjelentés' 1999: 7). A görögök politikai érdekképviseletét a rendszerválást követően 2000-ig csak burkoltan vállalhatta fel az Egység az Emberi Jogokért.

⁷40 szenátort választanak közvetlenül, 21-et pedig a Közösségek delegálnak, 10-et kooptálnak.

⁸Az Alkotmány nem engedti etnikai pártok alapítását. Az elsősorban a törökök és az egyéb muszlim lakosságot képviselő liberális Mozgalom a Jogokért és a Szabadságokért (*Hak ve Özgürlükler Hareketi/Düzenleme za prava u slobodi – Dvizhenie za prava i svobodi*) a rendszerváltás óta a bolgár parlament egyik legstabilabb szereplője. Rajta kívül a Bolgár Szocialista Párt (*Българска социалистическа партия*) vezette Koalíció Bulgáriáért (*Коалиция за България*) lista tagjaként indult még a Roma Polgári Szövetség / 'Roma' Civil Szövetség (*Гражданско Обединение „Рома“*).

⁹A 80 helyből 56 kerül szétszórásra a választás során, a maradék 24, betöltetlen helyet fenntartják a sziget török lakosságának. A maronita, latin és örmény közösségek 3 megfigyelői hellyel rendelkeznek.

¹⁰Grönland és a Feröer-szigetek autonóm területek két-két képviselőt választhatnak közvetlenül a Folketingbe. A 15-20 000 főre becsült német kisebbséget képviselő pártnak (Slesvigske Parti/Schleswigsche Partei) a választási rendszer miatt gyakorlatilag nincs esélye, hogy parlamenti mandátumot szerezhesen.

¹¹A korábban sikeres orosz kisebbségi pártok a legutóbbi választás során már nem kerültek be a parlamentbe. Az Alkotmányos Párt (Konstitutsioonierakond) elődje az Egyesült Észtt Néppárt (Eestimaa Ühendatud Rahvapartei/Obyedinnenaya Narodnaya Partiya Estonii) az 1999-es választáson elért 6,1%-a 6 helyet eredményezett. A másik, sikertelenül indult orosz párt, az Észtsországi Orosz Párt (Vene Erakond Eestis/Русская партия Эстонии) volt.

¹²A liberális jellegű Svéd Néppárt [Svenska Folkpartiet (SFP) / Ruotsalainen kansanpuolue (RKP)] képviseli a svéd ajkú finnek a finn parlamentben (Eduskunta/Riksdagen). Az Åland-szigetek egy további svéd képviselőt választ. A közel 27 ezer lakosú autonóm terület önálló pártrendszerrel rendelkezik, a legutóbbi 2007-es választáson induló 7 pártból 6 be is jutott a 30 tagú törvényhozásba.

¹³A francia állam nem ismeri el a nemzeti és etnikai kisebbségek létét. Ezért ezek a közösségek részben regionalista jellegű pártokon keresztül jelenítik meg politikai akarukat. Habár ezeknek a pártoknak a támogatottsága országos szinten marginális, de regionális szinten az elmúlt két évtizedben már számos helyen szereztek képviselőhelyeket, például Korkizán a Korkizai Nemzet Pártja (PNC – Le Parti de la nation corse / U Partitu di a Nazione Corsa), Bretagneban a Breton Demokratikus Unió (French Union Démocratique Bretonne / Breton Unvaniezh Demokratel Breizh), Elzászban az Alsace d'abord / Das Elsass zuerst.

¹⁴Frizföld tartomány 630 ezres lakosságának 94%-a érti a fríz nyelvet és közel háromnegyedik beszéli is azt (RKNyEK – Hollandia országjelentése 2003: 18). A Fríz Néppárt 2003 óta rendelkezik egy mandátummal (Hendrik ten Hoeve) a Szenátusban. A párt a tartományi gyűlés állandó tagja, 55 helyből négyet szerzett 1999-ben, hetet 2003-ban és ötöt 2007-ben.

¹⁵A nemzeti kisebbségeknek nyolc parlamenti hely van biztosítva a Saborbán, amelyek a következőképpen oszlanak meg: szerbek 3; magyarok 1; olaszok 1; csehok és szlovákok együtt 1; osztrákok, bolgárok, németek, lengyelek, románok, ruszinok, oroszok, törökök, ukránok, aromunok (vlachok) és zsidók együtt 1, valamint albanok, bosnyákok, macedónok (montenegriaiak), macedónok és szlovénok együtt 1 hely. 2007-ben a szerbek mindhárom helyét a liberális és szociáldemokrata irányultságú Független Szerb Demokrata Párt (SDSS – Samostalna

demokrata srska stranka / Самоостална демократска срска странка) szerezte meg. Ezenkívül kisebbségi pártként és nem független jelöltként a bosnyákok képviselőit felvállaló Horvátország Demokratikus Akció Pártja (Stranka Demokratske Akcije Hrvatske) jutott be a parlamentbe.¹⁶ Az 5%-os választási küszöb nem vonatkozik nemzeti kisebbségek választási listáira. Ezt kihasználva a német kisebbség választási listája (Mniejszość Niemiecka / Deutsche Minderheit) 1991 óta folyamatosan rendelkezik képviselővel a Sejm-ben (1991: 7, 1993: 3, 1997: 2, 2001: 2, 2005: 2, 2007: 1). 1993-ban sikerült egy mandátumot a Szenátusban is szerezni.

¹⁷ A lettországi oroszok képviselőit felvállaló pártok 1993 óta folyamatosan jelen vannak a lett törvényhozásban. A 2006-os választások során a „Együttérzés Centrum” választási szövetség (Saskaņas Centrs / Центр солидарности) az Egyesült Lettorszában (PCTVL – Par cilvēku tiesībām vienotā Latvijā / ЗаПЧЛЛ: За права человека в единой Латвии, 6,03% – 6 hely) szerzett mandátumot a helyi oroszok és egyéb kisebbségek (ukránok, fehérorosok) képviselőinek programjával.

¹⁸ A lengyel kisebbség pártja (Lietuvos lenkų rinkimų akcija / Akcja Wyborcza Polaków na Litwie) 1992 óta folyamatosan rendelkezik képviselővel a litván törvényhozásban (1992: 4, 1996: 1, 2000: 2, 2004: 2). A 2008-as választások előzetes eredményei alapján a lengyel párt annak ellenére nem szerez mandátumot, hogy közel 1%-kal jobb eredményt érhet el, mint 2004-ben. A Litvániai Oroszok Szövetsége (LRS – Lietuvos rusų sąjunga/, CPL – Союз русских Литвы) 2008-ban sem jut mandátumhoz.

¹⁹ A nemzeti nyelvként kezelt luxemburgi (lëtzebuergesch) kívül a francia és a német is egyaránt hivatalos (adminisztratív) nyelv. Habár a német dialektusból kialakított luxemburgi a legelterjedtebb, jelentős azok száma, akik az irodalmi németet (Hochdeutsch) vagy a franciát használják fő nyelvként (RKNyEK – Luxemburg országjelentése 2007: 2–3). Ennek ellenére a nagyhercegség sokkal inkább többnyelvű, mint nyelviileg megszokott. A lakosság túlnyomó részé egyaránt használja (érti és/vagy beszéli) mindhárom nyelvet.

²⁰ Az ország függetlenné válása óta jelen vannak az albán pártok a macedón törvényhozásban. A jelenlegi két meghatározó albán párt a 2001-es polgárháborút követő rendezés eredményeképpen alakult ki. Mára a legerősebb albán párttá a Demokratikus Unió az Integrációért (BDI – Bashkimi Demokratik për Integritet / Демократска Унија за Интеграција) vált.

Az Albánok Demokratikus Pártja (PDSH – Partia Demokratike Shqiptare / Демократска партија на Албанците) 2002-ben 7, 2006-ban és 2008-ban egyaránt 11 mandátumot szerzett. A pártot az albánok első, jelentősebb pártjából, a Demokratikus Prosperitás Pártjából (PPD – Partia e prosperiteti demokratike / ПДП – Партија за демократски просперитет) kivált tagjai alapították. A PDSH és a PPD 2008-ban egyesült.

Eredmények:

Párt	1994		1998		2002		2006		2008	
	Mandátum	%	Mandátum	%	Mandátum	%	Mandátum	%	Mandátum	%
BDI	–	–	–	–	11,9	16	12,12	14	12,77	18
PPD	8,3	10	19,3	14	2,3	2	BDI-vel együtt 3	0,53	–	–
PDSH	–	–	PPD-vel együtt 11	5,2	7	7,50	11	8,48	11	–

Az albán pártokon kívül a további etnikai pártok vettek részt, általában a nagyobb, macedón pártokkal választási szövetségben a parlamenti választásokon. 2008-ban „Egy Jobb Macedóniáért” szövetségben vett részt: a Torokők Demokratikus Pártja (Makedonija Türk Demokratik Partisi / Демократска партија на Турците), a Szerbek Demokratikus Pártja (ДПСМ – Демократска / Партија Срба у Македонији / Демократска партија на Србите во Македонија), a Bosnyákok Demokratikus Pártja (Босњанска Демократска Партија), a Macedóniai Vlachok Pártja

(Partија на Власите од Македонија), a Macedóniai Roma Unió (Сојуз на Ромите од Македонија), a Párt a Roma Integrációért (Partија за Интеграција на Ромите), a Roma Demokratikus Unió (Демократска Унија на Ромите), a Párt a Romák Teljes Emancipációjáért (Обединета Partија за Еманципација). A „Nar – Koalicіo Euróпáért” szövetségben belül indult a Macedóniai Vlachok Demokratikus Uniója (ДСВМ – Демократски Сојуз на Власите од Македонија), illetve önállóan mérte meg magát az Albán Demokratikus Unió (Демократик Шхиптар / Демократска унија на Албанците), a Macedóniai Szerbek Radikális Pártja (РССМ – Радикална странка на Србите во Македонија), a Török Nemzeti Egység Mozgalma (Движење за Национално Единство на Турците). Habár a legutóbbi választás után ezek a pártok nem szereztek mandátumot, a korábbi választások alkalmával a török, a szerb és a roma kisebbségek szervezetei tudtak parlamenti helyet szerezni.

21 Annak ellenére, hogy a 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 20. § (1) szerint „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre”, a Magyar Országgyűlés mind a mai napig nem alkotott törvényt a kisebbségek képviselőletről. Mindkét nagy párt, a FIDESZ–MPP és az MSZP is rendelkezik néhány roma származású képviselővel.

22 4 „póthellyel”.

23 Az ország etnikai/nyelvi heterogenitása ellenére nincsenek „nyíltan” etnikai pártok. Az oroszok és ukránok érdekeit leginkább az interetnikus Kommuniztásk Moldovai Pártja (PCRM – Partidul Comuniștilor din Republica Moldova / ПКРМ – Partија коммунистов Республики Молдова) jeleníti meg, amely a legutóbbi, a 2005-ös választások során a szavazatok 45,98%-ával a mandátumok többségét (56) szerezte meg.

24 A 2006-os választás során a Szerb Lista (Српска листа): 49 730 szavazattal (14,68%) 12 helyet szerzett. A liberálisok és a Bosnyák Párt koalíciója (Либерали и Бошњачка странка – Исправни у прошлости, прави за будућност) 12 748 voksot kapott (3,76%), ami 3 mandátumot eredményezett. Ebből egyet kapott meg a Bosnyák Párt. A bosnyák kisebbségre eső szavazatok számának becslésekor mechanikusan harmadolttam a közös listára leadott szavazatokat.

A speciális albán választókörzet által biztosított 5 parlamenti hely a következőképpen oszlott meg: Demokratikus Szövetség Montenegroban és Demokratikus Fellendülés Párt koalíciója (Koalicіoја / Коалиција – Демократски савез у Црној Гори–Partија демократског просперитета): 4 373 szavazat (1,29%), 1 mandátum; Albán Lista (Албанска Алтернатива): 2 656 szavazat (0,8%) 1 mandátum; Albánok Demokratikus Uniója (Демократска унија Албанца/UDSH – Unioni Demokratik i Shqiptarëve): 3 693 szavazat (1,1%), 1 mandátum. Továbbá a Koalicіo az Európai Montenegroért (Koalicіoја за европску Црну Гору) szintén szerzett két albán mandátumot. Ebben az esetben az albán kisebbségre leadott voksok számát az albán mandátumok aránya alapján becsültem meg, azaz a lista eredménye 164 737 szavazat (48,62%) és 41 hely volt, ebből a két albán mandátum becsült aránya 8 030 szavazat (2,37%).

25 A Skót Nemzeti Párt (SNP – Scottish National Party / Pártaidh Náiseanta na h-Alba / Scottis Naitional Pairtie) és a Walesi Nemzeti Párt (Plaid Cymru / The Party of Wales) eredményeihez hozzáadtam a nem unionista északi pártok, azaz „Mi Magunk” (Sinn Féin) és a Szociáldemokrata és Munkáspárt (SDLP – Social Democratic and Labour Party / Páirtí Sóisialta Daonlathach an Lucht Oibre) 2005-ös eredményeit.

Párt	Szavazat	%	Mandátum
Skót Nemzeti Párt	412 267	1,52	6
Walesi Nemzeti Párt	174 838	0,60	3
„Mi Magunk”	174 530	0,60	5
Szociáldemokrata és Munkáspárt	125 626	0,50	3

²⁶A három hagyományos kisebbségi közösség, a szorb, a dán és a fríz alacsony lélekszáma miatt politikai szervezeteiknek nincs esélyük, hogy választás útján mandátumot szerezhessenek a Bundestagban. Schleswig-Holstein tartományban évről-évre működik a Dél-slesvigi Választási Szövetség (SSW – Südschleswigsche Wählerverband / Sydslesvigske Vælgerforening / Südschleswigsche Wählerferbånd), amely nem csak a helyi dán, de a fríz közösség politikai érdekképviseletét is felvállalja. Ezt a mintát követve alapították meg 2005-ben a szorbok is a maguk népi pártját (SLS – Serbska Ludowa Strona / Wendische Volkspartei).

²⁷A számik, ahogy a többi elismert kisebbség (kvének, romák) sem alkotnak többséget ma már eredeti szállásterületeiken, ezért a mai választási rendszer szerint nem tudnak mandátumot szerezni önállóan. Az apró Számi Néppártot (Sámeálbmot belloadat/Sámeafolkets Parti) leszámítva nincsenek etnikai pártok.

²⁸Számos etno(regionális) párt közül 1990-et követően a következő pártok tudtak legalább egyszer mandátumot szerezni a Képviselőházban:

A német és a latin kisebbséget képviselő Dél-tiroli Néppárt (SVP – Südtiroler Volkspartei / Le parti popolar de Südtirol) mind a hat alkalommal szerzett (2-4) mandátumot.

A francia / frankoprovanszál ajkú Aosta-völgyi mandátumot 2008-ban és 2006-ban az „AutonómiaSzabadság Demokrácia” (ALD Autonomie Liberté Démocratie) választási szövetség nyerte meg, azt megelőzően az „Aosta-völgyiek Uniója” (L’Union Valdôtaine) járt sikerrel.

2008-as képviselőházi választás eredménye:

Etno(regionális) párt	Szavazat	%	Mandátum
Dél-tiroli Néppárt	147 666	0,41	2
„Autonómia Szabadság Demokrácia”	29 311	0,1	1

A Szenátusban a Dél-tiroli Néppárt 2 helyet szerzett, az egy Aosta-völgyi helyet az „Aosta-völgyiek Uniója” (L’Union Valdôtaine) vezette választási szövetség (Vallée d’Aoste Autonomie Progrès Fédéralisme) képviselője nyerte el.

²⁹A Romániai Magyarok Demokrata Szövetsége (RMDSZ/ UDMR – Uniunea Democrată Maghiară din România) az egyedüli etnikai párt, amely a többi hagyományos párttal együtt versenyezve képes volt 1990-et követő valamennyi választáson mandátumokat szerezni a Képviselőházban és a Szenátusban egyaránt.

RMDSZ választási eredményei:

	1990		1992		1996		2000		2004	
	Szavazat/%	Mandátum	Szavazat/%	Mandátum	Szavazat/%	Mandátum	Szavazat/%	Mandátum	Szavazat/%	Mandátum
Képviselőház	991 601/ 7,23	29	811 290/ 7,45	27	812 628/ 6,64	25	736 863/ 6,79	27	628 125/ 6,20	22
Szenátus	1 004 353/ 7,20	12	831 463/ 7,58	12	837 760/ 6,82	11	751 310/ 6,89	12	637 109/ 6,23	10

A további, szám szerint 18 kisebbség 1-1 hellyel rendelkezik a parlament alsóházában:

Romániai Albánok Ligája (ALAR – Asociația Liga Albanezilor din Romania)
 Romániai Macedónok Egyesülete (AMR – Asociația Macedonenilor din Romania)
 Romániai Lipován Oroszok Közössége (CRLR – Comunitatea Rusilor Lipoveni din Romania)
 Romániai Zsidó Közösségek Föderációja (FCER – Federația Comunităților Evreiești din Romania)
 Romániai Németek Demokratikus Fóruma (FDGR – Forumul Democrat al Germanilor din Romania)
 Szociáldemokrata Romák Romániai Pártja (PRSDR – Partida Romilor Social Democrată din Romania)
 Romániai Olaszok Közössége (RO.AS.IT – Comunitatea Italiana din Romania)
 Romániai Örmények Szövetsége (UAR – Uniunea Armenilor din Romania)
 Bánsági Bulgár Szövetség (UBBR – Uniunea Bulgara din Banat)
 Romániai Horvátok Szövetsége (UCR – Uniunea Croatilor din Romania)
 Romániai Rutének Kulturális Szövetsége (UCRR – Uniunea Culturală a Rutenilor din Romania)
 Romániai Szlovákok és Csehek Demokratikus Szövetsége (UDSCR – Uniunea Democratică a Slovaciilor și Cehilor din Romania)
 Romániai Törökök Demokrata Szövetsége (UDTR – Uniunea Democratică Turcă din Romania)
 Romániai Turko-muzulmán Tatórok Demokrata Szövetsége (UDTMR – Uniunea Democratică a Tatarilor Turco-Musulmani din Romania)
 Romániai Hellén Szövetség (UER – Uniunea Elena din Romania)
 „Dom Polski” Romániai Lengyelek Szövetsége (UPR – Uniunea Polonezilor din Romania „Dom Polski”)
 Romániai Szerbek Szövetsége (USR – Uniunea Sarbilor din Romania)
 Romániai Ukránok Szövetsége (UUR – Uniunea Ucrainenilor din Romania)
 A spanyol pártrendszer jellegzetessége, hogy az országos pártrendszer regionális pártrendszerekkel egészül ki (Fábián – Kovács 2004: 418). A három legnagyobb spanyol párt, a Spanyol Néppárt (PP – Partido Popular), a Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE – Partido Socialista Obrero Español) és az Egyesült Baloldal (IU – Izquierda Unida) valamennyi autonóm közösségben rendelkezik helyi 'főpárttal' vagy szövetséges helyi párttal. (Szajkowski 2005: 550–551).

A Cortes (Cortes Generales) alsóházában, a Képviselőházban (Congreso de los Diputados) a következő katalán, baszk és galíciai etnoregionális pártok vannak jelen:

Katalán párt az egyszerre liberális és kereszténydemokrata (jobbközép) Konvergencia és Unió (CiU – Convergència i Unió) és a szocialista és nacionalista (szeparatista) Katalán Köztársasági Baloldal (ERC – Esquerra Republicana de Catalunya). A katalán baloldali zöldpárt (ICV – Iniciativa per Catalunya Verds) általában az IU-val közösen indul. Baszk párt az eredetően kereszténydemokrata, nagyobb autonómiáért küzdő Baszk Nacionalista Párt (Euzko Alderdi Jeltzalea / Partido Nacionalista Vasco), a szociáldemokrata Baszk Szolidaritás (EA – Euzko Alkartasuna) és a navarrai Igen Navarriára (Na-Bai – Nafarroa Bai). További baszk párt volt az ETA-hoz fűződő közeli kapcsolata miatt 2003-ban HB – Herri Batasuna. Galíciai párt a szocialista Galíciai Nacionalista Blokk (BNG – Bloque Nacionalista Galego).

További regionális, de etnikai kötődés nélküli pártok, amelyek folyamatosan jelen vannak a képviselőházban: Kanáriai Koalíció (CC – Coalición Canaria), Aragón Tanács (CHA – Chunta Aragonesista). [<http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>]

A képviselőház választási eredményei:

Párt	1993		1996		2000		2004		2008	
	Szava- zat/%	Mandátum	Szava- zat/%	Mandátum	Szavazat/%	Mandátum	Szava- zat/%	Mandátum	Szava- zat/%	Mandátum
CIU	1 165 783/ 4,94	17	1 151 633/ 4,59	16	970 421/ 4,19	15	835 471/ 3,23	10	779 425/ 3,03	10
ERC	189 632/ 0,80	1	167 641/ 0,67	1	194 715/ 0,84	1	652 196/ 2,52	8	298 139/ 1,16	3
ICV	–	–	119 290/ 0,51	1	–	–	–	–	–	–
EAJ-PNV	291 448/ 1,24	5	318 951/ 1,27	5	353 953/ 1,53	7	420 980/ 1,63	7	306 128/ 1,19	6
EA	129 293/ 0,55	1	115 861/ 0,46	1	100 742/ 0,42	1	80 905/ 0,31	1	50 371/ 0,20	–
Na-Bai	–	–	–	61 045/0,24	1	62 398/0,24	1	–	–	–
HB	206 876/ 0,88	2	181 304/ 0,72	2	–	–	–	–	–	–
BNG	126 965/0,54	–	220 147/0,88	2	306 268/1,32	3	208 688/0,81	2	212 543/0,83	2

³¹ A Senado (Szenátus) 264 tagjából 56-ot a regionális törvényhozások jelölnek, ezért ebben az esetben az etnikai mandátumok arányát közlöm. A katalán szocialisták a többi baloldali katalán párttal alkotnak egy frakciót, és nem a PSOE-vel. Így a katalán frakció (Entesa Catalana de Progrés) 12 választott és 4 jelölt, a jobboldali katalán Konvergencia és Unió 4 választott és 3 jelölt, valamint a Baszk Nacionalista Párt 2-2 választott és jelölt szenátori mandátummal rendelkezik. [http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm; http://www.senado.es/legis8/senadores/index.html]

Etnikai pártokra nem vonatkozik az 5%-os küszöb. 2008-as választás során a következő magyar, albán és bosnyák választási szövetség tudott önállóan mandátumot szerezni:

^a Magyar Koalíció (Мађарска Коалиција), a Presovó-völgyi Albán Koalíció (Koalicioni Shqiptarëve të Luginjës së Preshevës / Коалиција Албанаца Прешевске долине) és a Bosnyák Lista az Európai Szandzsákiért (Листа за Санџак).

Eredményeik:

Párt	Szavazat	%	Mandátum
Magyar Koalíció	74 874	1,85	4
Bosnyák Lista az Európai Szandzsáért	38 148	0,94	1
Presovó-völgyi Albán Koalíció	16 801	0,41	1

A függetlenedő Koszovóban a 120 képviselői hellyel rendelkező törvényhozásban 20 mandátumot osztanak szét a helyi etnikai kisebbségek a következő felbontásban: 10 szerb, 4 roma, 3 bosnyák, 2 török, 1 görög.

³² A magyar kisebbség pártja, az MKP – Magyar Koalíció Pártja (Strana mađarskej koalicije) az ország 1993-as függetlenné válása óta tagja a szlovák parlamentnek.

Az MKP választási eredményei:

Szavazat	1994		1998		2002		2006	
	%	Mandátum	Szavazat/%	Mandátum	Szavazat/%	Mandátum	Szavazat/%	Mandátum
292 936/10.18	17	306 623/	9.12	15	321 069/11.16	20	269 111/11.68	20

³³ A szlovén nemzetgyűlésben 1-1 hely van fenntartva a magyar és az olasz kisebbségeknek.

II. Regionalizmus, devolúció, föderalizmus

Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata

*Az autonómiastatútum reformja,
2003–2006*

Állam – nemzet – nemzetiség vagy állam nélküli nemzet

2000-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem díszdoktorává avatta Jordi Pujol katalán elnököt, aki akkor már két évtizede töltötte be ezt a tisztséget. Az *Európa: egység és diverzitás*¹ címmel tartott köszönőbeszédében a katalán autonómia elnöke röviden így fogalmazta meg a katalánizmus, a katalán nacionalizmus lényegét:

„Katalónia egy hatmillió lakosú, Észak-Spanyolországban fekvő, saját nyelvvel, kultúrával, polgári jogrendszerrel, történelmi intézményekkel és megkülönböztetett kollektív identitástudattal, azaz egy nemzet jellegzetességeivel bíró ország. Már a több mint ezer évre visszanyúló kezdeteitől fogva történelmének is sajátos jellege volt. Például Katalónia Spanyolország egyetlen olyan része, mely mint az ezen időszakban Európát képviselő Karoling Birodalom részét képező nép születik meg. Ez mindig is igen európai szellemű irányban befolyásolta politikai mentalitását. A helyzet az, hogy Katalónia Spanyolországon belül saját nemzeti arculattal bír, mely évszázadokon keresztül a spanyol állam által folytatott asszimilációs politikának volt alávetve. Így történelmünk bővelkedik hol politikai és kulturális, hol háborús összeütközésekben. Ezt meghatározta identitásunk Spanyolország egészen belül való megőrzésére irányuló szándékunk.”

A neves ünnepelt ezzel pontos felsorolást adott a *nemzet objektív* (saját nyelv, történelem, kultúra) *ismérveiről*². A katalán mentalitásról szólva a *nemzet szubjektív ismervét* is megadta (adott közösséghez tartozás érzelmi és tudati vállalása). Ez utóbbi legfontosabb elemének a spanyol és a magyar szakemberek is a demokráciát³ tekintik, ami adott közösséghez tartozás saját akaratból történő ki-

¹ <http://www.ajk.elte.hu/KariEnciklopédia/EgyetemTortenet/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

² Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Budapest, 2006, Gondolat Kiadó, 250.

³ Szilágyi István: Identitások és identitásformák találkozása az európai multikulturális térben: a mediterrán tapasztalatok. <http://www.polusok.hu/SZILAGYI%20ISTVAN.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

nyilvánítását jelenti. Hozzátehető azonban a katalán néplélek jellemzésére használt „*seny*”⁴ is, ami a katalánok szorgalmát, gyakorlatiasságát, munkaszeretétét, figyelmességét, illetve – ellenpontként – állítólagos túlzott óvatosságát fedi.

Napjaink aktuális témáit folytatva a katalán politikus – pártja, a jobbközép Convergencia i Unió *nem szeparatista nacionalizmusából* kiindulva – kifejtette, hogy Katalónia gazdasági növekedésével és az új technológiák felhasználásával *egy saját állam nélküli nemzet*⁵ jellegének megtartására törekszik.

E felfogás előtörténete a katalán identitás újjászületésének története is. Az identitásfogalom elsősorban kulturális, nyelvi és civilizációs jegyekhez kapcsolódik, és közös történelmi emlékezeten alapul. Napjainkban a politikai identitás erősödése is megfigyelhető, ez azonban a globalizáció és az integráció vélt vagy valós konfliktusainak feloldásában szerepet játszó közösségtudat is lehet.

A katalanizmus rövid története

A katalán újjászületés (Renaixença) kulturális, történelmi, irodalmi mozgalomként indult a 19. század elején a saját nyelv és irodalom újraélesztése céljából. A század közepétől, különösen az 1868-as forradalom bukása után nyíltan politikai irányt vett, amely a liberális spanyol államon belül Katalónia számára önkormányzat elérését célozta meg. Ennek jegyében már vezető ereje volt az 1873–74-es I. Köztársaság⁶ föderációs kísérletének (a négy hivatalba lépett köztársasági elnök közül három volt katalán). Az 1873 júniusában elfogadott, de ki nem hirdetett alkotmány⁷ minden régiót államként értelmezett, az államot pedig föderációként.

A restauráció idején a katalán nagytőke és az értelmiség kidolgozta és 1892-ben elfogadta az úgynevezett *Manresai*⁸ *Alapelveket* (Bases para la constitución general de Cataluña), a politikai katalanizmus alapját, melynek főbb elemei a következők: nemzeti identitás, saját autonóm intézmények, a *fueros* (történelmi jogok) helyreállítása és védelme.

Amikor 1898-ban Spanyolország elveszítette utolsó gyarmatait (Kuba, Fülöp-szigetek, Puerto Rico), a külső sokk belső meghasonlással és a nemzeti-ségi mozgalmak fellángolásával párosult. A politikai katalanizmus határozott

⁴ Francesc Granell: *La Catalogne*. Paris, 1988., P.U.F., Que sais-je?, No. 2126, 130.

⁵ Michael Keating: Nemzetek államok nélkül: a nacionalizmus elhelyezése az új államrendben. *Magyar Kisebbség*. (2003) No. 4., 167.

⁶ Sipos Katalin: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai* (Spanyolország, Olaszország, Franciaország). Budapest, 1993, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közlemények No. 6., 55.

⁷ Tura, Jordi Solé – Aja, Eliseo: *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808–1936)*. Madrid, 1990, Siglo XXI., 65.

⁸ Uo. 85.

erősödése saját párt alapításához vezetett. 1901-ben megalakult Spanyolország és Katalónia első modern pártja, a Regionális Liga (Lliga Regionalista), amely 1907-ben koalícióra lépett más katalán erőkkal, a karlistáktól a föderalistákig, létrehozva a Katalán Szolidaritás nevű csoportosulást. A Lliga olyan regionalista programmal győzött a választásokon, amelyet a katalanizmus nagy ideológusa, Prat de la Riba dolgozott ki 1906-ban *A katalán nemzetiség* (La nacionalitat catalana) című programjában.

A politikai katalanizmus hatására 1914-ben a központi hatalom a négy katalán provincia közgyűlésének közigazgatási célú egyesítését hajtotta végre. Így jött létre a *Mancomunitat⁹ de Catalunya*, az önkormányzatiság első kísérlete, amely pozitív szerepet játszott az igazgatás és a kultúra területén. Ennek a kísérletnek Primo de Rivera tábornok diktatúrája vetett véget 1925-ben.

A regionális eszme markáns megújulására a *II. Köztársaság* ideje alatt (1931–1936) került sor, jogi lényege pedig az *integrált állammodellben* tükröződött. Az 1931-es köztársasági alkotmány nyilvánvalóan a katalán kérdéshez nyújtott megoldást, de – bár nem írta elő kötelezően – Spanyolország többi részének is lehetőséget adott az autonómia önkormányzati csoportosulás útján történő létrehozására. Katalóniában már 1931-ben népszavazást tartottak az autonómiakérdésről, és 99%-os támogatottsággal még a Cortes vitája előtt felállították az autonóm szerveket, egyebek között a történelmi Generalitat intézményét.

1931–32-ben a köztársasági Alkotmányozó Cortes képviselője volt *José Ortega y Gasset*,¹⁰ a 20. század egyik legnagyobb spanyol és európai gondolkodója is, aki a maga alapította Köztársaságot Támogató Csoport (Agrupación al Servicio de la Republica) elnevezésű szervezet révén került a parlamentbe. A Cortes 1932 szeptemberében tárgyalta a katalán státútumot, mely során Ortega felszólalásában¹¹ felvázolta a területi reform és a nemzetiségi politika általa helyesnek vélt megoldását: Spanyolország föderatív átalakítása, az állami szuverenitás egységének megőrzése, Katalónia számára politikai és pénzügyi autonómia biztosítása, kétnyelvűség.

A köztársaságot vérbe fojtó polgárháború és az azt követő hosszú diktatúra elenére mind a köztársaság autonómiamodellje, mind Ortega y Gasset vonatkozó elképzelései tükröződnek az 1978-as demokratikus alkotmány elemeiben és célkitűzésében.

⁹ Harsányi Iván: *Spanyol dilemmák – spanyol megoldások a 19–20. század útvesztőiben*. Pécs, 2006, Pannónia Könyvek, 19.

¹⁰ Csejtei Dezső: *José Ortega y Gasset*. Budapest, 1980, Kossuth Könyvkiadó, 115.

¹¹ Ortega y Gasset, José: *Discurso sobre el Estatuto de Cataluña* (1932). In *OBRAS COMPLETAS* (XI), Madrid, 1983, Revista de Occidente-Alianza Editorial, 455–474. <http://www.fog.es> (Utolso letöltés időpontja: 2009. február 2.)

1978 – Alkotmány: államegység – autonómiához való jog

Az 1978. december 6-i népszavazáson elfogadott demokratikus alkotmány oly módon alapul Spanyolország egységén és oszthatatlanságán, hogy elismeri a nemzetiségek és a régiók autonómiához való jogát.¹² Az alkotmány 2. cikke így hangzik: „az alkotmány, amely a spanyol nemzet, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók autonómiához való jogát és a közöttük lévő szolidaritást.”¹³

Az alkotmány nem tisztázza a „nemzetiség” és a „régió” közötti különbséget, a nemzetiség szó többször nem is fordul elő a szövegben. A kulcsszó az autonómia (nem pedig a decentralizáció), a másik leggyakrabban használt kifejezés az „autonóm közösség” (*comunidad autónoma*), amit egy bonyolult eljárási folyamathoz kötött autonómiastátútum megszerzése feltételez.

Az alkotmány az állam területi szervezetét is az autonómia fogalmára, méghozzá eltérő fogalmára alapozza. A területi szervezetre vonatkozó VIII. cím 137. cikke szerint „az állam területileg községekre, provinciákra és autonóm közösségekre tagozódik”, melyek autonómiát élveznek saját ügyeik vitelében.

Az autonómiafogalom értelmezéséhez nagyban hozzájárult az alkotmány szellemében felállított Alkotmánybíróság, mely már az 1980-as évek elején megfogalmazta a *hatalom vertikális megosztásának* elvét. Eszerint az alkotmány jelzi a közhatalmi jogosítványok vertikális megosztását az állam és a területi egységek között. Alapvető, hogy az állam a szuverenitás hordozója, az autonóm közösségeket politikai autonómia jellemzi, a provinciák és a municípiumok pedig különböző terjedelmű adminisztratív autonómiával vannak felruházva. A politikai autonómiát a közigazgatásitól megkülönbözteti a törvényalkotási jogosítványok gyakorlása és a kormányzati funkciók ellátása egy egységes területen.

A politikai autonómia elnyeréséhez az úgynevezett autonómiafolyamat vezetett, amely az autonómia kezdeményezésén, a státútum kidolgozásán, az abban rögzítendő hatáskörök ugyancsak feltételekhez kötött megválasztásán, majd jóváhagyásán keresztül jutott el az „autonóm közösség” létrejöttéhez, amely azután élhetett és élhet ezzel az autonómiával.

¹² Moderne, Franck – Bon, Pierre: *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*. Paris, 1981, 48.

¹³ A spanyol alkotmány magyar szövegét lásd *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. (Szerk.: Kovács István és Tóth Károly, Budapest, 1990, 319–365, ford.: Sipos Katalin)

Az autonómia elnyeréséhez vezető utak

Az autonóm közösségek a spanyol alkotmány alapján két csoportra oszthatók: vannak *a)* korlátozott autonómiával, illetve *b)* teljes autonómiával rendelkező autonóm közösségek. Elvileg az elsőhöz kapcsolható a régió, a másodikhoz pedig a nemzetiségfogalom párosa. A különbség az autonómia elnyerésének időbeliségét is érintette. A teljes autonómiát biztosító és „gyorsabb” eljárás az alkotmány 151. cikkén alapul.

Az autonóm közösségek anyagi forrásai és pénzügyi eszközei

Az alkotmányban és a statútumokban elismert hatásköreik gyakorlásához az autonóm közösségek saját vagyonnal, anyagi eszközökkel rendelkeznek.

Általános finanszírozási rendszer: Az alkotmány 156. cikke pénzügyi autonómiát ad az autonóm közösségeknek hatáskörük ellátása és továbbfejlesztése érdekében. Az autonóm közösségek pénzügyi tevékenységét szabályozó, 8/1980 számú organikus törvény¹⁴ alapján forrásaik három csoportra oszthatók:

- a)* saját források;
- b)* az állam által transzferált források;
- c)* a különböző régiók között érvényesülő szolidaritás elvén alapuló támogatások. Ez elsődlegesen a központi költségvetésből nyújtott támogatásokat és az úgynevezett osztott adókból való részesedést jelenti.

A legutóbb, 2002-ben¹⁵ elfogadott költségvetési szabályozás értelmében a helyi személyi jövedelmi adók 36%-át, az áfabevételek 35%-át, a dohány-, alkohol- és kőolajszármazékok utáni adóbevételek 40%-át közvetlenül használhatják fel.

A nagyobb adókból¹⁶ befolyó nemzeti jövedelem megosztása: 2002 óta a jövedelemadó (korábbi 15% helyett) 33%-a, az áfa 35%-a, a jövedéki adók (benzin, dohány, égetett szesz) 40%-a marad az autonóm közösségeknél. Katalónia e kérdésben szeretné radikálisan módosítani statútumát (lásd alább). Bizonyos adók (bíróági, örökösödési illetékek, községi adók, luxusadó, szerencsejáték-adó) koncesszió révén és menedzselés céljából ugyancsak az autonóm közösségekhez kerültek.

¹⁴Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autonomas. *Boletín Oficial del Estado*, 01-10-1980

¹⁵Vicario, Ana Santiuste: Ei sistema de financiación autonómica a partir del año 2002. Analisis. <http://dgft.minhac.es/pdf/Descargas> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

¹⁶Distribución de competencias entre Estado y CCAA de régimen común en materia de tributos cedidos a partir del 1 de enero de 2002. <http://www.agenciatributaria.es/normlegi/ccaa/competencias.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

A különböző területek eltérő gazdasági fejlettségének kiegyensúlyozását és a szolidaritás elvének érvényesítését szolgálja az úgynevezett Területközi Kompenzációs Alap. Ez az állam általános költségvetése által százalékos arányban jóváhagyott összegekből áll, és beruházási költségek fedezésére szolgál. Forrásait a Cortes osztja el az autonóm közösségek és – adott esetben – a provinciák között.

Az autonómiastatútumok tervezett módosításai

Az 1990-es években már volt példa a statútumok kisebb-nagyobb kiegészítésére, módosítására, elsősorban a hatáskörök bővülése vagy a pénzügyi kérdések szükséges kezelése kapcsán. Jelenleg is a statútumok lehetséges revíziójának időszaka zajlik, több autonóm közösség már kidolgozta statútuma új tervezetét, néhányat már az érintett regionális parlament és a spanyol Cortes is jóváhagyott.

Katalónia

A katalán autonómiastatútum reformjának¹⁷ ügye 2003 végén, a regionális választások kapcsán gyorsult fel. A jobboldali Convergencia i Unió csaknem negyedszázados vezetése után a Generalitat élére szocialista vezető került, s az új regionális szervek is a baloldali blokk (szocialista, zöldek, köztársasági baloldal) irányítása alatt működnek. 2004-ben valamennyi parlamenti párt részvételével (a Néppárt kivételével) parlamenti bizottság jött létre a statútum reformtervezetének kidolgozására. 2005 tavaszán új elemekkel bővült a katalán autonómiakonceptió és a statútum tervezete,¹⁸ melynek főbb elemei a következők:

1. *Katalónia mint nemzet*: a tervezet egyik központi eleme, a korábbi alkotmányos nemzetiségi kategória (ön)átminősítése, a Katalóniához társítható identitás (politikai, kulturális) erősítésének szándékával. Spanyolországot plurinacionális államnak tekintve a tervezet szerint a katalán nemzet „szabad szolidaritás” keretében tartaná a kapcsolatot a Spanyolországot alkotó többi nemzetiséggel és régióval. A szuverenitással is társítható „katalán nemzet” fogalmat tartalmazó 1. statútumcikk csak a spanyol alkotmány módosításával lenne elfogadható.

2. *A pénzügyi autonómia fejlesztése* kérdésében a nagy ugrás 2005 tavaszán következett be, új követelések előterjesztésével. Ennek *kulcselemei a következők*:

a) saját adóhivatal, koordinálva vagy konzorciumban az állammal. Minden adót és jövedelmet ez a szerv szedne be, osztana el, irányítaná és ellenőrizné;

¹⁷ *Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. <http://www.parlament-cat.net> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

¹⁸ <http://www.gencat.net/nouestatut/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

b) a Generalitat minden adónem felett normatív hatáskörrel bír, csakúgy, mint a helyi önkormányzatok pénzügyeit illetően;

c) maximum 50%-os állami részesedés az eddig osztott adókból (jövedelemadó, áfa, jövedéki adók [benzin, dohány, égetett szesz], társasági adó);

d) 15 éves átfutással a baszk és a navarrai fiskális autonómiához hasonló rendszer bevezetése Katalóniában is;

e) a katalán statútumtervezet is a központi állammal folytatandó kétoldalú tárgyalásokon kívánja érvényesíteni gazdasági érdekeit. Ennek és a többi autonóm közösséggel kapcsolatos katalán szolidaritási politikának az intézményi kerete lenne az Állam-Generalitat Gazdasági és Pénzügyekkel Foglalkozó Vegyes Bizottság.

3. A Generalitat *kizárólagos hatáskörének bővítése* a fentebb jelzett kérdésekben és az alkotmányban rögzített kizárólagos állami kompetenciák terhére, illetve ezek biztosítása az úgynevezett *történelmi jogok* révén. Ez utóbbiak biztosítanak Katalóniának egyenlő esélyt az állammal szemben, illetve a Generalitat kizárólagos hatáskörének gyakorlásához.

4. *Saját igazságügyi és bírói szervezet*: a bírói szervezet és a központi igazságügyi igazgatás a legkevésbé decentralizált (talán dekoncentrált) Spanyolországban (és máshol). A katalán autonómia tervezett statútuma előírta az utolsó igazságszolgáltatási fórum funkcióit ellátó Felsőbíróóság (Tribunal Superior) meglétét, illetve Igazságügyi Tanács (Consejo de Justicia) felállítását, mely döntési jogkörre lenne a bírák országos igazgatási szerve, az Igazságügyi Főtanács felett is. Az ügyészséget illetően Katalónia főügyészét a spanyol kormány jelölné ki, de „működési engedélyét” a Generalitat állítaná ki és vonná vissza.

Alkotmányossági felülvizsgálat – parlamenti elfogadás

2005. augusztus elején a katalán parlament megküldte a tervezet szövegét alkotmányossági felülvizsgálatra a Generalitat Konzultatív Tanácsának. A Tanács szeptember elején hozta nyilvánosságra szakvéleményét, melynek a statútum tervezetében 19 alkotmányellenes pontot vélelmezett, illetve 39 esetben alkotmányossági kételyt fogalmazott meg.

Az alkotmányossági kifogások újratárgyalása és egyeztetése után a katalán parlamenti pártok 2005. szeptember 28–30-án a parlament ünnepi teljes ülésén megvitatta és elfogadta Katalónia autonómiastatútumának reformtervezetét.¹⁹ A kétharmados többséget igénylő jóváhagyásra a 135 képviselő 120 igenlő voksával került sor. A baloldali kormánykoalícióval voksolt a parlamentben egyébként legerősebb képviselettel rendelkező, de ellenzékbe szorult katalán nemzeti párt is, amely maga is régóta fellép az autonómia erősítéséért.

A Katalán Néppárt 15 képviselője nem szavazatot adott le.

¹⁹ Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Tram. 206-00003/07. www.parlament-cat.net/ (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

A statútum tervezete a spanyol parlament előtt

Mivel az autonómiastatútumok organikus törvényeknek minősülnek, ezért elfogadásukhoz a spanyol képviselőház (kongresszus) teljes létszámának abszolút többsége szükséges. Mint minden törvény, tehát a statútumok is az alkotmány hatálya alá esnek, és semmiképpen sem tartalmazhatnak a központi állam kizárólagos hatáskörébe tartozó jogosítványokat (Alkotmány 149.1. cikk).

a) Kongresszus²⁰

2005. november 2-án hosszas vitát követően a spanyol parlament többsége „megtárgyalásra” alkalmasnak tartotta Katalónia új autonómiatörvényének tervezetét. A spanyol miniszterelnök kormánya nevében támogatásáról biztosította a reform tervezetét, „az alkotmányhoz igazított korrekciókkal”, vagyis szövegmódosításokkal összhangba kell hozni azt a spanyol alkotmánnyal.

A központi, madridi törvényhozásban egyedül az ellenzéki konzervatív Néppárt (PP) voksolt ellene, azt javasolva, hogy a szöveget utalják vissza a katalán parlament elé módosításra, ellenkező esetben az alkotmánybíróshoz fordulnak normakontrollért.

Két hónap állt rendelkezésre a módosítások benyújtására, majd a törvényhozás újratárgyalta a szövegtervezetet. 2005. januárban Arthur Mas, a katalán ellenzéki konzervatív párt vezetője a spanyol kormányfővel tartott előzetes tárgyalásai során megegyezési tervet dolgozott ki. A Zapatero–Mas-egyezség szerint Katalóniának járna a régióban befizetett adók 50%-a. Amennyiben a statútum szövege életbe lép, legkésőbb két éven belül létrejön a katalán adóhatóság. A régió a következő hét évben újabb állami befektetésekhez jutna, méghozzá a spanyol GDP-hez való hozzájárulásának aránya szerint, aminek azért van nagy jelentősége, mert Katalónia jelenleg a spanyol GDP 18,5%-át adja, a központi beruházásokból azonban csupán 11%-os arányban részesedik.

A tervezett megállapodás ugyanakkor nem határozza meg nemzetként a katalánokat, ami a kormánykoalíció egyik tagja, az ERC, a baloldali nacionalisták számára elfogadhatatlan.

2006. március 9-én a Kongresszus alkotmánybizottsága áldását adta a vitákban módosított katalán szövegtervezetre. A spanyol alkotmánybizottság elfogadta a „nemzet” szó használatát a katalán autonómiastatútum preambulumban.

2006. március 30-án²¹ 189 igen szavazattal, 154 nem és 2 tartózkodás mellett a spanyol parlament alsóháza, a Kongresszus jóváhagyta a Katalónia autonómiáját

²⁰ Debate de totalidad de Propuestas de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Diario de sesiones de los Diputados, VIII Legislatura, año 2005, num. 125, 6164.

²¹ Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas: Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Año 2006, VIII Legislatura, Núm. 166, 8280

kiszélesítő javaslatot, amelynek alapján Katalóniát – a statútum preambulumban – nemzetként definiálták, s bővítették a régió jogköreit az adózás és az igazságügy terén. Ellene szavazott a javaslatban a spanyol állam szétesését vizionáló konzervatív Néppárt, vezetője időzített bombának és a spanyol alkotmánnyal ellentétesnek nevezte a dokumentumot. Nemmel szavazott a Katalónia teljes függetlensége mellett kiálló, eredetileg az autonómiastatútum reformját kezdeményező Katalán Köztársasági Baloldal is.

b) Szenátus

A szenátus az alkotmányban felvázolt kétkamarás parlamenti rendszer egyik eleme, amely mint a területi képviselet kamarája manifesztálódik. A 254 tagú szenátusban a lakosság képviselete földrajzi, adminisztratív és politikai kritériumok függvénye, amelyek viszont alapvetően a provinciákra, a szigetekre és az autonóm közösségekre épülnek. Az autonóm közösségek részéről összesen 46 szenátort jelölnek ki.

A katalán autonómiastatútum szenátusi vitájára 2006. május 10-én került sor, a teljes ülésen a tervezet mellett foglalt állást a spanyol kormányfő.²²

Népszavazás

Csaknem hároméves előkészítő és törvényhozási munka után 2006. június 18-án került sor a katalán autonómiastatútumról tartott regionális népszavazásra. Az 5,3 millió bejegyzett választójogosult közül 2,5 millió jelent meg, ami 48,85%-os részvételt jelent.

A leadott *igen* szavazatok aránya 73,9% (1,9 millió) volt, 20,76% (500 ezer) elutasította.

Ezt követően a dokumentum már törvényjavaslatként került ismét a madridi parlament két háza elé ratifikálás céljából, amelyre 2006. július 19-én került sor.²³ Majd a katalán parlament jóváhagyta, és 2006. augusztus 9-én hatályba léptette.²⁴

²² Discurso del Presidente del Gobierno en el Pleno del Senado en el debate del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña. <http://www.la-moncloa.es/recursos/la-moncloa/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

²³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Boletín Oficial de Estado*, 20 julio 2006, núm. 172, 27269.

²⁴ Estatut d'autonomia de Catalunya. <http://www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut/index.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 2.)

A megreformált autonómiastatútum új elemei

A megreformált autonómiastatútum nyolc nagyobb egységből, 223 cikkből, 15 kiegészítő, 2 átmeneti, 1 érvénytelenítő és 4 záró rendelkezésből áll. A főbb szabályozási területek a következők:

1. Nemzeti kérdés

Ez volt a legvitatottabb pont. Az elfogadott kompromisszumos megoldás szerint a statútum *preambulumában* említik, hogy a katalán parlament a történelmi és a kulturális hagyományokra hivatkozva „nemzetnek” minősítette az itt élőket. Egyúttal rögzítik (1. cikk), hogy elismerik Spanyolország 1978-ban elfogadott alkotmányát, amely az „egységes spanyol nemzetről” szól, és *nemzetiségként* definiálja Katalóniát. Az így definiált Katalónia *nemzeti szimbólumokkal* (8.1. cikk) is rendelkezik (lobogó, himnusz, nemzeti ünnep). A katalán önkormányzat a katalán nép *történelmi jogain*, világi intézményein és a katalán jogi tradíción alapul (5. cikk). A „katalánság” politikai kondíciói a külföldön élő, dolgozó katalánokra és szervezeteikre vonatkozhatnak (7. cikk). Sajátos, a „kisnemzet” nemzetiségének kérdését rendező a 11. cikk, amely az Arán-völgy lakóinak kulturális, történelmi, földrajzi és nyelvi identitását hivatott biztosítani.

2. Nyelvek, nyelvi jogok és köteleességek

A korábbi gyakorlatnak megfelelően a statútum rögzíti a katalán nyelv státusát: *saját nyelv* (6.1. cikk), ugyanakkor a kasztíliaival együtt *hivatalos nyelv* is. (6.2. cikk), amelynek ismerete Katalónia polgárai számára egyszerre jelenik meg jogként és köteleességgként. A nyelvismereti és -használati jogok és köteleességek, illetve a nyelvpolitikai irányelvek részletezése (32–36. cikk) mellett a statútum rögzíti a Generalitat saját nyelvre vonatkozó kizárólagos hatáskörét (143.1. cikk), illetve az igazságügyi dolgozók (bírák, ügyészek, ügyvédek) számára kötelező foglalkoztatási feltételként írja elő a katalán nyelv kellő szintű ismeretét és annak igazolását (102.1. cikk).

3. Szociális modell: jogok, köteleességek, irányelvek

A statútum I. címe *új elem* a dokumentumban, ebbe tartozik a már tárgyalt nyelvi rész is. A *civil és a szociális szféra* egészét átfogó szabályozás (15–28. cikk) kiterjed az esélyegyenlőség, az egyenlő és ingyenes egészségügyi ellátás, illetve a szociális ellátás kérdésére, de az elmúlás méltó feltételeinek biztosítására is.

4. Helyi önkormányzatok és területszervezés

Az előző autonómiastatútumból szinte teljesen hiányzó helyi önkormányzatok (municipium, vegueria, comarca) szintén az autonómiát gyakorló Generalitat in-

tézményi rendszerének részei (2.3. cikk). A helyi önkormányzatok autonómiáját hatáskörük szélesítése és a gyakorlásához szükséges pénzügyi források biztosítása jelenti (83–92. cikk).

5. *Igazságügy*

A kialakított struktúra tiszteletben tartja az igazságügy egységét, de biztosítja a Generalitat igazgatási hatáskörét.

Az elfogadott autonómiastatútum is előírja (95. cikk) az utolsó igazságszolgáltatási fórum funkcióit valamennyi Katalóniában indított eljárást illetően ellátó *Felsőbíróóság* (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) meglétét, illetve az *Igazságügyi Tanács* (Consejo de Justicia de Cataluña 97. cikk) felállítását, mely az országos szerv dekoncentrált egysége. Ugyancsak új *Katalónia főügyésze*nek személye (96.1. cikk), aki az említett Felsőbíróóság vezető ügyésze, illetve az Ügyészség képviselője Katalóniában.

6. *Hatáskörök (IV. cím)*

A Generalitat kizárólagos, megosztott és végrehajtó (110–112. cikk) hatáskörrel bír. Ezt az új statútum 58 új tárgykörre terjesztette ki (116–173. cikk), például bevándorlás, regionális és helyközi vasút, infrastruktúra, környezetvédelem, oktatás (például ösztöndíj-politika), egészségügy, munkavédelem, stb. A 140.3. cikk előírja, hogy a Generalitat magához vonhatja a kikötők és a repülőterek kezelési jogát.

7. *Kapcsolat a többi autonóm közösséggel, az állammal, az Európai Unióval és a világgal*

a) állam-Generalitat (174–183. cikk)

Előrelépés a bilaterális kapcsolatok elismerése terén. A statútum rögzíti a két- és többoldalú együttműködési formák kombinálási lehetőségét is. Katalónia részt vesz fontos állami szervezetek tagjainak jelölésében (Alkotmánybíróság, Igazságügyi Főtanács), másokba saját képviselőjét jelölheti (Banco de España, Értéktőzsde, Számvevőszék, Gazdasági és Szociális Tanács).

b) autonóm közösségek – Katalónia (178. cikk)

Az új statútum egyértelműen lehetővé teszi az autonóm közösségek számára együttműködési megállapodás, szerződés kötését, a kölcsönös érdeklődésre számot tartó ügyekben.

c) Generalitat – Európai Unió (184–192. cikk)

Mivel 1979-ben Spanyolország még nem volt az Európai Közösség tagja, az előző statútumból szinte teljesen hiányzott az EK/EU és Katalónia kapcsolata.

A statútumba új elemként került be, hogy az EU-tanácskozásokon az autonóm kormányzat közvetlenül képviseltetheti magát a spanyol delegációban (de nem külön!), elláthatja az állam képviselőtét, részt vesz az állam álláspontjának ki-

alakításában, valamint a hatáskörébe tartozó tárgykörökben kezeli az európai alapokat.

A gyakorlat szerint²⁵ az uniós tárgyalásokra utazó spanyol miniszter, rotációs alapon magával viszi a 19 autonóm tartományból két minisztert. A katalánok azt kívánták: ha kompetenciájukat érintő téma van terítéken – például a földközi-tengeri halászat –, akkor mindig mehessen a miniszterük.

Egyébként katalán nyelven is fel lehet szólni az uniós fórumokon, az Európai Unióban a saját nyelvhez kötődő népcsoportoknak konkrét lehetőségük van arra, hogy Brüsszelben (is) érvényesítsék nyelvi jogaikat. Az EU 2005 nyarán döntött arról, hogy – ha a hivatalos státus nem is – „részleges jogok” illetik meg a katalán, a baszk, valamint a galíciai nyelvet. Az EU-dokumentumokat 2007-től ezekre a regionális nyelvekre is lefordítják, de jogi erővel nem bírnak. A kialakult kompromisszum eredményeképp a nyelvi számlát Madrid állja, de Katalóniának kell biztosítania a tolmácsolást.

d) külkapcsolatok – Generalitat (193–200. cikk)

Az új státútum elismeri a Generalitat hatásköreiből következő nemzetközi cselekvőképességét, ami a régi státútumból szinte teljesen hiányzott. A nemzetközi fellépés során tiszteletben kell tartani az állam hatáskörét a külkapcsolatokban. A Generalitat kérheti integrálását a kormánytól a Katalóniát közvetlenül és specifikusan érintő tárgyalások delegációiba. Kérheti a központi kormánytól nemzetközi szerződések megkötését, a saját hatásköréből következő tárgykörökben.

8. Finanszírozás (201–221. cikk)

a) E kulcsfontosságú terület nagy vívmánya, hogy a Generalitat 50-50%-ot tarthat meg a Katalóniában beszedett jövedelemadóból, áfából, illetve 58%-ot a dohánytermékekre és üzemanyagra kivetett jövedéki adókból;

b) saját adóhivatal felállítása, koordinálva vagy konzorciumban az állammal. Minden adót és jövedelmet ez a szerv szedne be, osztana el, irányítaná és ellenőrízne;

c) a Generalitat minden adónem felett normatív hatáskörrel bír, csakúgy, mint a helyi önkormányzatok pénzügyeit illetően;

d) a katalán státútum is a központi állammal folytatandó kétoldalú tárgyalásokon kívánja érvényesíteni gazdasági érdekeit. Ennek és a többi autonóm közösséggel kapcsolatos katalán szolidaritási politikának az intézményi kerete lenne az Állam-Generalitat Gazdasági és Pénzügyekkel Foglalkozó Vegyes Bizottság.

²⁵ Vizi Balázs: Regionális, kisebbségi politikai mozgalmak és az európai integráció. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Szarka László – Vizi Balázs (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó, 324.

Nyitva hagyott kérdések.

- a katalán sportválogatottak nemzetközi szereplése,
- önálló részvétel az európai parlamenti választásokon,
- a kikötők és a repülőterek, köztük a barcelonai El Prat kezelésének joga.

Összegezés

1978-ban Spanyolország demokratikus alkotmánya a területi autonómia sajátos, bizonyos tekintetben példaértékű modelljét rögzítette. Ennek függvényében az eddig kidolgozott autonómiareformok is elsősorban alkotmányossági kérdéseket vetnek fel, az alkotmányban rögzített állammodell lehetséges ártértékelése (föderáció, konföderáció) kapcsán. Vitathatatlanul jogos az autonóm közösségek részéről a finanszírozási rendszer továbbfejlesztésének vagy átalakításának igénye. Kérdés, hogy az ugyancsak példaértékű alkotmány keretei meddig bírják a nemzetek/nemzetiségek önállósulási törekvéseit.

A skót nemzet a devolúció előtt és után

Bevezetés

Számos történész a skótot tekinti a világ egyik legősibb nemzetének. Különösen hangozhat ez az állítás annak tudatában, hogy bár Skócia széles körű önkormányzatisággal, valamint 1999 óta saját parlamenttel is rendelkezik, mégsem tekinthető jelenleg önálló nemzetállamnak. A katalánokhoz és a baszkokhoz hasonlóan a skót nemzet állam nélküli nemzet, amely azonban korábban már rendelkezett több évszázados önálló államisággal.

Vizsgálatom folyamán nem kívánok abba a vitába belebocsátkozni, nemzetnek tekinthetjük-e a skótot, vagy mindössze csak a közös regionális tudat által összekapcsolt emberek csoportjának. Azt az elképzelést, miszerint a skótok korunkban önálló nemzetet alkotnak, elemzésem szempontjából tényként kezelem. Az elmúlt néhány évtizedben a skót nemzeti identitás rendkívüli mértékű megerősödésének lehettünk szemtanúi, melynek néhány releváns elemét dolgozatomban is fel kívánom vázolni. A kérdés, amit meg kívánok emellett vizsgálni, arra vonatkozik, hogy a skót nemzet a modernkor, a nemzeti és ipari forradalmak hatásainak terméke-e, vagy már több mint egy évezrede létező konstrukció. Ez az alapvető törésvonal húzódik meg a nemzetek eredetét vizsgáló modernista (instrumentalista) és a primordialista elméleteket megalkotó szerzők között.

Meglátásaim alapján Skócia fejlődését tekintve inkább az utóbbi, a primordialista álláspont áll közelebb a valósághoz. Egyik legismertebb képviselőjük, Anthony D. Smith elméletének tükrében megfelelően leírható a skót nép nemzeté válásának útja. Jelen tanulmányom keretei között e folyamat bemutatására teszek kísérletet az említett szerző elméleti fonalát követve. Először részletesebb leírást adok napjaink skót nacionalizmusáról és politikai folyamatairól, számot vetve az annak alakulására befolyással bíró tényezőkkel is, továbbá áttekintem a nemzetek eredetére vonatkozó főbb elméletek állításait, beleértve Anthony D. Smith álláspontját, végül történeti-fejlődési megközelítésben vizsgálom meg, hogy miként feleltethető meg a Smith-féle modell a skót nacionalizmus kialakulásának.

Korunk skót nacionalizmusa

Korunkban felerősödni látszik a skót nép nemzeti öntudata. Az említett álláspont az elmúlt évtizedek számos eseményével és folyamatával is alátámasztható, beleértve a gael nyelv fokozatos újjáéledését és a hosszú távon egyre inkább erősödő önálló államiságra vonatkozó igényt. Tanulmányom felvezető részében ezeket a tényezőket kívánom áttekinteni.

Előzmények

Skócia már a 9. század óta rendelkezett önálló államisággal. Ez a korszak kisebb-nagyobb „angol megszakításokkal” egészen 1707-ig tartott, amikor a skót és az angol parlament által elfogadott Egyesítési Törvény a két államot egybeolvasztotta Nagy-Britannia néven, értelemszerűen angol dominanciával. A skót parlament a továbbiakban megszűnt létezni, az Egyesült Királyság közös parlamentje, a Westminster vette át a szerepét, ahová a skótok népességbeli arányuknak megfelelően küldhettek képviselőket. Skóciának katasztrofális gazdasági helyzetében, a fellendülés reményéből adódóan kellett feladnia korábbi függetlenségét. Az önálló államiságról való lemondás tehát pragmatikus alapokon nyugodott.¹ A törvény a továbbiakban is garantálta az oktatáspolitikai önállóságának, a skót jogrendnek, illetve a skót presbiteriánus egyháznak a továbbélését.

Az egyesülést követő két évszázad meghozta a skót társadalomnak a várt gazdasági prosperitást, amely egyben az új brit állam iránti lojalitást is biztosította.² A materiális legitimizáció hozta létre és erősítette meg a skótokban a brit identitást. A kezdeti ellenállás az idő előrehaladtával fokozatosan megtört. A Napóleon elleni háborúban a skótok már önkéntesen is népességarányukon felül reprezentáltatták magukat a brit hadseregen belül, amellyel számottevően hozzájárultak a közös győzelemhez. A kialakult új típusú lojalitásnak köszönhetően Skóciát az 1840-es évekbeli nemzeti forradalmak szele sem érte el, amely döntően hozzájárult ahhoz, hogy a kezdetben sérülékeny unió, Nagy-Britannia legitimitása még a legradikálisabb nacionalisták körében se kérdőjeleződhessen meg.³

¹ Thompson, Robert Christian: Egy új dal kezdete: a devolúcióhoz vezető út és az új skót parlament kezdetei. *Régió* (2000) Vol. 1. No. 1., 55–64.

² Grüber Károly: Macbethől Sean Conneryig. A skót nacionalizmus politikatörténeti vázlata. *Magyar Kisebbség* (2000) Vol. 6. No. 1., 90–132.

³ Devine, T. M.: In Bed with an Elephant: Almost Three Hundred Years of the Anglo-Scottish Union. *Scottish Affairs* (2006) Vol. 15. No. 3., 1–18.

A modern kor, a nemzeti és ipari forradalmak korszaka Európa más területeinek tendenciáival ellentétben tehát nem hozta el a skót tömegnacionalizmus korszakát. Skócia lakossága a 20. század második feléig mélyen integrált volt a brit társadalomba, az állami adminisztrációban és a hadseregben egyaránt felülreprezentáltak jelen. A győztes világháborúk, a közös nyelv és ellenségképek, majd az ötvenes évek jóléti állammal kapcsolatos konszenzusából fakadóan Skócia népe, amint azt korábban is említettük, racionálisan a brit identitás mellett foglalt állást, föléhelyezve azt a skótnak.⁴

A helyzet azonban a hetvenes évek gazdasági recessziójának, amely Skóciát gazdasági szerkezetének sajátosságai miatt különösen mélyen érintette, valamint a közel két évtizeden keresztül tartó konzervatív kormányzás hatására, gyökeresen megváltozott.

A skót öntudat megerősödése

A gazdasági nehézségek az 1970-es évek elején aláaknázták a brit identitás korábban emlegetett materiális legitimációját a skótok szemében. A helyzetet csak tovább fokozta, hogy a frissen felfedezett északi-tengeri földgáz- és olajmezők kitermeléséből származó haszon, amely a gazdasági fellendülés lehetőségét hordozta magában, nem a skótokat, hanem a brit állam költségvetését gyarapította. Ennek a helyzetnek a megváltoztatását akkoriban a Skót Nemzeti Párt szorgalmazta a legnagyobb vehemenciával.⁵ A korábban már kontextusba helyezett gazdasági racionalitás ekkor a skót nemzeti identitás erősödésének teremtette meg a materiális alapját.

A skót nemzeti identitás expanziójának talán legtriviálisabb bizonyítéka az ősi gael nyelv reneszánsza, amely természetesen kulturálisan is meghatározó jelentőségű. A hetvenes évek óta egyre inkább terjedőben van a kétnyelvű oktatás, napjainkban már a középiskolát is el lehet végezni az ősi skót nyelven. A kilencvenes évek óta az újságírás mellett már a televíziózásban is megjelent a gael nyelv. Mindezek ellenére egyelőre nem beszélhetünk széles körű gael nyelvismeretről a lakosság körében, mindössze Skócia északnyugati, vidékies részén használják számottevő arányban a tradicionális nyelvet, amelyet 2005-ben a skót parlament az angollal egyenrangúvá emelt.⁶

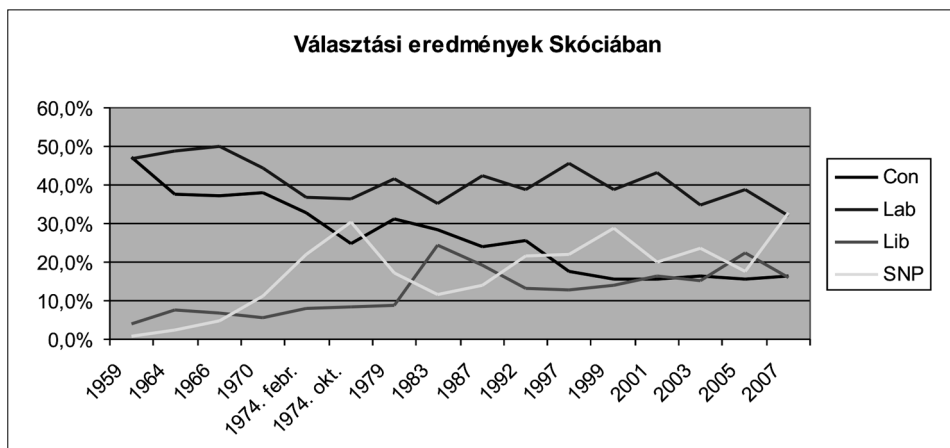
A nacionalizmus erősödése a gael nyelv reneszánsza mellett jól tetten érhető a Skócia teljes függetlenségének elérését egyedül már korábban zászlajára tűző Skót Nemzeti Párt (SNP) szavazatarányának emelkedésében is. Míg az említett párt a hetvenes évek előtt még az 5%-ot sem érte el a régióban, addig 1974-ben

⁴I. m. Grüber (2000) 95.

⁵Uo.

⁶Oliver, James: *Scottish Gaelic Identities: Contexts and Contingencies. Scottish Affairs*, (2005) Vol. 14. No. 1., 1–22.

az őszi westminsteri választásokon már 30% feletti eredménnyel szerepelt, illetve minden korábbinál több egyéni választóköri mandátumot sikerült megszereznie. Az elmúlt három és fél évtizedben az említett párt már sohasem kapott kevesebbet a szavazatok egytizedénél, sőt a 2007-es skót parlamenti választásokon 32%-ot is meghaladó támogatottság mellett a legtöbb mandátumot szerezte meg, melynek köszönhetően kormányzó erővé vált. A legfrissebb, 2008-as közvélemény-kutatások alapján közel 40%-on áll az SNP. Mindeközben a status quót fenntartani kívánó unionista konzervatívok támogatottsága fokozatosan, arányaiban a korábbinak alig több mint harmadára csökkent, majd a 90-es évek vége óta 10-15%-on stabilizálódott.⁷ A devolúciós folyamatokat támogató Munkáspárt és a liberálisok támogatottsága kevésbé tűnik függőnek a skót nacionalizmus erősségétől, hiszen e pártok támogatottsága ritkán tért el számottevően az országos választásokon realizálódott támogatottsági átlaguktól. A liberálisok hosszú távon történő, szemmel követhető megerősödése egész Nagy-Britanniában megfigyelhető volt, nem kizárólag Skóciában, bár az általuk preferált föderális államberendezkedési modell kétségtelenül számos skót egyetértésével találkozik. Az alábbi ábrán, amely az elmúlt ötven év westminsteri és 1999 óta a skót parlamenti választások eredményeit tartalmazza, jól nyomon követhetők a fent felvázolt erőeltolódások:



1. ábra. Választási eredmények Skóciában.
Forrás: Scottish Politics by Alba Publishing

⁷ Scottish Politics by Alba Publishing: <http://www.alba.org.uk/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

Amikor a skót nacionalizmus felerősödéséről beszélünk, mindenképpen érdemes kitérnünk a skót régió devolúciós folyamataira, hiszen Nagy-Britannia decentralizációja az önálló skót államhoz vezető lépcső első fokaként is interpretálható.

Devolúciós folyamatok

Az SNP 70-es évekbeli megerősödése által is kifejezésre jutott társadalmi nyomás arra készítette az akkor kormányzó Munkáspártot, hogy a decentralizáció mellett való kiállással kifogja a szelet a skót nacionalista párt vitorlájából.⁸ A kormányzó párt 1979-re ki is írta az önálló skót parlament megalapításáról a referendumot, azonban a választásokon való alacsony részvétel miatt a kísérlet kudarccal végződött, minek következtében mind a Munkáspárt, mind a Skót Nacionalista Párt presztízse komoly csorbát szenvedett. Még a referendum évében győzelmet aratott a Konzervatív Párt Nagy-Britanniában, megkezdve 18 évig tartó kormányzását, amellyel szembeni ellenállása az idő alatt összekovácsolta a skót társadalmat.

A konzervatív Thatcher- és Major-kormányok politikája nem találkozott a széles körű skót igényekkel sem gazdasági, sem társadalmi tekintetben. A konzervatívok a skót önkormányzatiságot egyértelműen elleneztek, kormányzásuk alatt a régió kérdéseivel is mindössze csak a Skót Hivatal foglalkozott. A fent említett párt, mint arra korábban is már kitértem, ez idő alatt egyre gyengébb választási eredményeket ért el Skóciában, miközben az Angliában változatlanul nagy népszerűsége sokáig kormányon tartotta. A kialakult helyzetet Devine választási diktatúraként interpretálta, hiszen a választási rendszer közel két évtizeden keresztül elősegítette, hogy Nagy-Britanniát, beleértve Skóciát, a skót nép akarátával szemben lehessen kormányozni.⁹ A 80-as évek végén ezért már számos skót elemző beszélt az „ítéletnap forgatókönyvről”, arról a napról, amikor Skóciában már senki sem fogja támogatni a konzervatívokat, a Westminsterből azonban mégis ők fogják kormányozni a skót népet.¹⁰ Az említett negatív forgatókönyv később mégsem következett be, hiszen 1997-ben a Munkáspárt elsőprő győzelmet aratott Nagy-Britanniában. A baloldali párt betartotta a skótok önrendelkezésére vonatkozó korábbi ígérését, így a rákövetkező évben megtartották a skót parlament létrehozásáról tartandó referendumot, amelyen a szavazók közel háromnegyede foglalt állást a decentralizáció mellett. A szavazók szűk kétharmada a választásokon az új skót parlament adóketési joga mellett is kiállt, ezáltal is

⁸ Györi Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, 2004, Osiris Kiadó, 19–35., illetve 154–160.

⁹ I. m. Devine (2006) 12.

¹⁰ Bond, Ross – Rosie, Michael: *National Identities in Post-Devolution Scotland*. Edinburgh, 2002, Institute of Governance at the University of Edinburgh.

növelve a valódi önkormányzatiság esélyeit.¹¹ Mindezek következtében 1999 óta Skóciának már széles körű jogosítványokkal rendelkező, önálló parlamentje van, amelyet négyévente újraválasztanak.

A parlament működésével kapcsolatos kezdeti tapasztalatok viszont csak részlegesen váltották be az új intézményhez fűzött kezdeti reményeket. A devolúciós népszavazás után öt évvel a brit és a skót parlament megítélése között számottevően csökkent a különbség, az utóbbi kárára. A pártok hatékonyságának értékelése szintén sokat romlott a kezdeti öt évben, egy 2003-as közvélemény-kutatás alapján az 1998-as 40%-kal ellentétben a megkérdezettek 75%-a már közömbösnek tartotta, mely pártok kormányozzák Skóciát. Még kevesebben hiszik, hogy a skót emberek véleményét bárki is képviselné a parlamentben. Míg a devolúciós népszavazás évében a megkérdezettek 79%-a hitte, hogy ő maga is hatással lehet a politikai döntéshozatalra, ez az arány öt évvel később 31%-osra olvadt. A különböző szakpolitikákkal (oktatás, egészségügy stb.) kapcsolatos várakozások szintén jelentősen mérséklődtek.¹² A várakozásokat alulmúló tapasztalatok hozzájárultak az önállósodási törekvések lehűtéséhez, amelyet már a jelenleg kormányzó pozícióban lévő Skót Nemzeti Párt sem tart napirenden. Fontos emellett megemlíteni, hogy a nemzeti önállóság gazdasági alapjául szemlélt gáz- és olajmezők kimerülése egyre relevánsabb kérdéssé vált, amely szintén nem erősíti az önálló államiság melletti érveket.

A nemzeti identitás erőssége számokban

A 19. század második felében alkotó Ernest Renan a nemzet fennállásának legfontosabb elemét a szubjektív azonosulásban látja, minek keretében a nemzet létezéséről annak tagjai „mindennapos népszavazással” döntenek. Addig, amíg az alkotó csoportok tagjai nemzetüket létezőnek tekintik, addig marad meg egy nemzet ténylegesen.¹³

A skót nemzeti identitás is felfogható Renan elmélete alapján. Amennyiben a Skóciában élő népek a skót identitásuk mellett állnak ki markánsabban, akkor létezőnek tekinthetjük a skót nemzetet. Az elmúlt harminc év folyamán ez a fajta elkötelezettség a skót identitás mellett jelentősen megnövekedett, amint azt az edinburghi egyetem kormányzati intézetének 2002-es nemzeti identitás kutatása keretében készült táblázata is jól mutatja:

¹¹ Scottish Politics by Alba Publishing: <http://www.alba.org.uk/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

¹² McEwen, Nicola: Is Devolution at Risk?: Examining attitudes towards the Scottish Parliament in light of the 2003 Election. *Scottish Affairs*, (2003) Vol. 12. No. 2., 54–73.

¹³ I. m. Györi Szabó Róbert (2004)

Milyen nemzetiségűnek tekinti magát elsődlegesen?							
%	1974	1979	1992	1997	1999	2000	2001
Skót	65	56	72	72	77	80	77
Brit	31	38	25	20	17	13	16
egyéb / nem válaszol	4	6	3	8	6	7	7
Bázis	588	658	957	882	1482	1663	1605

2. ábra. Elsődleges nemzeti identitások Skóciában.

Forrás: Institute of Governance at the University of Edinburgh, 2002

A magukat skótként meghatározók aránya 1974 és 2001 között 12 százalékponttal emelkedett, napjainkban már megközelíti a 80%-ot. Ez alatt az idő alatt a magukat britnek tartók aránya közel felére csökkent, napjainkban már csak minden hatodik skóciai lakos tekinti elsődleges nemzeti identitásának a britet. Az elmúlt évtizedek folyamán a fiatalok körében alakult ki a skót öntudat a legerősebben, amint az említett intézet szerzőinek kutatása is alátámasztja.¹⁴ Az elmúlt évszázadok unionista nacionalizmusa napjainkban tehát mérséklődni látszik.

Az erős nemzeti identitása ellenére a függetlenség kérdésében a skót nép sokkal kevésbé tűnik egységesnek. Ez természetesen összefüggésben van az előbbiekben felvázolt skót parlament működésével kapcsolatban kialakult szkepszissel. 1998-ban Skócia függetlenségét lakosságának 56%-a pártolta, egy évtizeddel később ez az arány 41%-osra olvadt.¹⁵ Tehát a nemzeti tudat expanziója ellenére a skót államiság kialakulása optimistán fogalmazva is csak rögzös úton halad, amit jól szemléltet a Skót Nemzeti Párt korábban már említett mérséklődése a függetlenség kérdésében.

A skót államiság lehetőségeinek és a nemzeti identitás jelenkori állásának áttekintését követően szemrevételezem a további elemzésem keretként szolgáló nacionalizmuselméleteket, melyek közül is Anthony Smith elméletére helyezem a hangsúlyt, mivel ennek kontextusában fogom a skót nemzet kialakulását kutatni.

Elméletek a nemzetek eredetéről

A nacionalizmuselméleteket nagy vonalakban két fő csoportra oszthatjuk, a modernista, valamint a primordialista megközelítésekre. Tanulmányom jelen részében ezek fő mondanivalóit mutatom be röviden.

¹⁴I. m. Bond – Rosie (2002)

¹⁵Scottish Politics by Alba Publishing: <http://www.alba.org.uk/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

Modernista megközelítések

A modernista elméleteknek a nemzetek kialakulására vonatkozó közös elképzelése, hogy a nemzet kitalált, konstruált, eszközjellegű közösség.¹⁶ Nacionalizmus a nemzeti és ipari forradalmak következményeként alakult ki, korábban nem létezett. Egyes szerzők szerint a modernizáció (iparosítás, városiasodás, tömegoktatás, politikai mobilizáció, kommunikáció és közlekedés fejlődése) korszakában az erőteljes társadalmi és gazdasági integráció homogenizálta a lakosságot. Más nézetek szerint részben az elit konstruálta a közös nemzeti öntudatot (történetírás, mítoszok és himnuszok, illetve a tömegoktatás által) céljainak (például háborús mozgósítás, gazdasági egységesítés) akadálytalanabb elérése érdekében. A nemzetet olyan pótlólagos identitásnak tekintették, amely az iparosítás és a szekularizáció hatására felbomlott kis, lokális közösségi identitások helyébe lép, megóva a társadalmat az elidegenedés okozta nihilizmustól.

Az instrumentalista elméletek képviselői között természetesen nincs teljes egység abban, hogy az említett elemek közül minek tulajdonítsanak komolyabb jelentőséget. Benedict Anderson elmélete alapján a nemzetet nem valós, hanem „képzelt közösségnek” érdemes tekinteni. A csoport tagjai nem ismerik egymást személyesen, mégis kölcsönös szolidaritást éreznek a másik iránt. Anderson meglátása szerint a „nyomdakapitalizmus” (könyvnyomtatás, a média, az oktatás elterjedése) hozta létre a nemzeti identitást.¹⁷ Ernest Gellner az iparosodás eredményeként eredezteti a nemzetek kialakulását. A nacionalizmus elterjesztése az elitnek állt érdekében, hiszen általa váltak kezelhetővé az akkortájt kialakuló nagy társadalmi egyenlőtlenségek következtében felmerülő feszültségek.¹⁸ Az új típusú kulturális kohézióra tehát az állam stabilitása miatt volt szükség. Michael Hechter a nacionalizmus kialakulásának kezdetét a közvetlen kormányzat kialakulásával hozta összefüggésbe. Az állam ekkortól kezdve közvetlenül is kapcsolatba tudott kerülni az egyénnel, nem volt szükség olyan mértékben a közvetítő szervekre. Ez a folyamat szintén a homogenizálódást segítette elő, ami a nemzetállamiság fontos előfeltétele.¹⁹

Danielle Conversi a fentebb vázolt elméleteket egyszerűen „összeesküvés-elméleteknek” nevezi, mivel az eliteknek túlságosan nagy jelentőséget tulajdonítanak. Álláspontja szerint a 90-es évek kritikus folyamatai (szomáliai, ruandai

¹⁶I. m. Györi Szabó Róbert (2004)

¹⁷Anderson, Benedict: Képzelt közösségek. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek* (szöveggyűjtemény) Budapest, 2004, Rejtjel, 79–108.

¹⁸Gellner, Ernst: *A nacionalizmus kialakulása: a nemzet és az osztály mítoszai*. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek* (szöveggyűjtemény). Budapest, 2004, Rejtjel, 45–78.

¹⁹Hechter, Michael: *A nacionalizmus megfőkezése*. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek* (szöveggyűjtemény). Budapest, 2004, Rejtjel, 150–182.

népirtások) cáfolatul szolgálnak a felülről történő egységesítés általi nemzetállam konstruálásának hatékonyságával szemben, amely jól rávilágít az egységes etnikai hovatartozás jelentőségére.²⁰

A primordialista elméletek

A premodern álláspontot valló szerzők, mint például Herder és Fichte, illetve az általában ebbe a kategóriába sorolt, bár számos tekintetben tőlük eltérő álláspontot valló Anthony D. Smith a nemzetet természetes közösségnek tekintik, nem konstruálnak. (Bár az utóbbi szerző a modernisták érvelésének számos pontját hajlandó elfogadni.) Nem a modern kor teremtette meg a nacionalizmust, hanem a nacionalizmus teremtette meg a modernitást. Elfogadják, hogy a nemzet bizonyos értelemben modern jelenség, azonban hozzáteszik, hogy a modern nemzeteknek is premodernnek a gyökereik. Ilyen premodern alap a közös származásba vetett hit, illetve a közös kultúra. A nemzet és az etnicitás tehát összekapcsolódik. Ezek alapján a nemzetek a tradicionális társadalmak korából eredeztethetők.²¹

A továbbiakban legismertebb képviselőjük, Anthony D. Smith elméletét fejtem ki részletesebben, hiszen ez a felfogás képezi alapját további elemzésemnek.

A Smith-féle nemzetfelfogás

Anthony Smith nemzetek kifejlődéséről szóló álláspontját az 1983-ban írott *Nemzetek eredete* (The Ethnic Origins of Nations) című művéből ismerhetjük meg. A szerzőt bár a primordialisták közé szokás sorolni, abban azonban mégis különbözik tőlük, hogy nem fogadja el azt az álláspontot, miszerint a nemzetek örök idők óta léteznek. A nemzetet a modernistákhoz hasonlóan ő is modern jelenségnek tekinti, ám velük ellentétben nem nevezi azt egyértelműen konstruálnak. A nemzetek kialakulása egyszerre organikus jelenség és az elit általi konstrukció eredménye, hiszen bizonyos korábban meglévő kulturális, nyelvi, vallási kohézióra, illetve földrajzilag körülhatárolható területre és közös történelmi emlékekre mindenképpen szükség volt a társadalmon belül, hogy kialakulhasson az egyének egymás iránti szolidaritásérzete. Nemzettudatok a semmiből nem teremődnek, kell hozzá közös identitás, közös csoportcél.²²

²⁰ Conversi, Danielle: A nacionalizmuselmélet három irányzata. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek* (szöveggyűjtemény). Budapest, 2004, Rejtjel, 315–328.

²¹ I. m. Györi Szabó Róbert (2004)

²² Smith, D. Anthony: A nemzetek eredete. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek* (szöveggyűjtemény). Budapest, 2004, Rejtjel, 204–229.

A nemzetek kialakulása nem tekinthető történelmileg determinált folyamatnak. „A történelmi nemzetek néha lassan kialakuló, máskor gyorsabban zajló, gyakran akadozó és szünetekkel tarkított folyamatok.”²³ Smith elmélete szerint tehát az emberi befolyás felett álló tényezők és az emberi akarat egyaránt hozzájárulnak a nemzetek kialakulásához. Miközben Európa nyugati felén a nemzetté válási folyamatok már a középkorban megkezdődtek, máshol mindezek később, esetleg még napjainkban sem valósultak meg. A nemzetté fejlődés alapjai a meglévő „etnikai magok” voltak, amelyek olyan közösségekből nőttek ki, melyek rendelkeztek már bizonyos, fentebb említett megkülönböztető tulajdonságokkal (közös történelmi emlékekkel, területtel, kultúrával, szolidaritással).

Lateriális és vertikális közösségek

Az eredetileg meglévő etnikai közösségeknek Smith meglátása szerint megkülönböztethető a lateriális és vertikális típusa. Míg előbbire a szélesebb, ám kevésbé körülhatárolt földrajzi terület, illetve az alacsonyabb társadalmi összetartozás-tudat volt jellemző (különösen az alsó néprétegekben), addig az utóbbi, vertikális és démotikus etnikai közösségekre a szűkebb, ám jobban körülhatárolt terület mélyebb közösségi integrációval párosult. A szerző álláspontja alapján sokkal tartósabbnak bizonyulnak a démotikusabb típusúhoz tartozó csoportok, melyek erősebb kohéziója megfelelő táptalajul szolgálhat a későbbi autonómia kivívásához.²⁴ Ez a megfigyelés a későbbiekben fontos adalék lehet a skót közösségi öntudat több évszázada tartó fennmaradásának magyarázatához.

A lateriális közösségek esetében a szerző meglátása szerint a társadalom bürokrácia általi inkorporációja teremtheti meg a közös társadalmi-nemzeti tudatot, identitást. A továbbiakban részletezett vertikálisoknál pedig az elit viselkedésének a szerepe emelendő ki.

Az etnikai múlt „újrafelfedezése”

A démotikus etnikumok nemzetté válási folyamatát az állam és igazgatási szervezete kevésbé befolyásolja, mint a lateriálisakét. „Ezekben a közösségekben a kulturális mítoszok, jelképek, emlékek és értékek közös készlete nemcsak nemzedékről nemzedékre öröklődik, hanem a közösség által elfoglalt területen vagy a közösség által alkotott zárványokban, valamint a teljes szociális vertikumban

²³ Uo. 206.

²⁴ Uo.

elterjedt.”²⁵ Ezek a tényezők segítettek fenntartani és tovább erősíteni a közösség társadalmi kötelékeit.

Az ilyen jellegű etnikumok körében, a nyugat-európai általános tendenciákkal ellentétben, az új világi értelmiségi réteg a nemzeti expanzióval szemben, a közösség hanyatlása közepette született meg. A dominánssal szemben alávetett kultúrákban ez a szekularizált értelmiségi kör volt a nemzetté való átalakulás motorja, szemben a laterális etnikumok inkorporáló bürokratikus államával. Ennek a társadalmi csoportnak volt a feladata a közösség újrafelfedezése és megvalósítása. „Egy passzív, a domináns etnikum társadalmának a margóján önálló életet élő, alávetett kisebbség helyén egy új, kompakt, politikailag aktív nemzetet kellett teremteni.”²⁶

Smith a démotikus etnikum állampolgári nemzetté válásának az alábbi pontjait különbözteti meg:²⁷

1. A periferikus, domináns kultúrához alkalmazkodó, passzív lét átalakítása aktív, politikailag mobilizált, egységes közösséggé.
2. A közösség „hazájának” területi lehatárolása.
3. Az említett területen élő lakosság gazdasági egységesülése.
4. Az etnikai csoportok tagjainak jogi értelemben való állampolgárrá válása.
5. Politikai és erkölcsi szempontból a nép középpontba állítása, a mítoszok és közös történelmi emlékek elsajátítása révén.

A szerző a „nemzetnevelő értelmiségiek” céljai megvalósításának két fő módjára világít rá. Egyrészt lehetőségük van a tájnak, a „poetikus tereknek” a felhasználására, ezáltal ruházva fel azt történelmi jelentéstartalmakkal, ahol a tény és a legenda egybeolvad.²⁸ A másik módja a nemzet és a haza összekapcsolásának a történelmi jellegzetesség naturalizálása építészeti alkotások által. A két összetevő, a táj és a történelem felhasználása meghatározza a közösség hazáját, valamint sorsát és küldetését. Ezek az értelmiségi elit által koordinált folyamatok magukban hordozzák az etnikai rekonstrukció fogalmát.²⁹

„Kulturális háborúk”

Smith szerint a nemzetté válásnak van még egy további feltétele. Meg kell teremteni az adott népesség egységesítésére képes kulturális kereteket, hogy érvényesülhessen az erősebb szomszédos államok beolvasztási törekvéseivel szem-

²⁵ Uo. 218.

²⁶ Uo. 220.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo. 218.

²⁹ Uo.

beni akarat. A szerző kulcsfontosságú kérdésnek tekinti ennek kapcsán az etnikai alap erősségét. Smith meglátása szerint a kulturális konfliktus választja ki a potenciális nemzeteket azokból a közösségektől, amelyeknek az alkalmazkodás és a szubkulturális lét jutott osztályrészül.³⁰ A szekularizált értelmiség felelőssége ezért igen nagy abban a tekintetben, hogy képes-e a közösség kulturális mobilitációjára a rivális államok elleni kultúrharc segítése által.

Dolgozatom további részében áttekintem, hogy a most felvázolt Smith-féle elmélet miként illeszkedik a skót nép nemzetté válási folyamatához.

A skót nacionalizmus történeti fejlődése Smith elméletének tükrében

Smith elmélete négy feltétel érvényesülése esetén alkalmazható a skót nemzeti identitás történelmi fejlődési folyamatára. Ezek a következők:

1. Először is igazolni kell, hogy a skót nemzet nem örök idők óta létező.
2. Továbbá fontos annak alátámasztása, miszerint a középkorban és a kora újkorban a skót etnikai közösség valóban vertikálisan szerveződött.
3. A vertikális közösségi alapok bemutatását követően ki kell emelni, mennyire játszott komoly szerepet az értelmiségi elit a modern nemzet kialakításában egyik oldalról a politikai mobilizáció területén, másik oldalról a további kulturális homogenizáció tekintetében.
4. Végül szükségesnek látom annak igazolását, hogy a skótok valóban „harcban állnak-e” kulturális értelemben az angolokkal.

Elemzésem további részeiben pontokba szedve igazolom a fent megfogalmazott állításokat, melyek bizonyossága esetén az alaphipotézisemet helytállónak tekintem. Tanulmányom e pontok áttekintését követően a modernista álláspont kritikájával zárul.

A skót nemzet örök idők óta való létezésének kérdése

Meglátásom szerint elvethető az az állítás, miszerint már évezredek óta létezne skót nemzet. Ezt azok a történészek sem szokták egységesen állítani, akik a skótot tekintik a világ legősibb nemzetének. Példának okáért az említett csoportba tartozó Kristen Post Walton történész, a Salisbury Egyetem tanára is azt vallja, hogy a nemzeti identitás nem jöhetett létre a középkor előtt, akkor is csak abban az esetben, ha feudális rendszer és az uralkodó iránti lojalitást a közös csoportön-

³⁰ Uo.

tudat és az állam iránti lojalitás váltotta fel. A szerző Skócián belül ezt az öntudatot és lojalitást először a 13. század végi angolok elleni háborúkban, valamint az azt követő, a pápához intézett 1320-as arbroathi kiáltványban véli felfedezni. Álláspontja szerint Skóciában a feudális rendszer gyengesége (a nemesség nem rendelkezett komolyabban említésre méltó privilégiumokkal) és az angolok elleni permanens háborúk elősegítették egy, a korban megszokottnál magasabb szintű, társadalmilag mélyebben beágyazott csoportöntudat kifejlődését.³¹

Azért sem beszélhetünk évezredekre visszamenően skót népről, mivel Skócia területét sem a kelták 5–6. századbéli betelepülése előtti, sem az az utáni időszakban nem lakta egységes etnikai csoport, jól körülhatárolható területekkel. A kora középkor hajnalán négy törzscsoportnak is osztoznia kellett a későbbi Skócia területén. Az előbb említett kelták (akik a skótok elődei) mellett egyaránt a régió lakói közé tartoztak a piktek, valamint a walesihez hasonló, illetve northumbriai angol nyelvet beszélő törzsek.³² Egészen a 9. századig, amíg Kenneth McAlpin nem kebelezte be az említett területeken élő törzseket, nem is igazán használható a Skócia megnevezés, nem is beszélve arról, hogy halála után ismét a törzsek közötti küzdelem anarchiájába süllyedtek Skócia népei.³³ A közösség első kollektív élményeire (az angolokkal való rendszeressé váló háborúkra), amelyekkel szemben való közös védekezés az identitás alapja lehetett, egészen a középkor második feléig várni kellett.

A középkor előtt tehát a nemzet tulajdonságainak Skóciában sem objektív, sem szubjektív elemeiről nem beszélhetünk. Azok kialakulása a későbbi időkben vált lehetségessé. A továbbiakban rátérek a következő fent említett tényező bizonyítására, miszerint a skót nép a középkorban és a kora újkorban vertikálisan szerveződött közösségnek volt tekinthető.

A skót nép mint vertikális közösség

A skót nép álláspontom szerint a nemzetté fejlődése előtt vertikális közösségként létezett. A Smith által vertikálisan szerveződő közösségeknek nevezett csoportok mindkét fő alapeleme, a viszonylag szűk földrajzi lehatároltság, illetve az alsóbb társadalmi rétegek állam céljaival való azonosulása egyaránt megjelenik a skótoknál. Földrajzilag jól körülhatárolható, birodalmakhoz képest igen kicsinek mondható közös területtel rendelkeztek, melynek alsóbb társadalmi rétegei is mélyebben integrálódtak már a középkor folyamán.

³¹ Walton, Kristen Post: *Scottish Nationalism Before 1789: An Ideology, a Sentiment, or a Creation?*, *International Social Science Review* (2006) Vol. 81. No. 3., 111–134.

³² I. m. Grüber (2000)

³³ Uo.

Az említett magasabb célú azonosulás már a 13. század végén is megjelent az angolokkal szemben megvívott csatákban. A társadalmi ranglétrán lejjebb elhelyezkedő csoportok az adott korhoz képest igen magas arányban voltak önként mobilizálhatóak az ellenséggel szembeni küzdelemre.³⁴ Mindennek okát, mint korábban már említettük, a gyenge feudális rendszerben kereshetjük. Miközben a nemesek számottevő hányada vonakodott harcba menni az angolok ellen, addig William Wallace seregében egyszerű emberek tömege vett részt.³⁵ A korai csoportöntudat kialakulása tehát igen komoly feltételként szolgált a skót állam középkori stabilitásához és függetlenségéhez.

A vertikális közösséggé való alakulásnak fontos eleme lehetett a közös valósi identitás is, amely szintén megkülönböztette őket az angoloktól. Nem lehet véletlen, hogy a skót elit annyira ragaszkodott az önálló vallásgyakorlás jogához, egyháza függetlenségéhez, mind az 1638-as Nemzeti Szerződés, mind az 1707-es Egyesülési Törvény deklarálásakor.

Induktívan megközelítve a kérdést, azt is érdemes megvizsgálni, miért nem tartozhatott a skót nép a laterális közösségek közé. A laterálisan szerveződő közösségekben, mint azt korábban Smith elméletének taglalásánál érintettem, az állami bürokráciának van szerepe a modern kori nemzetté válás folyamatában. Az alsóbb néprétegek és a periferiális régiók a „bürokratikus bekebelezés” által fokozatosan válnak részévé a domináns etnikai magon alapuló nemzetnek.³⁶ Lényeges elem Skócia esetén, hogy a modern nemzettudat kialakulásának időszakában a skótok állama már nem volt függetlennek tekinthető, hanem Nagy-Britannia részét alkotta. Éppen ezért az említett állami bürokratikus inkorporáció csak a brit nemzet kialakításában játszhatott szerepet, a skótéban semmiképp. (Az előbbi kialakításában viszont álláspontom szerint valóban komoly volt a jelentősége az állami centralizációnak.) Állam nélküli nemzeteknél az állam szerepe a nemzeti identitás kiformalásában nem értelmezhető, ezért Skócia esetében, mivel mégis beszélhetünk kialakult modern értelemben vett nemzetről (már a devolúciós folyamatok előtt is), feltételezhetjük annak egy korábbi vertikális közösségi alapját is.

Az értelmiség szerepe a nemzetformálásban

A vertikális közösségek nemzetté alakításában az értelmiségi eliteknek volt a legkomolyabb szerepük. Azt, hogy ez Skóciára mennyiben igaz, jelen részben kívánom megvizsgálni. A kérdés tárgyalását két részre érdemes felbontani. Először az értelmiség politikai mobilizáció növelésében való szerepét, majd utána a kulturális homogenizációra gyakorolt hatását fogom röviden áttekinteni.

³⁴Uo.

³⁵Uo.

³⁶I. m. Smith (1986)

Az értelmiség szerepe a politikai mobilizációban

A kérdés tárgyalásánál fontos kiemelni, hogy Skóciában már igen korán, 1832-ben a Skót Reformügyi Törvény a korhoz képest igen széleskörűen kiterjesztette a választójogot a közös brit parlamentbe, a Westminsterbe. Tömegpolitikáról azonban még egy jó ideig nem beszélhetünk Skócia a kapcsán. Olyanról pláne nem, amely skót identitáson alapult volna.

A legkorábban a 19. század első felében a skót chartista munkásmozgalom próbálkozott több-kevesebb sikerrel mobilizálni a skót munkásnépet, az azonban a skót nemzeti retorika esetleges mozgósító erejével nem élt.³⁷ Az első, igazán a skót nemzeti öntudatra alapozó politikai szerveződés megalakulására a 20. század elejéig kellett várni. A korabeli nacionalista értelmiségiek jellemzően a Liberális Párthoz csatlakoztak (melynek keretén belül 1853-tól a Skót Önrendelkezési Egylet is működött), amely szervezet egészen az 1880-as évekig kiállt a skótok önrendelkezése mellett. Az említett párt ír nacionalizmushoz való viszonyára alapuló szakadását követően a nacionalista csoportok a Független Munkáspárthoz közeledtek, amely ennek köszönhetően komoly skót gyökerekkel rendelkezik.³⁸

A Skót Önrendelkezési Egylet 1918-as újraélesztési kísérletének kudarcát követően 1928-ban jött létre a Skót Nemzeti Párt (SNP), amely a későbbiekben jelentős szerepet játszott a skót nép politikai mobilizációjában, illetve a skót nemzeti identitás megerősítésében. Az SNP megalapításában jelentős szerepet vállaltak az akkori baloldali értelmiségiek, mint Roland Muirhead, Hugh MacDiarmid, R. B. Cunnugame Gramham, illetve John MacCormick.³⁹ A Skót Nemzeti Párt egyedülként tűzte zászlajára Skócia függetlenségének a célját, amelyhez többé-kevésbé azóta is tartja magát, azonban az értelmiségi elit által létrehozott politikai erőnek egészen a 70-es évek eseményeiig várnia kellett arra, hogy komolyabb támogatásra tegyen szert, általa növelve mozgósító erejét.

Nem állítom azt, hogy a skót nemzeti tudat az említett értelmiség tevékenységének hatására erősödött meg, de azt igen, hogy a 70-es évek sokkjaira reagálva megerősödő skót identitás intézményesüléséhez nagy szükség volt az általuk létrehozott Skót Nemzeti Pártra.

³⁷I. m. Grüber (2000)

³⁸Uo.

³⁹Uo.

Az értelmiség szerepe a kulturális identitás megerősítésében

A skót nép nemzetté válásához szükség volt az értelmiségi elit részéről a történelmi tudat, a mítoszok létrehozására, valamint a közös terület és történelem romantizálására tett erőfeszítéseire. Az említett folyamatok jellemzően már a 18. század végén, illetve a 19. század folyamán lejátszódtak.

Az előbbieken felvázolt erőfeszítések különösen nagy jelentőségűek voltak az európai tömegnacionalizmus korának Skóciájában, hiszen, mint korábban már említettem, Skócia 1707 óta nem volt független. A modern kor kihívásainak áradatával szemben, amelynek lényege a brit nemzeti azonosságtudat kialakítása a különböző egyéneknél, a skót nép öntudatának megtartásához, valamint az identitásának azon okból történő megerősítéséhez, hogy később a nemzetté válás alapja lehessen, meghatározó szerepet kellett játszaniuk a kor íróinak és költőinek. Mivel Skóciának az időtájt nem volt jelene, a múltjához, a történelméhez kellett fordulnia.⁴⁰ A történelem romantizálásának fontossága az egyének közötti összetartó erő megtartásában tehát a skót nép állam nélküli nemzet jellegéből adódik.

Csak néhányat megemlítve az említett kor nagy íróiból és költőiből, nem kerülheti el a figyelmünket példának okáért Sir Walter Scott munkássága, aki a történelmi ábrándok színes felidézőjeként, a skót táj és a skót múlt poétájaként vált ismertté a 19. század elején. Skóciában ő tekinthető a romantikus történelmi regények atyjának. Nem kevésbé jelentős Robert Burns munkássága sem, akit a skótok Petőfijének is nevezhetnénk. Az ő költészete szintén a skót hagyományokban gyökerezett. Tekintve mindezt, elmondhatjuk, hogy a skót irodalom jellemző vonásai közé tartozott a múlt és a táj fetisizálása.

A skót irodalomnak a közösség „brit árral szembeni” fenntartása céljával érdekében állt összemosni néhány olyan műfajt, mint például a romantikus történetek és az objektív történelem, valamint a nemzeti mítoszokat és a történelmi regényeket. A tudományosság és az erkölcsiség nem váltak szét egymástól.⁴¹ David McCrone még erősebben fogalmaz, amikor Skóciát tudat szülte vidéknek, képzelt helynek nevezi. Álláspontja szerint a skót mítoszok és legendák „gyártása” annak elkendőzését szolgálja, hogy hiányoznak a formális politikai intézményei. A skót történelem is elsősorban a letűnt romantikus történelmi korok leírására összpontosít.⁴² Az adott kor skót írói a távoli és dicsőséges múltat tették közösen megélhető nemzeti történelemmé. Felmagasztalták a közös haza szimbolikus

⁴⁰ McCrone, David: *Skócia: ország, társadalom, nemzet?*, Regió (2000) Vol. 11. No. 1, 65–86.

⁴¹ Bardsley, Alyson: In and Around the Borders of the Nation in Scott's Guy Mannering. *Nineteenth-Century Context* (2002) Vol. 24. No. 4., 397–415.

⁴² I. m. McCrone (2000)

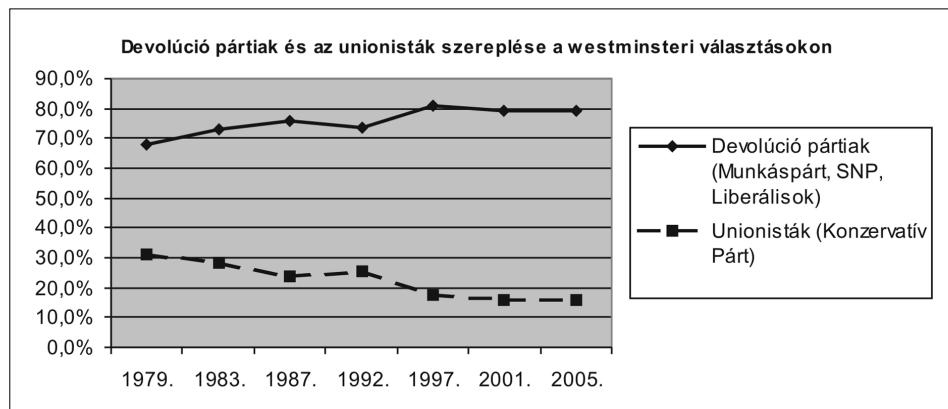
megteremtésének érdekében a skót vidék vadregényes tájait.⁴³ Ezek a tényezők kísértetiesen egybevágnak Anthony D. Smith elméletével.

A következő részben rátérek Smith érvelése utolsó elemének vizsgálatára, arra, hogy vajon valóban kulturális harcban állnak-e a skótok az angolokkal?

Az angolok elleni kulturális háború

A kulturális háború fogalmi meghatározása okozhat problémákat, hiszen Smith elméletében nincs konkrétan definiálva, mit is érthetünk rajta. Amennyiben ezzel a kérdéssel foglalkozunk, óhatatlanul abba a korlátba ütközhetünk, hogy saját elképzelésünk alapján definiáljuk a fogalmat. Ennek elkerülése érdekében próbálunk néhány objektívabbnak tekinthető mérési módot találni, illetve bemutatni a kulturális háború erősségére vonatkozóan.

Az egyik ilyen elem a nemzeti önrendelkezés lehet a nemzeti önrendelkezés-re, a nagyobb mértékű decentralizációra való törekvés, a Westminster mindenhatóságával szemben. Az ebben a tekintetben a zajló harc fokozódása meglátásom szerint jól lemérhető a devolúciót, decentralizációt vagy függetlenséget sürgető pártoknak az unionista Konzervatív Párttal szembeni népszerűségének a növekedésén. Az említett tendencia jól szemmel követhető az alábbi ábrán, amely 1979 óta mutatja a két pártcsoport szereplését az általános választásokon:



2. ábra.

Forrás: Scottish Politics by Alba Publishing

⁴³I. m. Grüber (2000)

A kulturális harc méretének növekedését jelzik az 1979-es és az 1997-es devolúciós népszavazás eredményeinek eltérései is. Míg az előbbi szavazáson a választók alig több mint fele állt ki az önálló skót parlament mellett, addig az utóbbin már csaknem háromnegyedük választotta a decentralizáció útját.⁴⁴

A kulturális szembenállást erősítő tényezőnek tekinthetjük mindezek mellett a briteket összetartó fonalaknak a meggyengülését is. A korábbi közös ellenségképek, példának okáért, amelyek a világháborúk folyamán egészen tisztán körvonalazódtak, az elmúlt évtizedekben eltűnni látszanak.⁴⁵ A skót emberek többek között lényegesen optimistábban tekintenek az Európai Unióra az erősen euroszkeptikus angoloknál, miközben egyre inkább hajlamosak magukat kulturálisan az angolokkal szemben meghatározni. Ez utóbbit mutatják a korábbi kelta eredetű gael nyelv újjáélesztésére folytatott kísérletek is, amelynek jelenkori expanziójára dolgozatom korábbi részében már szót ejtettem.

Mindezek alapján létezőnek vélem a két nép közötti kulturális szembenállást is. Smith elméletének fontosabb elemeinek alátámasztását követően hipotézisem igazolásának utolsó pontjára kívánok rátérni, minek alapján a modernista elméletekkel nem írható le a skót nép nemzetté fejlődésének a folyamata.

A modernista elméletek korlátai

A primordialista nemzetfelfogáshoz közelebb álló Anthony D. Smith elméletével szemben a modernista elképzelések a skót nemzet kialakulásával kapcsolatosan több lényeges kérdésre sem képesek meglátásom szerint megfelelő választ adni.

Az egyik ilyen problémának azt látom, hogy a modernisták szemléletében elméletileg nem jöhetett volna létre az egyébként létező skót nemzet. Mind az állami centralizáció, a Hechter elméletében szereplő közvetlen kormányzás kialakulása, mind pedig a Gellner elméletében nagy jelentőségre szert tevő ipari fejlődés alapján azt feltételezhetnénk, hogy a várt homogenizáció az idő előrehaladtával a brit társadalom egyre szilárdabbá válik. Azonban mindezek ellenére korunkban mégiscsak megerősödött a skót nép öntudata, miközben brit identitása egyre inkább meggyengült. Ez nézőpontom szerint a modernista elméleteket alapjaiban cáfolja meg, annak ellenére, hogy a 20. század közepe környékén Skócia tekintetében is még érvényesek lehettek volna.

A másik tényező, amelyre meglátásom szerint nem adnak magyarázatot a modernista elméletek, az a vertikális közösségek létezésének ténye a középkorban. A modern kor, az ipari fejlődés, a kulturális expanzió és az állami centralizá-

⁴⁴Scottish Politics by Alba Publishing: <http://www.alba.org.uk/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

⁴⁵I. m. Grüber (2000)

ció hatására megtörténő homogenizáció alapjai véleményem szerint a Smith által felvázolt két alternatív középkori, kora újkori közösségtypusból csak a laterális lehet. A skótok és más egyéb, állam nélküli nemzetek kialakulását nem magyarázzák meg.

Mindezen korlátokat figyelembe véve nem tartom a skót nacionalizmus fejlődésére jó magyarázó elméleteknek a modernista tanokat. Anthony D. Smith elmélete meglehet, hogy számos modern nemzetállam, mint például a francia vagy az olasz kialakulására nem szolgál jó magyarázatként, azonban a Skóciához hasonló állam nélküli nemzetek egy részének a fejlődését meglátásom szerint jól lehet írni tükrében.

Összegzés

Összegezvén az eddig leírtakat, dolgozatomban a jelenkori skót nacionalizmus és államiség kialakulása dinamikájának bemutatását követően a skót nép nemzetté fejlődési szakaszait vizsgáltam meg, középpontba állítva azt a kérdést, miszerint melyik nacionalizmusra vonatkozó elmélettel írható le a legpontosabban az említett folyamat.

Alapfeltevésem szerint a skót nép nemzetté válásának útja legjobban Anthony D. Smith mérsékelten primordialista felfogású elmélete segítségével mutatható be. Hipotézisemet a skót nemzeti öntudat fejlődésének történelmi áttekintése által kívántam igazolni, amellyel kapcsolatosan Smith elméletét négy feltétel mellett tekintettem érvényesnek. Ezen feltételek alátámasztásával igazoltam a fenti hipotézist.

Először azt kívántam bebizonyítani, hogy a nemzet nem örök idők óta létező szerveződés, másodjára azt támasztottam alá, miszerint a skót nép a nemzetté válása előtti időszakban vertikális közösségként működött, majd felhívtam a figyelmet az értelmiség politikai és kulturális mobilizációs törekvéseire, ezek után megpróbáltam szemléltetni a skótoknak az angolokkal kapcsolatos, korunkban kialakult kulturális szembenállását, amely szintén fontos adaléka a nemzeti öntudat kialakulásának. Dolgozatom végén röviden a modernista elméletek általam feltételezett korlátaira is rávilágítottam, amennyiben azokat segítségül kívánnánk hívni a skót nacionalizmus kutatásához.

Skócia mellett izgalmas kutatási téma lehet más, állammal nem rendelkező nemzeti közösségek (baszkok, katalánok, kurdok) nacionalizmusának, fejlődésének a vizsgálata is. Megválaszolhatóvá válna talán az a kérdés, hogy csak a skót nép nemzetté alakulási folyamatára nem lehet alkalmazni a modernista elméletet, vagy esetlegesen más állam nélküli nemzetekre is igaz lehet ez az állítás.

A belgiumi német kisebbség útja az egyenjogúságig

A belgiumi német kisebbség helyzete sok tekintetben egyedülálló Európában. Belgium föderális rendszerében nemcsak a flamand és a vallon, hanem a csekély számú német ajkú népcsoport is elismert nyelvközösségnek számít.¹ Olyan közösségről van szó, amely sem földrajzilag, sem történelmileg, sem pedig nyelvi-
leg nem tekinthető egységesnek, csekély lélekszámú, s mégis a történelem úgy alakította sorsát, hogy Európa egyik legjobban védett kisebbségei közé tartozik. A kisebbségvédelemmel foglalkozó szakirodalomban a közös történeti múlt, s az arra épülő történelmi és kulturális-nyelvi összetartozás tudata általában fontos szerepet játszik akkor, amikor egy kisebbségi közösség sikeres érdekérvényesítésének feltételeit vizsgálják. A belgiumi németek mindazonáltal jórészt annak köszönhetik mostani egyenjogú helyzetüket, hogy a flamand és a vallon közössége közötti feszültségek és ellentétek feloldásának folyamatában harmadik nyelvközösségként őket is figyelembe kellett venni, s így jogi státusuk sok tekintetben a két nagy közösségével azonos.

A belgiumi németek helyzetének, sorsának tanulmányozása sok elméleti és gyakorlati haszonnal járhat. A közvetlenül érintett lakosság érdekeit, jogait sikerült a belga államot alkotó két nagy közösség ellentétei közt megőrizni, s ennek köszönhetően nem az állam rendelte polgárainak egy csoportját és azok alapvető jogait a maga állítólagos biztonsági szempontjai alá, hanem az az elv érvényesült, hogy az állam van a polgáraiért, nem pedig fordítva. Ha egy állam több-

¹ A belga alkotmány 2. cikke kimondja, hogy „Belgiumot három nyelvi közösség alkotja: a flamand, a francia és a német ajkú közösség”.

nemzetiségű, akkor ennek a ténynek elvben az államszervezetben is tükröződnie kellene. A demokráciában általában a többség akarata érvényesül, ideális esetben azonban a kisebbség és a kisebbség jogainak tiszteltetésével tartásával.²

A belgiumi németek földrajzi elhelyezkedése³

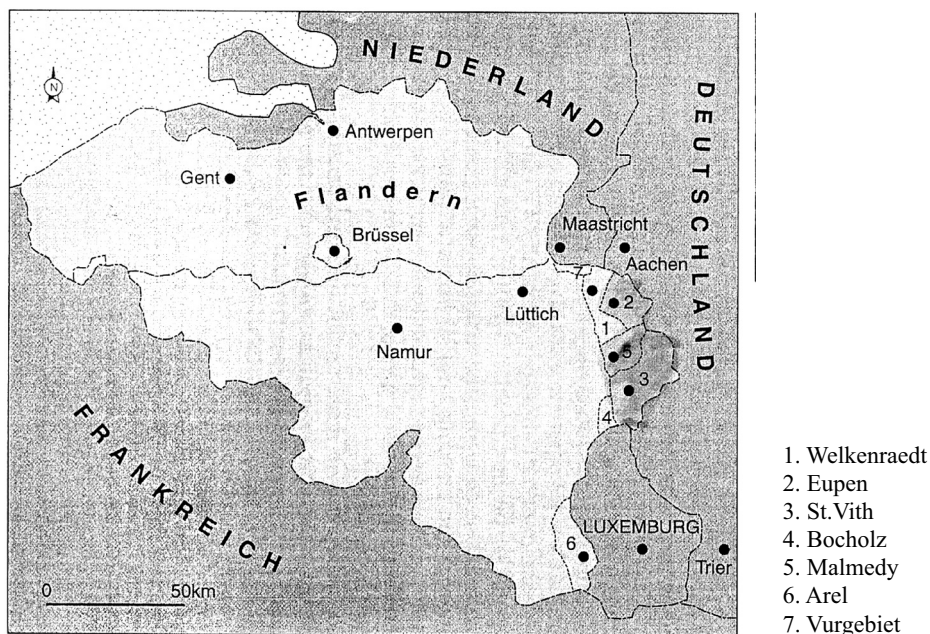
A német közösség Belgium vallon régiójának keleti szegletében, a német határ mentén lévő területen él. Ez a német nyelvű terület két részből áll: az úgynevezett régi belga, illetve az új belga területekből. A régi terület már Belgium 1850. évi önállóvá válásától számítva a királysághoz tartozott, míg az új belga tartományokat csak az első világháború végén csatolták Belgiumhoz. A két terület lakossága tehát közel kilencven évig két különböző állam területén élt, más történelmi fejlődésen ment keresztül, és az első világháborút követően is más történelmi elbánásban részesült. Ezeknek a folyamatoknak a következménye az lett, hogy a német nyelvű közösség törvényben rögzített területe nem egyezik meg sem a régi, sem pedig az új belga területekkel, mi több, a törvényileg kijelölt német nyelvterület nem terjed ki az egész új belga vidékre sem. Az első világháború után Belgiumhoz csatolt térség csak nagyobbik része tartozik a német nyelvű közösség területéhez. Így a közel 100 000 főre becsült belgiumi német lakosságból csak 68 000 német lakik a 74 000 főt számláló nyelvi közösség területén.⁴ Ez a tízmilliós belga összlakosságnak kevesebb mint 1%-a. Az északon Hollandia, keleten Németország, délen Luxemburg és nyugaton a francia ajkú vallon lakosság által határolt 854 négyzetkilométernyi területen pedig nemcsak az irodalmi német, hanem annak a környező országok nyelvével keveredett – alsó-frank, illetve a rajnai-frank és a Mosel-vidéki frank nyelvjárások is honosak.

A régi belga területekhez tartozik a holland határ mentén fekvő Vurgebiet környéke, ahol a német és holland nyelv keverékét beszélik, attól délebbre a vallon területek mentén fekszik Welkenraedt, ahol az alsó-frank nyelvjárást beszélik, majd Luxemburg északi határánál található Bochholz területe. A régi belga területhez tartozik, de attól területileg teljesen elkülönül Arel vidéke, amely dél-belgiumi Luxemburg tartományban, a luxemburgi határ mentén fekszik. Az Arel vidéken élő németek a luxemburgi nyelvjárást beszélik, amely a Vurgebiet váro-

² Bibó István: Válogatott tanulmányok. Idézi Herczegh Géza: Kisebbségben – európai módon. *Regio*, 1996/1 http://regiofolyoirat.hu/newspaper/1996/1/05Herczegh_Geza.doc (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 16.)

³ Donaldson, Bruce: The German-speaking minority of Belgium. In: Stefan Wolf (szerk.): *German Minorities in Europe – ethnic identity and cultural belonging*, New York, Oxford, 2000, Berghahn Books, 31–32.

⁴ Donaldson, Bruce: I. m. 33. és a német közösség hivatalos honlapjáról: http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-84/186_read-448/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 1.)



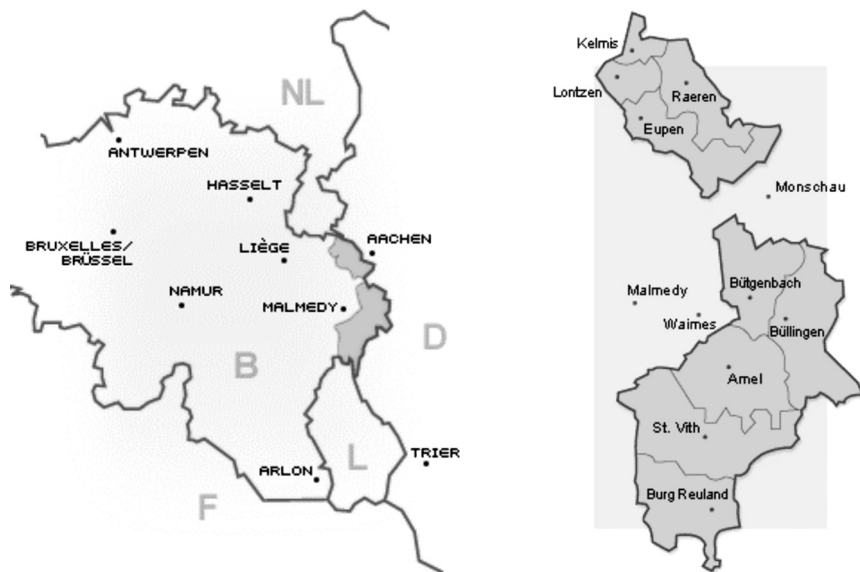
1. ábra. A belgiumi németek történelmi területei

sában élő számára csak igen nehezen érthető. A régi belga vidéken élő németek nem tartoznak a nyelvközösség területéhez, és nem rendelkeznek külön jogokkal sem. A nyelvjárás főként a családi nyelvhasználatban fordul elő, és minden nyilvános, illetve hivatalos nyelvhasználati szintén – a francia nyelvközösség és a vallon régió részeként – az itt élő németek a francia nyelvet használják.

Az új belga terület három körzetből áll, amelyből csak kettő alkotja a belgiumi németek nyelvközösségének területét. A keletről a német határ által, nyugatról pedig a fentebb már említett Welkenraedt vidék által határolt terület Eupen tartománya, amely Belgium legnagyobb német ajkú városáról, a közösség adminisztratív központjáról kapta a nevét. Ebbe a kantonba tartoznak még Kelmis, Lontzen és Raeren községek. A kanton területén az alsó-frank, illetve a rajnai-frank nyelvjárás a domináns. Eupennel nem határos, attól kicsit délebbre fekszik a közösség másik – kiterjedésében ugyan nagyobb, gazdaságilag azonban kevésbé jelentős – területi egysége, amely St.Vith városról kapta a nevét. A kanton területén az alsó-frank, illetve a moseli-frank dialektus a domináns. Ehhez a kantonhoz további négy község tartozik: Bütgenbach, Bullingen, Amel és Burg Reuland. Belgium 589 településéből csak az említett 9 tartozik a belgiumi német nyelvközösséghez.

Az új belga terület harmadik területi egysége Malmedy és annak környéke. Itt élnek a legnagyobb számban németek a nyelvközösség területén kívül. (A régi belga területek német ajkú lakossága a második világháborút követően nagy

részben asszimilálódott.) A régi belga területekhez hasonlóan ez a terület is a francia nyelvű közösség és a vallon régió részét alkotja, tehát az itteni településeken a francia a hivatalos nyelv. Ugyanakkor attól eltérően ezen a területen a kisebbségi német nyelv használatában külön jogokkal rendelkezik a német lakosság (ezek azonban nem összehasonlíthatók a német közösség területén lévőkkel). Az új belga területeket a szakirodalom gyakran „keleti kantonok” vagy „kelet-belgiumi területek” megnevezéssel jelöli.



2. ábra. A belgiumi német ajkú nyelvű közösség területe

A belgiumi németek története⁵

A belgiumi németek történetének megismeréséhez a 16. századig érdemes visszanyúlnunk, amikortól a tartomány feletti uralkodóházak váltakozásával gyakran cserélődött a terület hovatartozása is. Igaz, a terület már a Római Birodalom

⁵ Donaldson, Bruce: I. m. 34–37; Fischer, Kathrin: *Die Stellung und Rolle der deutschsprachigen Minderheit in Ostbelgien innerhalb des belgischen Nationalstaats*. Geographisches Institut, Universität Göttingen, <http://www.geogr.uni-goettingen.de/kus/personen/euregio/emr99-21.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 20.) 2.1 Geschichtlicher Überblick des deutschen Sprachgebiets in Belgien. Stallaerts: *Historical Dictionary of Belgium*, XXXV–XLVII; A belgiumi németek hivatalos honlapjáról: *Geschichte der Deutsch-sprachigen Gemeinschaft*: http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-1053/1532_read-20359/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 15.) Schiffers: *The History of East Belgium*: <http://www.euregio.net/rdg/history.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 3.)

óta folyamatosan tartományok, hercegségek határán feküdt, a térség átmeneti jellege ekkor kezdett felerősödni. Ezek a politikai és területi változások mind hatással voltak német kisebbség történetére.

A Német-római Birodalom virágázása alatt a németek lakta terület északi része (Eupen vidéke) a Limburgi hercegséghez, a déli területek nagy része pedig (az úgynevezett belga Eifel) a Luxemburgi nagyhercegséghez tartozott. A 15. században a terület házasság révén a Burgundi hercegséghez került, amely később V. Károly uralkodás alatt a Habsburg-ház kezére jutott. A spanyol örökösödési háborút lezáró utrechti békéig, 1713-ig, a Habsburg-ház spanyol, azt követően pedig osztrák ága uralkodott a terület felett. A napóleoni háborúk idején, 1794 és 1815 között, pedig francia fennhatóság alá került a tartomány.

A bécsi kongresszus 1815-ben újrarajzolta Európa térképét, és a terület ismét kettészakadt: A ma új belga területek vagy keleti kantonok néven ismert vidék Poroszországhoz került, majd 1871-től a Német Császárság része lett. A német ajkú lakosság másik, a régi belga területeken élő része előbb a mai Belgiumot, Hollandiát és Luxemburgot magában foglaló Egyesült Holland Királysághoz (1815–1830), majd 1830-tól Belgiumhoz került. Az egyetlen kivételt az északon fekvő Kelmis környéke (akkori nevén Moresnet) jelentette, amely előbb holland–porosz, majd később belga–porosz kettős fennhatóság alá került. A terület kalamiban gazdag volta miatt az országok csak a közös felügyelet intézményének bevezetésével tudtak egyezsége jutni. A bécsi kongresszuson született döntések közel száz évre intézményesítették a belgiumi német kisebbség megosztottságát.

A független Belgium létrejöttének pillanatában még közel 250 000 német ajkú polgár élt az új állam területén.⁶ Az 1830. november 16-án elfogadott rendelet biztosította ugyan a három – flamand, francia és német – nyelv egyenjogúságát, de ez a gyakorlatban már nem érvényesült, hiszen a francia nyelv mind az adminisztrációban, mind pedig a bírósági eljárásokban domináns helyzetbe jutott a másik két nyelvvel szemben. A német kisebbség identitásának megőrzése azonban nem csak a francia nyelv hegemoniája miatt volt nehéz. Az Egyesült Holland Királyság ugyanis csak 1839-ben volt hajlandó elismerni Belgium függetlenségét (londoni protokoll), és azt is a belga állam területi csökkentéséhez kötötte. A megállapodás értelmében a mai holland Limburg tartományt és a Luxemburgi Nagyhercegséget visszacsatolták Hollandiához. A döntés következtében a belgiumi német ajkú lakosság létszáma közel ötödére csökkent. Hogy a régi belga részen a területi veszteségek és a francia dominancia következtében mégsem tűnt el teljes mértékben a német nyelv használata, az a német nyelvű egyházi szertartásoknak és a kétnyelvű elemi iskolai képzésnek volt köszönhe-

⁶ A független belga állam létrejötté: 1830. október 4. Az első belga alkotmány elfogadása: 1831. február 7.

tő. Az első világháborúig terjedő időszakban az 1842. évi elemi oktatási törvény volt az egyetlen, gyakorlatban is megvalósult, nyelvi egyenjogúságot biztosító törvény Belgiumban. Az 1914-ben elfogadott hasonló, az oktatás minden szintjére kiterjedő törvény a gyakorlatban már nem valósult meg.

A sokféle próbának kitett belgiumi német öntudat a 19. század végén kezdett éledezni. Ennek egyik oka, hogy a flamand közösség is ekkor indította el küzdelmét a francia dominancia ellen. A flamand nacionalizmus az első világháborúig terjedő időszakban főleg kulturális jellegű volt, főként nyelvi-jogi küzdelmek körül szerveződött. Csak azt követően alakult át területi célokat megfogalmazó mozgalommá. A belgiumi német nacionalizmus alakulását befolyásoló további fontos tényezőként az egyre eredményesebb bismarcki politikát és Németország külpolitikai sikereit kell megemlítenünk. Az első világháborús német megszállás idején alkalmazott nyelvpolitika pedig még tovább erősítette a régi belga területeken élő németek nemzeti érzelmeit.

Az első világháborút követően a versailles-i békeszerződés jóvátételként Belgiumhoz csatolta a Német Birodalom oldalán harcoló Eupen-Malmedy, illetve az első világháborúig kettős felügyelet alá tartozó Moresnet tartományokat. (Az új belga kifejezés az ezzel a döntéssel Belgiumhoz került területeket jelöli.) A békeszerződés értelmében a tartományok végleges hovatartozásáról népszavazással kellett volna dönteni. Minthogy azonban a belgiumi németek lakta terület 1920 és 1925 között Herman Baltia tábornok átmeneti kormányzása alatt állt, aki a népesség „belga lojalitásának elmélyítését” tűzte ki célul, a belga hatóságok elszabotálták a szavazás hiteles lebonyolítását. A nemzetközileg előírt titkos szavazás helyett minden helyi polgár szavazata mellé, amennyiben nem akarta felvenni a belga állampolgárságot, hanem Németországban kívánt volna maradni, feljegyezték nevét és címét is. A kilakoltatástól való félelmében a lakosság nagy része a Belgiumhoz való csatlakozás mellett szavazott. Amennyiben a népszavazást a nemzetközi szabályoknak megfelelően bonyolították volna le, az szakértői vélemények szerint – egyetlen község kivételével – aligha lett volna Belgiumra nézve kedvező.⁷ A népszavazást követően titkos tárgyalások folytak Belgium és Németország között a terület 200 millió aranymárkáért történő visszavásárlásáról, mert a belga kormány súlyos anyagi gondokkal küszködött. A terv a heves francia ellenállás miatt nem valósulhatott meg.

A locarnói szerződés aláírását⁸ követően enyhülni látszott a légkör, és 1926. január 1-jétől kezdve már a belga törvények is „teljes értékű” belgáknak tekintették az újonnan érkező német ajkú belga lakosságot. Herman Baltia tábornok németellenes politikájának ellenhatásaként erős revizionista ellenállás fejlődött

⁷ Herczegh Géza: I. m. 34.

⁸ A locarnói szerződések aláírásával Németország véglegesen lemondott nyugati határainak módosításáról.

ki a német lakosság körében, ami a német nemzetiszocialista párt 1933-as hatalomra jutását követően végleges szakadáshoz vezetett. A lakosság egyik fele a versailles-i szerződés felülírását követelte, és a „Vissza a Birodalomba!” jelszóval Németországhoz való visszacsatolásért harcolt. Ezzel szemben sokan a Belgiumhoz tartozás mellett érveltek. Az előbbi németbarát ideológia intézményesülését bizonyítja a német Keresztény Néppárt megalakulása is. A második világháború előestéjén már közel polgárháborús hangulat uralkodott a belgiumi német lakosság körében.

A németbarát csoportosulás ideig-óráig győzedelmeskedni látszott a világháború idején, hiszen a német csapatok 1940. május 10-i bevonulásával mind az új, mind a régi belga területeteket a Német Birodalomhoz csatolták. A lelkesedés azonban hamar alábbhagyott, mert az öt évig tartó megszállás és annak következményei súlyos károkat okoztak. Előbb a hadkötelezettség miatt a 8700 besorozottból elveszített 3200, más források szerint 3400 katona halála, majd 1944 decemberében az ardennei utolsó német áttörés okozta pusztítás fordította szembe a németeket a birodalmi hatóságokkal, végül pedig a fegyverletételt követő náciellenes tisztogatások okoztak súlyos sebeket.

A viharos évszázadok, a burgundiai, spanyol, osztrák, napóleoni, holland, francia és végül belga uralkodók önkényeskedései, az állandóan váltakozó nyelv az adminisztrációban, illetve a politikai és egyházi megosztottság odavezetett, hogy Belgium németek által lakott területe sem történelmileg, sem földrajzilag, sem nyelviileg, sem pedig kulturálisan nem alkot homogén egységet. Sokkal inkább találó az átmeneti terület kifejezés,⁹ hiszen a tartomány átmenet a hollandok és a németek, illetve a franciák és a németek lakta területek között. Nyelviileg és kulturálisan inkább a területtől keletre hasonlít, ugyanakkor politikai és adminisztratív jellemzőket figyelembe véve, inkább a területtől nyugatra lévő városokra hasonlít. A gazdasági kapcsolatok és függőségek szintén a térség átmeneti jellegéről tanúskodnak, hiszen nemcsak Belgiumhoz, hanem Németországhoz és Hollandiához – például Aachenhez vagy Maastrichthoz – ugyanolyan erős, ha nem erősebb gazdasági szálak kötik a németlakta területet.

A belga föderalizmus intézményesülése

Belgium föderalizációjának gyakorlati megvalósulása a második világháború után kezdődött, és ennek következtében a hatvanas évek végétől a német közösség helyzete is jelentősen javulni kezd. Mivel a föderalizációs folyamat és a német ajkú közösség kisebbségi jogainak intézményesülése elválaszthatatlan egymástól, szólni kell a 20. század második felének belga államreformjairól és

⁹ Donaldson, Bruce: I. m. 34.

azok következményeiről is. (A vallon–flamand ellentétek teljes körű taglalása nem feladata a tanulmánynak.¹⁰) Erre annál is inkább szükség van, mert a német nyelvközség egyenjóságának elismerését, jogokkal való felruházását tulajdonképpen a vallon–flamand ellentét feloldásának melléktermékeként is fel foghatjuk. A német közösség a jogkiterjesztési lehetőségeket felismerve, csatlakozott a flamand közösség törekvéseihez, és a következetesség jegyében a honfitársakhoz hasonló jogokkal illették őket is.

A flamand és a francia közösség közötti ellentétek a belga állam létrejötte óta különböző törésvonalak mentén rendeződtek. Előbb rövid ideig vallási, majd azt követően igen komoly nyelvi feszültség volt a meghatározó. A második világháború után pedig a társadalmi és gazdasági ellentétek kerültek előtérbe. Ekkor a francia dominancia ellen küzdő flamand közösség a kulturális karakterű követelések mellett már területalapú igényekkel lépett fel.¹¹ Ezek az 1963-ban elfogadott nyelvtörvénnyel érik el céljukat. Ez az első olyan törvény Belgiumban, amely területhez köti a nyelvhasználati jogokat. Ezt megelőzően is fogadtak el már nyelvtörvényeket, de azok egyike sem vezetett be terület alapú közttségeket.¹² Az 1963. évi törvényben rögzítették az egynyelvű (flamand, francia és német), illetve kétnyelvű (Brüsszel) területek határait, és létrehozták Belgium négy nyelvközségét. A különböző nyelvterületek egyenjogúak, a három egynyelvű terület határain belül pedig a homogenitás lett a fő szabály. Ez a területi elvet bevezető jogszabály a belga föderalizmus alapjának tekinthető, hiszen ezt követően indult el az a decentralizációs folyamat, amely során máig már öt alkotmánymódosítás is történt. A folyamat vége még nem látható. Az 1970., 1980., 1988–89., 1993–94. és 2001. évi módosítások, államreformok majd mindegyike kisebb-nagyobb többletjogokhoz juttatta a belgiumi német közösséget.

Az 1970. évi alkotmánymódosítás létrehozta a három kulturális közösséget (francia, flamand és német), és azokat kulturális autonómiával ruházta fel. Az új törvénynek köszönhetően létrejött a belgiumi németek első hivatalos intézménye, a kulturális közösség tanácsa, amely a ma működő belgiumi német parlament elődje. Az önálló tanács a kultúra, a média és az ifjúságpolitika témakörében autonómiával rendelkezett. A tanács első ülését 1973. október 23-án, első választását pedig 1974. március 10-én tartották.¹³

¹⁰ Bővebben Barsi: *A belga államszerkezet átalakulása, avagy a flamand-vallon konfliktus*. Győri Szabó Róbert: *Belgium, a konszociális mintaállam*. Győri Szabó Róbert: *Föderalizmus Belgiumban*. Istendael, Geert van: *A belga labirintus*. Erk, Jan: *Belgium*. Hooghe, Liesbet: *Belgium – From regionalism to federalism*.

¹¹ Győri Szabó: *Belgium a konszociális mintaállam*. 111–116. és Bangó Jenő: *Az etno-kulturális identitástól a regionális identitásig: a belgiumi német közösség fejlődése*. 101–102.

¹² Bővebben Maria Karra: *The Linguistic conflict in Belgium*.

¹³ A német közösség hivatalos honlapja: Die institutionelle Entwicklung, Konturen politischer Autonomie http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-1054/1533_read-20394/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 19.)

Míg a 1963. évi nyelvtörvény és az első államreform a flamand közösség követeléseire adott válasz, addig a második és harmadik a francia közösség sikeréért könyvelhető el, amennyiben a franciák a kulturális autonómiáért cserébe gazdasági autonómiát követeltek és kaptak. Az 1980–83 között és 1988-ban történt módosítások a regionalizmus jegyében zajlottak, és északon a flamand régiót, középen Brüsszelt, délen pedig a vallon régiót hozták létre. A régiók, amelyek tartományokból és önkormányzatokból állnak, saját intézményeik révén a gazdasági és regionális ügyekért felelősek. A regionális felosztásnál a belgiumi németek nem kaptak külön régiót, hanem a vallon régióon belül Liège tartományhoz tartoznak. Ettől függetlenül ezek az alkotmánymódosítások is hozzájárultak a német közösség helyzetének javulásához, hiszen további jogokkal ruházták fel a közösségek tanácsait (például a jogszabályalkotás és a nemzetközi egyezmények aláírásának lehetőségével, természetesen az adott illetékességi jogkörökben), és bővítették a közösségekhez tartozó feladatköröket is – például az oktatásban –, aminek köszönhetően megháromszorozódott a központi költségvetésből a közösséghez érkező pénzügyi támogatás. Ebben a reformhullámban döntöttek arról is, hogy a német nyelvű közösség átvehet a vallon régióhoz tartozó bizonyos jogköröket. A delegált hatáskörök száma a következő államreformok során tovább bővül majd. Az alkotmányreformoktól függetlenül 1983. december 31-én életbe lépett a német nyelvű közösség intézményi reformjára vonatkozó törvény, amely a német kulturális közösség (Kulturgemeinschaft) kifejezés helyett a német közösség (Deutsche Gemeinschaft) kifejezés használatát vezette be.¹⁴ Ezt követően 1991. október 23-án a gyakorlatban már megvalósult nyelvi egyenjogúság egy nagyon fontos szimbolikus jelentőségű eseménnyel is kiegészült: német nyelven is közzétették a belga alkotmány hivatalos szövegét.

A negyedik államreform – amellett, hogy létrehozta a Belga Szövetségi Államot, és intézményi változásokról döntött (közvetlen választási rendszer bevezetése, belga parlament rendszerének megreformálása) – tovább bővítette a közösségi (illetve regionális) állami jogkörök számát, ami a német intézmények szintjére delegált állami kompetenciák körét is növelte: például a szociális és jóléti ügyek, foglalkoztatáspolitikai, műemlékvédelem területén. A szubszidiaritás elvének elterjedése a nyelvi kisebbségek védelmét szolgálta. Végül az ötödik, ez idáig utolsó államreform, amely főleg a régiók jelentőségét növelte, biztosította a német közösség kormányának, hogy a három helyett akár öt főből is állhasson. A kormány tagjai közül minimum egy nőnek, illetve egy férfinak kell lennie.

¹⁴ A német közösség hivatalos honlapja: Die institutionelle Entwicklung, Die Eigenständigen gewinnt Substanz http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-1054//1533_read-20394/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 19.)

Továbbá nagyobb pénzügyi autonómiához juttatta a közösséget.¹⁵ Az alkotmány szövegének 2004. évi módosítása pedig a közösségi tanácsokat „parlamentté” minősítette át. A német közösséget érintő legutóbbi változtatás 2005. január 1-jén lépett életbe, amikor a parlament hatáskörébe került a 9 község pénzügyi felügyelete, ami azt megelőzően regionális szintre tartozott.

Az intézményesülés végeredménye – a német közösség alkotmányjogi helyzete

A belga föderalizmus intézményesülési folyamatának ismertetése után vegyük szemügyre a német közösség alkotmányban rögzített jogait.¹⁶ Az alkotmány első négy cikkelyéből, amely a belga föderalizmus alapjait tartalmazza, egy közvetve, kettő közvetlenül említi a belgiumi németeket. Az 1. cikkely csupán az állam két fő alkotóelemét nevezi meg: a közösséget és a régiót. Viszont a 2. már felsorolja a három közösséget és a számának elenyésző volta ellenére, biztosítja a német kisebbségnek a flamand és a francia nyelvű közösséggel való egyenjogúságát. A 4. cikkely pedig a francia, a flamand és a kétnyelvű Brüsszel mellett rögzíti a német nyelvterület létezését is. A nyelvterület fogalmának bevezetésére azért volt szükség, mert a közösségek és a régiók nem esnek egybe (jórészt éppen Brüsszel kétnyelvűségének köszönhetően), illetve a német közösség lakta terület túl kicsiny lett volna ahhoz, hogy azt önálló régióvá nyilvánítsák.¹⁷

A német közösség következő, alkotmányban rögzített joga (67. cikkely 5. pont), hogy parlamentjének tagjai közül egy választott szenátort delegálhat a belga felsőházba, a 71 tagú szenátusba. Már itt fellelhető a belga berendezkedésben oly sokszor alkalmazott elv, a kisebbség következetes felülreprezentáltságának elve, hiszen a németek százalékos arányát tekintve nem illelné meg a közösséget a szenátusi mandátum. Az alkotmány IV. fejezete rögzíti a közösségi és regionális intézmények felépítését és jogait. A német nyelvű közösség parlamenttel (115. cikk), kormánnyal (121. cikk 1. pont), saját bírósággal és európai parlamenti választókörrzel is rendelkezik. Ezek felépítéséről és működéséről azonban külön törvények rendelkeznek.

A parlament 25 képviselőből áll, akiket ötévente – az európai parlamenti választások második fordulójával egy időben tartott – közvetlen választásokon vá-

¹⁵ A német közösség hivatalos honlapja: Die institutionelle Entwicklung, Konsolidierung und Ausbau http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-1054//1533_read-20394/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 19.)

¹⁶ A Belga Alkotmány (a tanulmány megírásához használt) hivatalos német nyelvű fordítása az alábbi címen érhető el: http://www.senate.be/deutsch/const_de.html (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 22.)

¹⁷ Hercegh Géza: I. m. 34.

lasztanak.¹⁸ A legutóbbi, 2004-ben tartott választásokon 6 párt jutott be a belgiumi német parlamentbe: a kereszténydemokraták (CSP), a liberális Szabadság és Haladás Pártja (PFF), a Szocialista Párt (SP), a német ajkú belgák pártjának koalíciója (PJU-PDB), a zöldek (ECOLO) és egy másik liberális párt (VIVANT).¹⁹ A parlament legfontosabb feladatai közé tartozik a német nyelvű közösségi jogszabályok, más szóval dekrétumok megalkotása és azok elfogadása a kultúra, a személyi és szociális ügyek, valamint a közoktatás területén (130. cikk). Ezenkívül minden olyan esetben hozhatnak határozatot, amikor arról a vallon régió és a német közösség parlamentjei közösen döntenek, és a régió szintjéről a közösség hatáskörébe utalják az adott feladat megoldását (139–140. cikk).

Az ilyen közösségi szintre delegált hatáskörbe tartozik például 1994 óta a műemlék- és tájvédelem, vagy 2000 óta a foglalkoztatáspolitiká. A parlament által elfogadott törvények a nyelvterület határain belül mindenre nézve kötelező érvényűek, és azokat nem vonhatja vissza sem a belga (föderális), sem pedig más tartományi parlament. Viszont a német közösség nem hozhat olyan törvényt, amelyek az iskolák, a közigazgatás és a mindennapi gyakorlat nyelvhasználatát szabályozzák, hiszen ezek a kérdéskörök a föderális parlament hatáskörébe tartoznak.²⁰ A parlament feladata továbbá a közösség költségvetésének elfogadása (176. cikk) és a német közösség kormányának megválasztása, munkájának ellenőrzése (122. cikk).

A fentebb említett kulturális, személyi és közoktatási kategóriák mára már széles körű tartalommal bírnak. A kulturális kompetenciák sorába tartozik a német nyelv és identitás megőrzése, annak védelme; a művészetek támogatása, a kulturális örökség, a múzeumok fenntartása; a rádió, és televízió-közvetítés, a könyvtárak üzemeltetése; a kutatás-fejlesztés; az iskolai és felnőttoktatás, a művészeti nevelés, valamint a szakmai át- és továbbképzések; a sport és testnevelés, a szabadidős tevékenységek; a turizmus. A szociális ügyek kategóriájába a személyekhez köthető szolgáltatások tartoznak: egészségügy, betegápolás, egészségre nevelés, gyógyszer-támogatás és egyes csoportok (például nagycsaládok, bevándorlók, hátrányos helyzetűek, büntetett előéletűek) szociális támogatása. Végül döntéshozatali képességgel rendelkezik a német közösség a közoktatás majdnem minden szintjén (óvodák, általános és középfokú oktatás érettségiig, szakiskolák,

¹⁸ Parlamentről bővebben: http://www.dgparlament.be/Desktopdefault.aspx/tabid-571//851_read-20509/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 9.)

¹⁹ Frakciókról bővebben: http://www.dgparlament.be/desktopdefault.aspx/tabid-629//1143_read-20687/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 9.)

²⁰ Bangó Jenő: Európa legvédelettebb kisebbsége? *Kárpáti Igaz Szó*, 2003. november 29. <http://www.hhrf.org/karpatiigazszo/031129/hv01.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. július 23.)

ideértve a tananyag elkészítését, szabadidő meghatározását vagy akár az iskola-busz-rendszer megszervezését).²¹

Kiemelkedő figyelmet érdemel az alkotmány 130. cikkének 4. pontja és a 167. cikkely, amely felhatalmazta a közösség parlamentjét, hogy a fentebb említett hatáskörökben ne csak Belgium másik két közösségével, vagy a három régió egyikével, hanem más országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel is együttműködhesen. Ez a jogkör nemcsak az együttműködést, hanem nemzetközi egyezmények megkötését, illetve azok aláírását is magában foglalja a már említett területeken. Ennek a pontnak köszönhetően a német nyelvközösség tulajdonképpen nemzetközi jogalannyá vált. A közösség parlamentje gyakran él ezen alkotmányos jogával. Bilaterális kapcsolatokat tartanak fenn a szomszédos országokon kívül még Ausztriával és többek között Magyarországgal is, és más szubnacionális egységekkel, így például Rheinland-Pfalz német szövetségi tartománnyal, Dél-Tirollal vagy egyéb német nyelvű tartományokkal, például Burgenlanddal vagy Brandenburggal. 1992 óta a határ menti térség a belga–holland–német összetételű Maas–Rajna euróregió tagja, és ez ma már senkiből sem vált ki az elszakadás miatt érzett félelmeket.²² A kétoldalú kapcsolatokon túlmenően több nemzetközi szervezetnél külön képviselőletet vagy rendszeres konzultációt tart fenn a német közösség (például Európai Unió, Európa Tanács, ENSZ, OECD, UNCTAD, UNESCO, UNIDO). Legutóbb az ENSZ korrupcióellenes egyezményéhez és a régészeti örökségek védelméről szóló európai megállapodáshoz csatlakozott a német parlament.²³

A közösség parlamentje mellett végrehajtó hatalomként működik a közösség kormánya, amely a parlament által választott személyekből áll. Feltehetően ez a világ legkisebb kormánya. A jelenlegi kormány négy miniszterből áll: a miniszterelnökből, aki egyben az önkormányzatokért is felelős miniszter (Karl-Heinz Lambert, SP); a miniszterelnök-helyettesből, aki egyben a képzésért, foglalkoztatásért, szociális ügyekért és a turizmusért felelős miniszter (Bernd Gentges, PFF); az oktatásért és kutatásért felelős miniszterből (Oliver Paasch, PJU-PDB); és a kultúráért, médiáért, műemlékvédelemért, ifjúságért és sportért felelős miniszterből (Isabelle Weykmans, PFF).²⁴ A kormány legfontosabb feladata a törvények végleges megszövegezése, a gyakorlati végrehajtásuk és a költségvetés évenkénti elfogadása. A kormány székhelye Eupenben van, és a kormányzat ad-

²¹ A német nyelvközösség kompetenciáiról bővebben: http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-506//739_read-986/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 4.)

²² Györi Szabó Róbert: Belgium a konszociális mintaállam. In Györi Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, 2006, Osiris Kiadó, 131.

²³ A német parlament által aláírt nemzetközi egyezmények listája a közösség hivatalos portáljának DGLex jogszabálykeresőjében megtalálható: <http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-981/>

²⁴ Kormányról bővebben: http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-218//216_read-12294/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 9.)

minisztratív teendőit a minisztérium látja el.²⁵ A minisztérium munkáját további közintézmények is segítik. Idesorolható a német közösség munkaügyi hivatala, a hátrányos helyzetű személyekért felelős hivatal, a középosztály át- és továbbképzéséért felelős intézet és a közlekedési hivatal. A közösségi intézmények bevételeiket nagy részben a szövetségi államnak fizetett adóból, kisebb részben a helyi adófajtákból és saját forrásokból nyerik.

Az alkotmány igaz röviden, de taglalja a föderális rendszer legkisebb egységeinek, a községeknek a szerepét is (162–166. cikk). Belgium 589 községéből 9 található a német nyelvterületen. A községek élén a polgármester áll, akit a községi tanács javaslatlatterele után az adott régió kormánya nevez ki. A polgármester munkáját segíti a hatévente választott döntéshozatali szerv, a községi tanács, illetve a végrehajtó szervezet, az úgynevezett községi kollégium. A községek hatáskörébe tartozik a rendfenntartó szervek irányítása, a népesség regisztrálása, az építési engedélyek kiállítása és a községi úthálózat karbantartása.²⁶ A központi kormányzat által hozott törvény értelmében Brüsszel 19 kerülete és további 25 község köteles különjogokat, illetve nyelvhasználati könnyítéseket biztosítani a területén élő nyelvi kisebbségeknek, amennyiben azok elérik a 25%-ot, és kérvényezik ezt a jogot. A német nyelvterületen lévő 9 kilenc község a francia, a francia nyelvterületen lévő Malmedy és Weismes községek pedig a német kisebbségnek biztosítanak ilyen jogokat.²⁷

A részletes bemutatás után látható, hogy a belgiumi német közösség alkotmányban rögzített jogai kielégítő módon biztosítják identitásuk hosszú távú megőrzését, ami a közösség tulajdonképpeni célja. Ha pedig az elért jogokat a német lakosság létszámával arányosítjuk, akkor azt mondhatjuk, hogy a belgiumi német közösség valóban Európa jogilag legjobban védett kisebbsége. Ennek jelentőségét pedig egy pillanattal nem csökkenti az a tény, hogy ez a flamand–francia viszály nyomán jött létre, és annak megoldása segítette világra.²⁸ Európa többi önkormányzó kisebbsége szintén a maga eszközeivel és lehetőségeivel élve, sajátos helyzetben érte el autonómiáját. Az Åland-szigeti önkormányzatiság egyik kulcsa például maga a szigethelyzet. A dél-tiroli példa esetében pedig a nemzetközi egyezmények és viták játszottak fontos szerepet. Minden kisebbségnek a sajátosságait kell kihasználnia, ami – mint látható – nem feltétlenül a közös történelmi vagy földrajzi múltban keresendő. A belgiumi német kisebbség önkormányzati modellje tulajdonképpen sem a dél-tiroli kisebbség esetében kialakult területi, sem pedig a szlovéniai magyarság esetében létrejött személyi autonó-

²⁵ Minisztériumról bővebben: http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-219//753_read-968/ (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 9.)

²⁶ Községekről bővebben: http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-1067//1552_read-21176/ (Utolsó letöltés időpontja 2008. augusztus 9.)

²⁷ Donaldson, Bruce: I. m. 40.

²⁸ Hercegh Géza: I. m. 35.

miára nem hasonlít. Területén belül nem rendelkezik többletjogokkal Belgium más nyelvterületéhez képest, ami a területi autonómiák tulajdonképpeni alapja. A személyi autonómia sem megfelelő kifejezés ez esetben, hiszen a német közösség döntéshozó és végrehajtó hatásköre csak a nyelvterületre koncentrálódik. A belgiumi német közösség számát tekintve valóban kisebbségnek tekinthető, de jogait tekintve, a föderális állam másik két közösségével egyenrangú államalkotó társnemzet. A belgiumi németek jól igazították igényeiket a flamand közösség érdekeihez, és így „nevető harmadikként” biztosították helyüket a belga föderális berendezkedés bonyolult és folyamatosan változó rendszerében.

Német nyelv a mindennapokban

A német közösség területén az oktatás hivatalos és kötelező nyelve a német, első idegen nyelvként pedig a franciát tanítják. A francia kisebbségnek biztosított fentebb említett nyelvi jogok és iskolák miatt a diákok már csak kevesebb mint 90%-a tanul német nyelvű iskolában. A német felsőoktatás hiánya miatt sok szülő választja a francia iskolákat. A régi belga területek közül Malmedyben még a német nyelv az első számú kötelező idegen nyelv, de már más területeken sokan előnyben részesítik az angolt és a hollandot.²⁹ A német nyelv számára a közösség kielégítő jogai mellett Németország közelsége jelenthet még biztosítékot a jövőre nézve, hiszen ma is sokan választják az anyaországot, amennyiben munkavállalásról van szó.

A közösség saját német nyelvű rádióval és napilappal rendelkezik. A Belgischer Rundfunk közszolgálati rádió a nap 24 órájában sugároz német nyelven. A BRF adásai a régi belga területeken is foghatók. Emellett számos magánrádió sugároz kisebb-nagyobb távolságokban. A közösség nem rendelkezik saját televíziós csatornával, de a német csatornák elérhető közelségben vannak. A *Grenz-Echo* napilap, a belgiumi német közösség egyetlen napilapjaként, közel 14 000-es példányszámban jelenik meg, és a határ mindkét oldalán előszeretettel olvassák. A régi belga területeken 1953 óta nem jelenik meg saját német nyelvű újság.³⁰ Ezenkívül még más periodikumok és hirdetőújságok is megjelennek St. Vith és Eupen környékén (például a *Der Wochenspiegel*, a *RAN*, az *Im Göhtal* stb.).³¹

²⁹ Euromosaic: 3.1 Education.

³⁰ Euromosaic: 3.4 Mass media and information technology.

³¹ A belgiumi német közösség körében megjelent újságok listája az alábbi oldalon található: http://www.laenderkontakte.de/region/europa/belgien/deutschsprachige_zeitungen_zeitschriften/index.html (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 8.)

A belgiumi németek nyelvhasználatának példája jól mutatja, miért is van szükség a kisebbségi jogok ilyen kiemelt szintű védelmére. Az oktatásban látható, hogy még ezek a biztosítékok sem tudják megakadályozni az asszimilálódás bizonyos szintjét.

A belgiumi németek identitása

A tanulmányban már többször volt róla szó, hogy a belgiumi németlakta területek sem nyelvileg, sem történelmileg, sem pedig kulturálisan nem alkottak egységet. Így joggal merülhet fel a kérdés, mi az, ami mégis összeköti a közösséget, melyek a belgiumi német identitás meghatározó elemei?

A belgiumi német kisebbségi nacionalizmus egyik fontos eleme, hogy a közösséghez tartozás többet jelent a németnyelv-tudás pusztá tényénél. A németül tudás képessége ebben az esetben társul a német nyelv mindennapi, az életvitel minden szintjén való használatával és a nyelv megőrzésének szándékával. A csoporthoz tartozás továbbá együtt jár a múlt és a jelen nehézségeinek elfogadásával és a kialakult új helyzet a belga föderális állam keretein belüli megőrzésének akaratával is.³² Az új belga területek német lakossága még csak kilencven éve él Belgiumban, éppen ezért nem is igazán kellene magát belgának éreznie, de mégis Belgium az, aminek identitását köszönheti. Amennyiben a németlakta területet a második világháború végeztével nem egy heterogén, hanem egy homogén belga nemzetállamhoz csatolták volna, ma aligha rendelkeznének ilyen széles körű kisebbségi jogokkal. A belgiumi német közösség tudatában van annak, hogy nyertese lett a belga föderalizmus kialakulásának, és ez része lett a belgiumi németek önmeghatározásának is. Az a fajta föderalizáció, amely az egyes népcsoportokat a rendszer részévé teszi, nem pedig elkülöníti, elszeparálja őket egymástól, az államra nézve is üdvös lehet, hiszen lojálisá teszi a különböző népcsoportokhoz, nyelvi közösségekhez tartozó állampolgárokat.

Valószínűsíthető, hogy ma már nehéz lenne olyan német ajkú belgát találni, aki a Németországhoz való visszacsatolás mellett érvelne. Ennek oka egészen egyszerű: az elégedettség. A közösség tagjai egyenjogúnak érzik magukat saját államukban, jogaik biztosítottak, így identitásuk nemcsak a nyelvközösséghez, hanem a sajátjuknak tekintett belga államhoz is köti őket. A német lakosság ma már büszkén vallja magát német nyelvű belgának, holott a történelem során ez nem volt mindig így. Ez a patrióta identitás legfőképpen a Belga Királyság iránt érzett lojalitásukat fejezi ki. A német közösség állampolgári öntudata és a belga államhoz való kötődése a közösség jogainak elismerésével folyamatosan erősödött, hiszen a belga államtól megkapott minden lehetőséget, hogy megőrizhesse

³² Donaldson, Bruce: I. m. 38.

és védhesse származását és értékeit. Az új belga területeken élők – amennyiben valóban akarják – a jövőben meg fogják tudni őrizni kultúrájukat. Aggodalomra egyedül a régi belga területeken élő német kisebbség helyzete adhat okot, hiszen ott a lakosság – a második világháborút követő történelmi megbélyegzettség és a nem kielégítő kisebbségvédelem következtében – egyre nagyobb számban asszimilálódik a francia nyelvközösségbe.

A 2007–2008. évek viharos belgiumi politikai eseményeit figyelve talán helytálló az a kijelentés – ami 50 évvel ezelőtt hihetetlennek hangozhatott volna –, hogy jelenleg a német közösség érzi magát leginkább belgának Belgiumban. Míg a német kisebbség a belga föderális állam kialakulásának köszönheti elégedettségét, addig a flamand és vallon közösség mindinkább teherként éli meg az államközösséget. A kiújult ellentét talán egy újabb államreformmal, a föderalizmus további lazításával, a konföderáció felé való ellépéssel lesz csillapítható. Érdekes, hogy pont ebben a válságos időszakban jutott a történelem során talán először komoly politikai szerephez a német kormány miniszterelnöke: II. Albert király egy három főből álló közvetítő delegáció tagjává választotta őt, hogy segítsen feloldani a belga miniszterelnök lemondása körül kialakult válságot.³³ A belgiumi német politikai elit fontos szerepet játszhat a kialakult válság megoldásában.

A belgiumi német közösség történetének és jogainak ismertetése után elmondható, hogy a közösség jóval többet kapott a belga államtól, mint pusztán kisebbségi jogokat. Egészen egyedülálló, hogy a lakosság 0,7%-át kitevő német közösség egyenjogúságát alkotmányban rögzítették, s ezzel, illetve a két nagyobb nyelvközösséggel sok tekintetben azonos államjogi státusával politikai és jogi értelemben megszűnt alárendelt kisebbség lenni. A jövőben még az is elképzelhető, hogy a flamand–vallon ellentét feloldásából ismét profitálni tud majd a német közösség, és a regionális szintről közösségi szintre delegált hatáskörök növekedésével gazdasági önállóságra is szert tesz. Ha nem is tökéletes a belgiumi németek számára biztosított autonómia, akkor is modell lehet, amennyiben egy demokratikus állam sikeresen szeretné feloldani a kisebbség-többség konfliktusát.

³³Bővebben: http://www.grenzecho.net/zeitung/aktuell/schlagzeilen_detail.asp?a=%7B9E7B58AD-E255-48BF-ABE2-0C90ECEB237A%7D
(Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 9.)

Etnopolitika Franciaországban

Franciaországban több etnikai kisebbség él, melyek egy része „őshonos”, mint például a korzikaiak, bretonok, okszitánok, baszkok, katalánok, másik részük bevándorló. Dolgozatom célja a franciaországi etnikai kisebbségek jelenlegi közjogi helyzetének bemutatása, valamint a területi decentralizációval létrejött Korzikai Területi Közösség specifikus struktúrájának, főbb jellemzőinek ismertetése.

Közjogi helyzet

A francia alkotmány, illetve közjog nem ismeri el hivatalosan az etnikai kisebbségek létezését Franciaország területén. A kisebbségek elismerését ellenzők szerint a kisebbségek elismerése és számukra kollektív jogok biztosítása ellentétes a francia állam olyan alapelveivel, mint az ország egységes nemzetállamként való meghatározása, vagy az állampolgárok törvény előtti egyenlősége.

A francia Alkotmány értelmében „a köztársaság nyelve a francia”¹, mely az egyedüli hivatalos nyelv Franciaországban. A francia nyelvpolitikában a 2008. évi alkotmánymódosítás hozott jelentős változást, ugyanis ekkor került be az alkotmányba egy olyan, a regionális nyelvekre vonatkozó cikk, mely szerint „a regionális nyelvek Franciaország kulturális örökségének részét képezik”.² Ez jelentős előrelépést jelent a regionális nyelvek elismerését illetően, különösen

¹ A Francia Köztársaság Alkotmánya 2. cikk Constitution du 4. octobre 1958.
(<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

² A Francia Köztársaság Alkotmánya 75-1. cikk Constitution du 4 octobre 1958.
(<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

annak tükrében, hogy Franciaország mindmáig nem ratifikálta a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját.

A kisebbségekre vonatkozó politika elsősorban az etnikai, nemzeti és faji alapon történő diszkrimináció tilalmára, a diszkrimináció elleni harcra és a kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi integrációjának szorgalmazására vonatkozik. Emellett az ország decentralizált struktúrájából, az önkormányzatiságból adódó jogkörök és kompetenciák, amelyekkel a területi közösségek rendelkeznek, lehetőséget teremthetnek a kisebbségek számára, hogy nagyobb beleszólást nyerjenek az őket érintő döntésekbe, kérdésekbe, beleértve a kisebbségi identitásra, kultúrára, nyelvre vonatkozó kérdéseket is.

Az antidiszkriminációs jogszabályok és politikák alkotmányos alapját az állampolgárok törvény előtti egyenlőségének elve képezi, mely mind az 1789-es évi „*Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában*”, mind a francia Alkotmányban szerepel.³ A diszkrimináció elleni védelem nem a kisebbségi csoportok jogainak védelmét értik, hanem az állampolgároknak mint egyéneknek diszkriminációval szembeni védelmét. Az 1970-es évektől kezdődően Franciaországban fokozatosan kezdték elfogadni a diszkrimináció elleni védelem biztosítását célzó jogi normákat, törvényeket.⁴ Ilyen jogszabály például az 1990. évi 90-615. számú törvény, mely kifejezetten *tiltja az etnikai, nemzeti, faji és vallási alapon történő diszkriminációt*.⁵ Átfogó diszkriminációellenes törvény elfogadására 2001-ben került sor, ekkor fogadták el a diszkrimináció elleni harcra vonatkozó 2001-1066. számú törvényt. Az antidiszkriminációs törvény szerint a diszkrimináció elleni védelem a közvetlen diszkrimináció mellett a közvetett diszkriminációra is kiterjed, azonban a törvény nem definiálja a közvetett diszkrimináció fogalmát. A törvény explicit módon megemlíti és tiltja a faji, etnikai és nemzeti

³ Emberi és polgári jogok nyilatkozata 1. cikk: »Minden ember szabadnak és jogokban egyenlőnek születik és marad; a társadalmi különbségek csakis a közösség szempontjából való hasznoságon alapulnak« (<http://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.) és Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

A Francia Köztársaság Alkotmánya 1. cikk, Franciaország „minden állampolgára számára biztosítja a törvény előtti egyenlőséget származás, faj vagy vallás alapján történő különbségtétel nélkül”. Constitution du 4 octobre 1958 (<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

⁴ The Situation of Muslims in France in Open Society Institute EU Accession Monitoring Program, 72. (2002) in Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection Volume II. Case Studies in Selected Member States, 69–140. (http://www.eumap.org/topics/minority/reports/minority01-02/eu/international/sections/france/2002_m_france.pdf) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

⁵ Loi no. 90–615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe in JORF no. 162 du 14 juillet 1990 p. 8333, art. 1^{er}. (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000532990&dateTexte>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

hovatarozás alapján történő diszkriminációt.⁶ A 2001. évi antidiszkriminációs törvény változást hoz a bizonyítási kötelezettség tekintetében, mely megosztottá válik az állítólagos diszkriminatív tett áldozata és elkövetője között.⁷ A törvény rendelkezik egy ingyenes telefonszolgálatról is, amelyet azon személyek vehetnek igénybe, akik úgy vélik, hogy faji diszkrimináció áldozatai vagy tanúi.⁸ A francia jog a foglalkoztatás területén biztosítja a legmagasabb fokú diszkrimináció elleni védelmet.⁹

Franciaország több diszkrimináció elleni védelemre is vonatkozó nemzetközi egyezményhez is csatlakozott. Elfogadta „Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát”, ratifikálta az Egyezményt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, a *Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről* szóló Nemzetközi Egyezményt és más, a diszkrimináció elleni védelemre vonatkozó, nemzetközi szerződéseket.¹⁰ Ratifikálta továbbá a számítástechnikai bűnözésről szóló egyezménynek a számítástechnikai rendszerek útján megvalósított rasszista és idegengyűlölő cselekmények büntetendővé nyilvánításáról szóló kiegészítő jegyzőkönyvét.¹¹ *Nem írta viszont alá az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 12. kiegészítő jegyzőkönyvét, mely előírja a diszkrimináció általános tilalmát, továbbá fenntartásokat fogalmazott meg olyan nemzetközi egyezmények cikkeivel kapcsolatban, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyek kollektívan gyakorolható jogait szabályozzák. Így például fenntartást fogalmazott meg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi*

⁶ 2001. november 16-i 2001-1066 számú törvény a diszkrimináció elleni harcról Loi no. 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations in J.O. Numéro 267 du 17 Novembre 2001 page 18311 (<http://www.france.qrd.org/texts/discrimination/loi2001-1066.html>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

⁷ European Commission against Racism and Intolerance (2004) *Third Report on France* Adopted on 25 June 2004, Council of Europe, Strasbourg p. 12. (http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/france/third_report_France.pdf) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

⁸ 2001. november 16-i 2001-1066 számú törvény a diszkrimináció elleni harcról 9. cikk Loi no 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations in J.O. Numéro 267 du 17 Novembre 2001 page 18311 (<http://www.france.qrd.org/texts/discrimination/loi2001-1066.html>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

⁹ The Situation of Muslims in France in Open Society Institute EU Accession Monitoring Program, 95. (2002) in Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection Volume II. Case Studies in Selected Member States 69-140. (http://www.eumap.org/topics/minority/reports/minority01-02/eu/international/sections/france/2002_m_france.pdf) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

¹⁰ Uo. 86.

¹¹ Council of Europe, Additional Protocol to the Convention on cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems CETS No.: 189 (<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=189&CM=&DF=&CL=ENG>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

Egyezségokmányának 27. cikkével kapcsolatban.¹² Franciaország 1999-ben aláírta a Kisebbségi vagy Regionális Nyelvek Európai Chartáját, de nem ratifikálta azt, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt pedig nem írta alá. A francia Alkotmánytanács 1999-ben arra a következtetésre jutott, hogy a Kisebbségi vagy Regionális Nyelvek Európai Chartája az alkotmánnyal ellentétes kitételeket tartalmaz.¹³ A regionális vagy kisebbségi nyelvek magán- és közéletben való használatának jogát olyan alkotmányos alapelvekkel találta ellentétesnek, mint a Köztársaság oszthatatlanságának elve, a törvény előtti egyenlőség elve és a Francia nép egységének elve.¹⁴

Az Európai Unió antidiszkriminációra, egyenlő bánásmódra vonatkozó normái tagállamként Franciaországra is vonatkoznak. Ezen normák között megemlíthetjük az Európai Unió Tanácsának 2000/43/EK irányelvét „a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról” és 2000/78/EK irányelvét „a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról”.

Több intézmény, így állam által létrehozott intézmény és civil szervezet egyaránt, tevékenykedik a kisebbségvédelem, a diszkrimináció elleni harc területén. Ilyen intézmények többek között a Nemzeti Emberi Jogi Tanácsadó Bizottság (La Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme [CNCDH]), valamint Az Emberi Jogi és Antidiszkriminációs Főhatóság (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l’Egalité [HALDE]). A HALDE a diszkriminációellenes és az egyenlőségért folytatott küzdelem *főhatósága*, 2004-ben törvényt hozta létre.¹⁵ Tevékenységi területe a diszkrimináció elleni harc, a diszkrimináció megelőzése, az egyenlőség előmozdítása. Többek között segítséget nyújt a diszkriminatív gyakorlatok azonosításában és az ellenük való küzdelemben, tanácsot nyújt a jogi eljárást illetően, a bizonyítási eljárás során, továbbá

¹²International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations Treaty Collection [As of 5 February 2002] Declarations and Reservations (<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty5.asp.htm>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.) és

The Situation of Muslims in France in Open Society Institute EU Accession Monitoring Program, 86. (2002) in Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection Volume II. Case Studies in Selected Member States, 69-140. (http://www.eumap.org/topics/minority/reports/minority01-02/eu/international/sections/france/2002_m_france.pdf) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

¹³Le Conseil Constitutionnel Décision n° 99-412 DC – 15 juin 1999 Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, art. 1^{er}. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1999/99-412-dc/decision-n-99-412-dc-du-15-juin-1999.11825.html>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

¹⁴I. m. The Situation of Muslims in France in Open Society Institute EU Accession Monitoring Program, (2002) 111–112.

¹⁵Loi no. 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (1) in JORF no. 304 du 31 décembre 2004 page 22567 texte no. 3 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000423967&dateTexte=>) (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

véleményeket és ajánlásokat bocsát ki.¹⁶ A CNCDH *független* tanácsadó emberjogi bizottság, amely minden évben elkészít egy jelentést a rasszizmus elleni harc franciaországi helyzetéről.¹⁷

A CNCDH 1991 óta évente végez közvélemény-kutatást a rasszizmus, antiszemitizmus és xenofóbia témájában. *A CNCDH 2007. évi jelentése szerint bár 2004 után csökkent a hatóságok tudomására jutó rasszista és antiszemita cselekmények száma, ezek mennyisége az 1990–2000 közötti évekhez viszonyítva még mindig magas.*¹⁸ Míg 2005-ben a rasszizmus jelenősen felerősödött, 2006-ban és 2007-ben nőtt a tolerancia a bevándorlók és külföldi származásúak iránt.¹⁹

A diszkriminált személyek társadalmi integrálása megoldást jelenthet a diszkrimináció, a rasszizmus leküzdésében. *A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság 2004. évi jelentése is hangsúlyozza az integráció fontosságát. A Bizottság szerint a rasszista incidensek részben ahhoz is kapcsolódnak, hogy nem sikerült integrálni a bevándorlókat, illetve a bevándorló háttérrel rendelkező személyeket.*²⁰

Korzikai területi közösség

A decentralizáció eredményeképpen a területi közösségeknek olyan jogkörei, kompetenciái lehetnek, illetve helyileg olyan szervezeti struktúrák alakíthatók ki, amelyek kedvezően befolyásolhatják az adott területen élő kisebbség (mely esetenként helyileg többséget alkothat) sajátos érdekeinek érvényesítését, és amelyek nagyobb beleszólást engedhetnek meg a kisebbséget érintő döntésekbe. Mindezt Korzika példáján keresztül tekintem át a következőkben.

¹⁶ Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l’Egalité (HALDE) <http://www.halde.fr/Presentation.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

¹⁷ La Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme <http://www.cncdh.fr/> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

¹⁸ Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme (2008) *La lutte contre le racisme et la xénophobie Année 2007 Rapport de la Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme présenté à Monsieur Le Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, 11.* <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000167/0000.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

¹⁹ Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme. *La lutte contre le racisme et la xénophobie Année 2007*, (2008), 73. Rapport de la Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme présenté à Monsieur Le Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000167/0000.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

²⁰ European Commission against Racism and Intolerance (2004) *Third Report on France*, 32. Adopted on 25 June 2004, Council of Europe Strasbourg, http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/france/third_report_France.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

Korzika Franciaország speciális területi közössége, mely az ország többi régiójához viszonyítva sajátos státussal, több joggal, szélesebb körű kompetenciákkal rendelkezik. Hivatalos elnevezése Korzikai Területi Közösség. Lakosságát 2007-ben 281 000-ra becsülték.²¹ A lakosság körülbelül 60%-a korzikai származású.²² Korzika szigetváltából adódóan sajátos jellegzetességekkel rendelkezik. Fejlettségét tekintve Franciaország legkevesbé fejlett régiói közé tartozik. A korzikai nyelv és terület fontos szempont a korzikai identitás meghatározásában. A korzikai nyelvet leginkább az idősebb generációkhoz tartozó személyek beszélik, a fiatalabb nemzedékekhez tartozók már kevésbé ismerik és használják. Egy 1982-es évi felmérés szerint a korzikai származású szigetlakók 96%-a, vagyis a sziget teljes népességének 70%-a értette és a korzikai származású szigetlakók 86%-a beszélte rendszeresen a korzikai nyelvet.²³

Korzika jelenlegi speciális státusa és intézményei reformok és törvények elfogadása útján alakultak ki. Korzika 1982-ben sajátos státust kapott, melynek alapján – francia jogi terminussal élve – úgynevezett „területi közösséggé” vált.²⁴ Hasonló intézményekkel rendelkezett, mint a többi régió. Választott testületének neve Korzikai Gyűlés (Assemblée de Corse), melynek munkáját két tanácsadó szerv segítette. A Korzikai Területi Közösség nem rendelkezett törvényhozói hatalommal. A végrehajtó hatalmat a Korzikai Gyűlés Elnöke gyakorolta. A Korzikai Területi Közösség több területen is szélesebb hatáskörrel rendelkezett, mint a többi régió. Korlátozott kompetenciája volt a regionális ügyekben való döntéseket illetően olyan területeken, mint a kultúra, közlekedés, oktatás, tervezés.²⁵ A Korzikai Gyűlés javaslatokat tehetett Korzikára vonatkozó érvényben levő

²¹ Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), becsült adat, 2007. január 01. http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=6&ref_id=poptc001 (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

²² Corse <http://www.tlq.ulaval.ca/axl/europe/corsefra.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

²³ Corse <http://www.tlq.ulaval.ca/axl/europe/corsefra.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

Daftary, Farimah, *Insular Autonomy: A Framework for Conflict Settlement? A Comparative Study of Corsica and the Åland Islands*. 10–11. (2000) ECMI Working Papers No. 9, October 2000 http://www.ecmi.de/download/working_paper_9.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

²⁴ Loi no. 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative (1). JORF du 3 mars 1982 748–752. http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=F5552CBE0EE89720C554B264B4A84989.tpdjo5v_2?cidTexte=LEGITEXT000006068737&dateTexte= (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

²⁵ Collectivité Territoriale de Corse/historique/1982 : du droit commun au premier statut particulier <http://www.cr-corse.fr/institution/historique/1982.php?id=1&id2=45&id3=41> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.) I. m. Daftary, Farimah (2000), 26.

törvények és rendeletek módosítására vagy alkalmazására, valamint Korzikára vonatkozó törvény- és rendelettervezeteket illetően.²⁶

Az 1991. május 13-i törvény, mely Korzikát Franciaország területi közösségként definiálja az Alkotmány területi közösségekre vonatkozó 72. cikke értelmében,²⁷ 1992-től lépett hatályba. Korzika specifikus területi közösséggé válása intézményi változásokkal járt. A törvény értelmében létrehozták a héttagú Korzikai Végrehajtó Tanácsot (Conseil Exécutif de Corse). A Végrehajtó Tanács Elnöke gyakorolja a végrehajtó hatalmat. A Korzikai Gyűlésnek 51 tagja van, akiket hat évre választanak meg. A gyűlés továbbra sem kapott törvényhozói hatalmat, tanácsadó testületként működik. A Korzikai Gyűlés megszavazza a „területi közösség” költségvetését, és elfogadja Korzika fejlesztési tervét.²⁸ A Korzikai Gazdasági, Szociális és Kulturális Tanács (Conseil Economique, Social et Culturel de Corse) segíti a Korzikai Gyűlés és Végrehajtó Tanács munkáját. A korzikai területi közösség hatáskörei tovább bővültek. Egyes területeken teljes mértékű kompetenciára tett szert, mint például a légi és tengeri közlekedés területén. Más területeken részleges kompetenciákkal rendelkezik. Ilyen területek például a mezőgazdaság, a turizmus, a kultúra, a korzikai nyelv.²⁹ A korzikai népre való utalás nem került bele a törvénybe, mivel az Alkotmánytanács ezt alkotmányellenesnek minősítette.³⁰

1999-ben és 2000-ben Lionel Jospin miniszterelnök és a francia kormány képviselői tárgyalásokat folytattak Korzika választott képviselőivel. Több kérdésről is tárgyaltak, melyek közül az intézményi reform és a törvényhozási kompetenciák devolúciójának a kérdésében volt a legnehezebb kompromisszumos megoldást találni. A tárgyalások eredményeképpen 2000. július 20-án a francia kormány nevében egy „Matignon-terv”-ként is említett javaslatot fogalmaztak meg,

²⁶ Art. 27. Loi no. 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse: organisation administrative (1). JORF du 3 mars 1982 748–752. 750.

http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=F5552CBE0EE89720C554B264B4A84989.tpdjo05v_2?cidTexte=LEGITEXT000006068737&dateTexte= (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.) és

Collectivité Territoriale de Corse/historique/1982 : du droit commun au premier statut particulier <http://www.cr-corse.fr/institution/historique/1982.php?id=1&id2=45&id3=41> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

²⁷ 2. cikk Loi no. 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (1) in JORF no. 111 du 14 mai 1991 page 6318

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000536085&dateTexte=> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

²⁸ Collectivité Territoriale de Corse/historique/ 1991: naissance d’une collectivité territoriale spécifique <http://www.cr-corse.fr/institution/historique/1991.php?id=1&id2=45&id3=42> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

²⁹ Collectivité Territoriale de Corse/historique/ 1991: naissance d’une collectivité territoriale spécifique <http://www.cr-corse.fr/institution/historique/1991.php?id=1&id2=45&id3=42> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

³⁰ I. m. Daftary, Farimah (2000), 27.

ezt a Korzikai Gyűlés jóváhagyta. A javasolt reformok többek között Korzika adminisztratív struktúrájának egyszerűbbé tételére, a hatáskörök decentralizációjára, a korzikai nyelv tanítására, a gazdasági fejlesztésre vonatkoztak.³¹ A 2002. január 22-i Korzikára vonatkozó törvény³² tovább növelte a Korzikai Területi Közösség jogait, szélesebb körű kompetenciákkal ruházva fel azt. A Korzikai Területi Közösséget szabályozási jogkörrel ruházták fel a hatáskörébe utalt területek vonatkozásában. Kompetenciáit bizonyos területeken kibővítették, illetve a már meglévők mellé újakat ruháztak át a közösségre. Ennek megfelelően Korzika teljes körű kompetenciával rendelkezik – többek között – olyan területeken, mint például kulturális tevékenységek, turizmus, egyetemi épületek építése és finanszírozása, és megosztott hatáskörrel rendelkezik például a mezőgazdaság és halászat területein. A törvény értelmében nemzeti vagyona is növekedett, és az állam részéről a kompetenciák transzfere együtt járt a gyakorlásukhoz szükséges eszközök, valamint ingó és ingatlan vagyonok átadásával, így például felsőoktatási intézményeknek, továbbá az Ajaccio, Bastia, Calvi és Figari helységek repülőtereinek átadásával. A Korzikai Végrehajtó Tanácsot kilenc tagúra bővítették.³³ A Korzikai Gyűlés saját tagjai közül választja meg a Végrehajtó Tanács tagjait, és ellenőrzést gyakorol a Végrehajtó Tanács felett. A Korzikai Gyűlés továbbra is javasolhatja a kormánynak olyan törvények és rendeletek módosítását, amelyek Korzikára vonatkoznak, a kormánynak pedig kötelező konzultálnia a Korzikai Gyűléssel olyan törvény- vagy rendelettervezetek esetében, amelyek Korzikára vonatkozó kitételeket tartalmaznak. A Végrehajtó Tanács irányítja a területi közösség tevékenységét valamennyi, a kompetenciája körébe eső területen.³⁴

A területi közösségek lehetőségeinek növeléséhez és sajátos érdekeik jobb érvényesítéséhez járulhat hozzá, hogy a 2003. március 28-i, a Köztársaság decentralizált szervezésére vonatkozó alkotmányos törvény lehetővé teszi törvények és szabályozások kísérleti jellegű kipróbálását.³⁵ A Korzikai Területi Közösség au-

³¹ Uo. 38–42.

³² Loi no. 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (1) in J.O no. 19 du 23 janvier 2002 page 1503 texte no. 1 <http://www.cr-corse.fr/documents/lois/loi22012002.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

³³ Collectivité Territoriale de Corse/ historique/ 2002: des pouvoirs renforcés. <http://www.cr-corse.fr/institution/historique/2002.php?id=1&id2=45&id3=43> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

³⁴ Loi no. 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (1) in J.O no. 19 du 23 janvier 2002 page 1503 texte no. 1. <http://www.cr-corse.fr/documents/lois/loi22012002.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.) és Collectivité Territoriale de Corse / Assemblée de Corse <http://www.cr-corse.fr/institution/assemblee/?id=1&id2=47> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.) és Collectivité Territoriale de Corse / Conseil Exécutif de Corse <http://www.cr-corse.fr/institution/executif/?id=1&id2=48> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

³⁵ Collectivité Territoriale de Corse / Assemblée de Corse. <http://www.cr-corse.fr/institution/assemblee/?id=1&id2=47> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.) és

tonómiájának növelésére további lehetőséget adott volna az intézményi struktúra megváltoztatása a közigazgatási megyei szint megszüntetésével, de az erre tett javaslatot népszavazás során 2003-ban elutasították.³⁶

Összefoglalás

Franciaország etnikai kisebbségei iránt tanúsított politikáját alapvetően meghatározza a francia nemzetállam-felfogás és az állampolgárok törvény előtti egyenlőségének alkotmányos alapelve. A francia közjog nem ismeri el hivatalosan az etnikai kisebbségeket. A kisebbségekre vonatkozó politika elsősorban az etnikai, nemzeti és faji alapú diszkrimináció tilalmára, a diszkrimináció elleni harcra és a kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi integrációjának szorgalmazására vonatkozik. Az ország decentralizált struktúrájából, az önkormányzatiságból adódó jogkörök és kompetenciák, amelyekkel a területi közösségek rendelkeznek, közvetve vagy közvetlenül szerepet játszanak, illetve játszhatnak az etnikai kisebbségek kultúrájának, nyelvének, identitásának megőrzése szempontjából. Tényként rögzíthetjük, hogy a francia alaptörvénybe bekerült egy cikk a regionális nyelvekre vonatkozóan. Ez kezdetét jelentheti egy közjogi szinten is megjelenő új állami politikának, mely nyitottságot tanúsít a kisebbségek anyanyelve, kultúrája, identitása védelme iránt, és értéknek tekinti azokat.

Loi constitutionnelle no. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1) J.O no. 75 du 29 mars 2003 page 5568 texte no. 1 <http://www.cr-corse.fr/documents/lois/loi28032003.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

³⁶ Le referendum local en Corse. <http://www.vie-publique.fr/actualitevp/dossier/corse.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. október 15.)

Kisebbségi képviselet Romániában a 2008-as választások után

A 2008. november 30-i választások új helyzetet teremtettek a romániai magyarság politikai képviseletében. Természetesen ez az új helyzet nem kizárólagosan a parlamenti választásokhoz köthető. A romániai magyarság politikai képviseletéről számos színvonalas tanulmány született az elmúlt években,¹ jelen írásunkban egyes változásokkal és elméleti relevanciájú kérdésekkel foglalkozunk.

A kisebbségek képviseletére vonatkozó szakirodalom – néhány kivételtől eltekintve – elsősorban egy adott állam kisebbségpolitikájával, a kisebbségi jogok biztosításának kérdésével, a kisebbségi pártok politikájával foglalkozik. Kevesebb figyelmet szentelnek az adott kisebbségen belüli politikai törésvonalakra, egy adott kisebbségen belüli rivalizálásra. A 2008-as év olyan szempontból is fordulópontot jelent, hogy a szlovákiai magyarság politikai képviseletének ellenzékbe kerülése után a romániai magyarság politikai pártja, az RMDSZ is kikerült a kormányzati pozícióból. A 2008-as szlovákiai magyarellenés offenzíva ráirányította a figyelmet a kisebbségi magyar képviselet kérdésre,² pontosabban arra, hogy az utóbbi jó néhány év viszonylagos többség-kisebbség közötti feszültségmentes időszak a kisebbségek kormányzati részvételének volt köszönhető.³ Ro-

¹ A teljesség igénye nélkül: Fábián Gyula: *A romániai magyar kisebbség politikai képviseletének jogi keretei*. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Szarka László – Vizi Balázs (szerk.): *Nemzetfelfogások és etnopolitika Európában*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó; Bakk Miklós: 1989–1999: az RMDSZ első tíz éve. In Bodó Barna (szerk.): *Romániai magyar évkönyv 2000*. Temesvár–Kolozsvár, 2000, Polis; Bárdi Nándor: A romániai magyar kisebbség helyzetének változásai, társadalmi, kulturális önszerveződésének eredményei. In Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László (szerk.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. Budapest, 2008, Gondolat Kiadó–MTA Kisebbségkutató Intézete.

² Lásd Szarka László tanulmányát ebben a kötetben és Hamberger Judit: A feszült szlovák–magyar viszony okairól. http://www.kulugyiintezet.hu/szempont/Hamberger_Judit-szlovak-magyar.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

³ Lásd a korábbi időszakról szóló elemzéseket: Szarka László: A szlovákiai Magyar Koalíció Pártjának kormányzati szerepvállalásáról. *Regio* (2000) No. 4.; Bárdi Nándor – Kántor Zoltán:

mánia vonatkozásában még nem vonhatunk le messzemenő következtetéseket a román–magyar viszony alakulásáról, de a kormányalakítás utáni helyzet világosan jelzi, hogy a romániai magyar politikusok választ keresnek az új helyzetre.

Három tényező érdemel különös figyelmet. 1. Románia EU-s csatlakozása után már nincs külső tényező, amely számon kérhetné vagy befolyásolná Románia kisebbségpolitikáját. 2. A 2008-as romániai választási rendszer módosítása új politizálást igényel a romániai magyarság részéről. 3. Az RMDSZ ellenzékbe kerülése rávilágított arra, hogy az elmúlt 12 év eredményei elsősorban az RMDSZ kormányzati szerepének vagy a SZDP-vel kötött együttműködésnek köszönhető: nem sikerült kialakítani azt a jogi és intézményi hátteret, amely akkor is biztosítaná a kisebbség érdekeinek hatékony képviseletét, amikor a magyar politikai érdekképviselet nincs hatalmi pozícióban.

Az alábbiakban a 2007-es EP-választások és a 2008-as parlamenti választások kapcsán vizsgáljuk az előbbi kérdéseket.

*

A 2004-ben alakult kormánykoalíció⁴ a Demokrata Pártból (DP), a Nemzeti Liberális Pártból (NLP), a Romániai Magyar Demokrata Szövetségből (RMDSZ) és a Konzervatív Pártból (KP) tevődött össze.⁵ Mivel előbb a Konzervatív Párt, majd a DP is kilépett, a kormányzati ciklus utolsó másfél évében a parlamenti mandátumok mintegy 23%-ával rendelkező NLP–RMDSZ-koalíció irányította az országot, a Szociáldemokrata Párt (SZDP) parlamenti támogatásával.⁶ E koalíció túlélt több bizalmatlansági indítványt – többek közt az SZDP által benyújtottat is (!) –, az államfő pedig gyakorlatilag beiktatása óta támadta Călin Popescu Tăriceanu miniszterelnököt. A politikai csatározások ellenére, a gazdasági növekedés szempontjából Románia volt a térség egyik mintaországa.

A választási törvény módosításának hivatalos indoklása szerint az egyéni választókeretes rendszerrel szorosabb viszony alakítható ki a jelölt és a szavazók között, illetve csökkenthető a pártok befolyása a jelöltállítás folyamatára. A tényleges indok viszont az, hogy Traian Băsescu államfő – megghiúsult kísérle-

Az RMDSZ a romániai kormányban, 1996–2000. *Regio* (2000) No. 4.; Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és Kormánypolitika Közép-Európában, 2002–2004*. Budapest, 2004, Gondolat Kiadó–MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.

⁴A 2004-es választásokról kitűnő elemzés: Bakk Miklós – Szász Alpár Zoltán – Székely István Gergő: Parlamenti és elnökválasztás Romániában 2004 novemberében. *Magyar Kisebbség*, (2004) No. 4., 3–52.

⁵Rövidítések: SZDP – Szociáldemokrata Párt; DLP – Demokrata Liberális Párt (a DP és az LDP egyesülése által jött létre); LDP – Liberális Demokrata Párt; DP – Demokrata Párt; NLP – Nemzeti Liberális Párt; RMDSZ – Romániai Magyar Demokrata Szövetség; MPP – Magyar Polgári Párt; NRP – Nagy Románia Párt; ÚGP – Új Generáció Pártja.

⁶A 2007 őszeig terjedő időszakról lásd Kántor Zoltán: Románia: uniós csatlakozás – elhúzódo belpolitikai válság. http://www.kulugyiintezet.hu/keklevel/MKI_hirlevel_2007-08.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

tei után – így akarta biztosítani az abszolút többséget a Demokrata Liberális Párt (DLP) számára. A törvénymódosítás ötlete ugyanis abban az időszakban került napirendre, amikor a közvélemény-kutató intézetek adatai szerint a Demokrata Párt, illetve később a DP és a – NLP-ből kivált frakció, a Theodor Stolojan vezette – Liberális Demokrata Párt (LDP) egyesülésével létrejött Demokrata Liberális Párt (DLP) magabiztosan vezetett. Az akkori választói preferenciák szerint akár abszolút többséget is szerezhetett volna a törvényhozásban, és lehetősége lett volna egypárti kormány megalakítására.

A DP térvetése azonban már a 2007-es EP-választásokon érzékelhető volt.⁷ Amennyiben összeadjuk a később fuzionált két párt – a DP és az LDP – eredményeit, úgy is csak mintegy 36%-os eredményt értek el, ami messze elmarad a korábbi, majdnem 50%-os népszerűségi mutatóktól. A 2008. június 1-jén – az új választási törvény megalkotása után – megrendezésre kerülő helyhatósági választásokon a két nagy párt – a DLP és az SZDP – már szinte azonos eredményeket ért el. Ez igazolta a választási kampány idején érkezett közvélemény-kutatási adatokat, amelyek nagyjából egyforma támogatottságot jeleztek.

Az RMDSZ 2004–2008-as kormánykoalíciós szerepvállalásának értékelésére most nem vállalkozunk, a kisebbségi kérdés szempontjából azonban a kimúlásra ítélt kisebbségi törvénytervezetet tekintjük.⁸ Habár csekély esély mutatkozott, hogy a törvényt a parlament megszavazza, a törvénytervezet körülötti viták világosan mutatják, hogy a román politikai pártok meddig hajlandók elmenni kisebbségi vonatkozásban.

A 2008-as választási törvény

Az egyéni választókerzetes választások bevezetéséről kiírt 2007-es népszavazás a viszonylag alacsony részvétel – az érvényességhez szükséges 50%-os arány helyett 26,51% – miatt eredménytelenül zárult. A szavazók 81,36% igennel, 16,17%-a nemmel voksolt (az érvénytelen szavazatok aránya 2,46% volt).

A parlament 2008-ban mégis módosította a választási törvényt, így formailag egyéni választókerzetes, a gyakorlatban viszont arányos lett a választás.⁹ A jelöltek az egyéni körzetekben indulnak, a szavazók rájuk adják le a voksukat – és

⁷ Az EP-választásokon a DP 28,78%-os, az SZDP 23,14%-os, a NLP 13,45%-os, az LDP 7,78%-os, az RMDSZ 5,52%-os, míg Tőkés László 3,3%-os eredményt ért el.

⁸ A törvénytervezet átfogó elemzését lásd: Márton János – Orbán Balázs: Elemzés a 2005-ös kisebbségi törvénytervezetről. In Bodó Barna (szerk.): *Romániai magyar évkönyv 2004–2005*. Temesvár, 2005, Szórvány Alapítvány – Marineasa Könyvkiadó.

⁹ Lege nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. *Monitorul Oficial*, nr. 196/2008.

nem a megyei pártlistákra, mint 2004-ig. A körzeteket az utolsó, 2002-es népszámlálás alapján alakították ki: egy képviselőházi választási körzetre 70 000, egy szenátusra 160 000 lakos jut – kialakításuknál nem tapasztaltunk különösebb visszaéléseket.

Jelölteket állíthatnak pártok, kisebbségi szervezetek, de függetlenek is indulhatnak. A mandátumok megszerzéséhez ez utóbbiaknak az adott választói körzetben abszolút többséggel (50% + 1 szavazat) kell győzelmet aratniuk;¹⁰ a nemzeti kisebbségi jelölteknek az országos választási koefficiens (az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazatok) 10%-át kell megkapniuk.¹¹ Párt által indított jelölt esetében fő szabály, hogy az adott pártnak országos szinten a szavazatok 5%-át kell megszereznie; két pártból álló választási koalíció esetén ez az érték 8%. Ennél szélesebb koalíció minden további pártja 1%-kal emeli a választási küszöböt. Létezik egy alternatív választási küszöb is: ha egy párt nem éri el az 5%-ot, de hat választási és három szenátusi körzetben az első helyen végez, ugyanúgy bejut a parlamentbe, és részt vesz a mandátumleosztásban. Ennek első körében azok a képviselőjelöltek szereznek mandátumot, akik saját választókerületükben abszolút többséget szereztek. Ennek megállapítása után következik a megyei, majd az országos szintű mandátumleosztás. Csak e bonyolult procedura végén derül ki, hogy ki jutott mandátumhoz, s ki nem.

Az új törvény – amennyiben nem biztosította volna az alternatív küszöböt – megegyezésre kényszerítette volna az RMDSZ-t és az MPP-t. Az MPP a 2007-es EP-eredményeket, míg az RMDSZ a 2008-as helyhatósági választásokon elért eredményeket tekintette tárgyalási alapnak az esetleges közös listaállításnál. A többfordulós tárgyalások kudarcba fulladtak, így nem született megegyezés a két párt között. Akkoriban is úgy tűnt, és a parlamenti választások eredményeinek ismeretében biztosan állítható, hogy az RMDSZ a saját szempontja szerint racionálisan járt el.

A 2008-as választási kampány

A kampány két szempontból fontos tanulmányunk szempontjából: egyrészt jelzi az új választási törvény okozta bizonytalanságot, másrészt pedig jó indikátor a kisebbségellenesség tesztelésére.

A 2008-as parlamenti választások kampánya két szóban foglalható össze: nem volt. Legalábbis nem egy parlamenti választásra jellemző. Normális esetben a pártoknak ilyenkor kínálgatják alkalmuk arra, hogy megismertessék választóik-

¹⁰ Egyetlen független jelöltnek sem sikerült mandátumot szereznie.

¹¹ Lásd részletesebben a tanulmány „A nemzeti kisebbségek a parlamenti választásokon” alfejezetét.

kal a társadalom életének nagy fejezeteire vonatkozó elképzeléseiket. Szavazótáboruk bizonyosfajta ideológiai „körülkerítésére” is lehetőségük nyílik, illetve a nagyobbaknak arra is, hogy az ellentábor perifériájáról vagy az ideológiailag legkevésbé elkötelezettek, bizonytalanok közül „raboljanak”. Ezzel szemben ez a kampány a szerény ideologizáló kezdés után általános „harctalansággá” és sok-sok helyhatósági, pontosabban „polgármester-választássá” változott át. Ennek oka a választási rendszer újdonsága, de az is, hogy a pártokon belül szinte fétissé emelték a választási eredményt. Nevezetesen, ha a csoportérdek megkívánta, a kényelmetlen politikusokat a választási eredmények számonkérésével a pártokon belül peremre lehetett szorítani. Ez még azon kevesekkel is így történt, akiknek volt némi elképzelésük a pártjuk által követendő ideológiai irányvonalról. A választási hadjárat átalakulását éppen az mutatja, hogy az említett politikusok fokozatosan eltűntek az előtérből, helyüket az egyéni körzetes jelöltek vették át. Ez önmagában nem lenne baj, de ezzel egy időben a nagy, ideológiai kampánytémák helyett is csak néhány nagyobb és sok-sok kis ígéret szerepelt. Az egyik ilyen változás a 2004-es parlamenti (és elnök)választás kampányához képest, hogy akkor a magukat jobboldaliként meghatározó, addig ellenzékben lévő pártok fő kampánytemaként a korrupció elleni harcot és a tisztségviselők átvilágítását hirdették meg, de 2008-ra ez a téma – bár a korrupció terén az elmúlt négy évben nem történt túl sok – teljesen eltűnt. S nemcsak a baloldal esz-köztárából, hanem a kormányzási ciklus felénél ellenzékbe került, magát jobboldaliként meghatározó Demokrata-Liberális Pártból is. A SZDP esetében ennek egyik magyarázata, hogy a kormányzása alatti korrupció miatt sokat bírált, saját tisztázatlan ügyei miatt pedig bűnvádi vizsgálat alatt álló Adrian Năstase volt miniszterelnököt 2008. február végén megválasztották a párt Országos Tanácsa elnökének. Ám kevésbé érthető a DLP viselkedése, ha figyelembe vesszük, hogy a valódi vezetőjének tartott Traian Băsescu elnök mandátumának egész eddigi részében a korrupció elleni harc zászlóvivőjeként mutatkozott.

A másik jellegzetesség a külpolitikai témák hiánya volt. A pártok nyilatkozataiból nem nagyon derült ki, milyen irányt szabnának a diplomáciának, vagy hogy az EU-ban, a NATO-ban, a regionális politikában milyen szerepet szánnak az országnak. A szomszédsági politikáról sem esett túl sok szó, az egyetlen figyelemre méltó változás az volt, hogy létrehozták a határon túli mandátumokat. Az ottani jelöltek négy képviselőházi és két szenátusi helyért indulhattak. Elsősorban a Spanyolországban és Olaszországban dolgozó/élő 2-3 millió román állampolgárra számítottak,¹² de fontos célcsoport volt a Moldovai Köztársaságban

¹² Mircea Geoană szociáldemokrata kormányfőjelölt húsz-, majd huszonötezer eurós támogatást ígért minden külföldről visszatelepülő románnak, arra hivatkozva, hogy erre uniós forrás áll rendelkezésre (a pénzt valójában – legfeljebb nyolcezer – fiatal gazdálkodó falura településének támogatására kapták). A külföldről hazaköltöző románok javainak állami pénzen történő hazaszállítását és vállalkozásaik három évre szóló adómentességét is kilátásba helyezte. „Geoană

elő, a román hatóságok által 100 000 fősnek mondott román–moldovai kettős állampolgároké is.

Szokatlan volt a Nagy-Románia Pártnak (NRP) a korábbiakhoz képest „viszszafogott” kampánya. Ennek magyarázata lehet az anyagi források elapadása, de akár egy politikai csapda is, amelybe a párt vezetője, Corneliu Vadim Tudor beleesett. Ugyanis szeptemberben, néhány héttel a parlamenti tevékenység befejezése és a választási kampány kezdete előtt Tudort a – ciklus elején a Konzervatív Párttal kötött alku révén megszerzett – szenátusi alelnöki tisztségének elvesztése fenyegette. A KP a két párt egyesülésének elutasítása miatt megvonta tőle a támogatást, és visszakövetelte a tisztséget. Az NRP elnökét a DLP mentette meg, amely – azóta sem tisztázott okból – felajánlotta saját alelnöki tisztségét, nagy felháborodást váltva ki saját szavazói és a civil társadalom képviselői körében egyaránt. E háttéralku egyik feltétele lehetett, hogy a pártvezér fogja vissza addigi heves támadásait Traian Băsescu és a DLP ellen. A kampány végére visszatérő alpári nyelvezet pedig már nem tudott változtatni a helyzeten. Így az NRP egyetlen lehetősége magának a választási rendszernek a bíróságon való megtámadása volt – sikertelenül. Ennek ellenére korai egyes elemzők öröme, hogy eltűnt a nacionalista, pontosabban sovén diskurzus a román közéletből. Sokkal inkább azt mondhatnánk, hogy ez disszeminálódott, oly módon helyeződött át – akár még parlamenti pártokba is –, hogy jelentős kihívást jelenthet majd a továbbiakban mind a romániai magyar politikai szereplők, mind a magyarországi diplomácia számára is. De ennek kifejtése egy külön dolgozatot igényelne.

A kampányban a magyar kártya nem került elő. A nagy pártok erdélyi kampányuk során egy-egy magyarellenes kijelentést tettek, ám ez alig érte el a magyar pártok és a magyar média ingerküszöbét. A kampány során még a NRP magyarellenes üzenetei sem jelentek meg a központi médiában.

A kampány lényegében nélkülözte a kisebbség- vagy magyarellenes elemeket. Ez részben az új választási törvénynek tudható be, mely elvben az egyéni jelöltekre helyezi a hangsúlyt, másrészt pedig annak, hogy az EU-s csatlakozással a román pártok teljes biztonságban érzik magukat – és a román államot – bárminek-mű esetleges EU-s kisebbségi jogok betartására vonatkozó nyomástól.

számtalan kedvezményt ígér a hazatérő románoknak.” Ziare.com, (Utolsó letöltés: 2008. szeptember 20.

Választási részvétel

A választásokon való részvétel jelzi az adott kisebbségi párt támogatottságát, ám mivel a kisebbséghez tartozók kis arányban szavaznak román pártokra, távolmaradásuk jelzi az adott kisebbségi pártokkal szembeni kritikájukat.

A parlamenti választásokon való részvétel 1990 óta folyamatosan csökken, de legjelentősebben épp a 2004–2008-as időszakban: a legutóbbi választásokra mintegy 18%-kal kevesebben mentek el, mint azt megelőzően.

A parlamenti választásokon való részvétel alakulása, 1990–2008.

	Év	Választásokon való részvétel (%)
1.	1990	86,19
2.	1992	76,29
3.	1996	76,01
4.	2000	65,31
5.	2004	58,51
6.	2008	39,26

Habár a parlamenti választásokon való részvétel nem vethető össze a többivel, az alábbi táblázatban szemléltetésképp bemutatjuk, hogyan alakult a románok aktivitása a különböző választásokon, népszavazásokon az utóbbi két évben.

Választói részvétel alakulása a 2007–2008 közötti egyéb választásokon Romániában

	Dátum	Választás	Részvételi arány	Megjegyzés
1.	2007. május 19.	Népszavazás az elnök felfüggesztéséről	44,45 %	Érvénytelen
2.	2007. november 25.	Európai parlamenti választások	29,46 %	
3.	2007. november 25.	Népszavazás az egyéni választókerzetes választási rendszer bevezetéséről	26,51 %	Érvénytelen
4.	2008. június 1.	Helyhatósági választások	49,38 % – első forduló 48,34 % – második forduló	

Az európai parlamenti választásokon való alacsony részvétel meglepőnek tűnhet,¹³ de a többi arány természetes. A választók urnák elé hívásának az utóbbi

¹³ Kántor Zoltán: Európai parlamenti választások és népszavazás Romániában, http://www.hiia.hu/keklevel/MKI_hirlevel_2007-11.pdf. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

másfél esztendőre eső nagy száma is magyarázhatja a romániai választópolgárok közönyét.

A 2008-as parlamenti választásokon az alacsony részvétel több okkal magyarázható, köztük nehéz fontossági sorrendet felállítani. Két tényező talán mégis kiemelhető.

1. Első alkalommal történt, hogy a parlamenti és az elnökválasztás nem esett egybe. (A 2003-as alkotmánymódosítással az elnöki mandátumot öt évre emelték. A korábbi négyéves ciklusra ugyanakkor választották az elnököt, mint a parlamenti képviselőket.) Az elnökjelöltek, illetve a köztük zajló viták jobban tematizálták a kampányt, és mozgósító szerepet tölthettek be. 2. Az új választási rendszert nagyon sokan nem értették, és a kampánystratégiáknak is nehézségeket okozott a jelölt és a párt azonos időben való bemutatása/„felépítése”.

Az előbb jelzett okok miatt a választási kampány alacsonyabb intenzitású volt, a média a szokásosnál kevesebbet foglalkozott vele, a pártelnökök közötti viták száma elenyészőnek mondható, s ez mind negatívan befolyásolta a választási hajlandóságot is.

Ráadásul a választási törvény értelmében csak az állandó lakóhelyen, az adott körzetben lehetett voksolni. Ez azt jelentette, hogy a – huzamosan vagy csak rokonlátogatás céljából – más városban tartózkodók nem élhettek szavazati jogukkal. Ugyanez érvényes azokra az egyetemistákra, akik nem utaztak haza a választásokra. Igaz, a kormány biztosította a hazautazás költségeinek térítését, de valószínűsíthető, hogy ezzel nem sokan éltek. A választások napját követő hétfő (december 1.) Románia nemzeti ünnepe, szabadnap. Így feltételezhető, hogy sokan kirándulásra vagy távolabb élő rokonok látogatására használták fel a hosszú hétvégét, ami egyben a lakóhelytől való távolmaradást is jelentette. A korábbi választásokkal ellentétben pótlisták nem léteztek. Ez egyrészt csökkentette a választási csalás lehetőségét, másrészt viszont lehetetlenné tette a más településen vagy körzetben való szavazást. Mozgóurnát csak az kérhetett, aki orvosi igazolással tudta bizonyítani, hogy egészségi okok miatt nem tud elmenni szavazni. Különböző források szerint mintegy 2 millióra tehető a román vendégmunkások száma, akik értelemszerűen nem tudtak hazautazni. Igaz, külföldön is szavazhatott, aki a törvényeknek megfelelő iratokkal rendelkezett.

Az sem elhanyagolható, hogy a jelöltek a szavazók számára a legtöbb választókörzetben ismeretlenek voltak. A korábbi – megyei listás – rendszerben a választók ismerték az adott megye jelentősebb politikusait.

A legtöbben a dél-romániai megyékben – Teleorman (51,51%), Olt (46,96%) és Dambovita (46,83%) – mentek el szavazni, míg a legkevesebben Temes (29,86%) és Kovászna (33,11%) megyében, valamint a fővárosban, Bukarestben (30,73%). Általában elmondható az is, hogy a falusi lakosság nagyobb arányban jelent meg az urnák előtt, mint a városi.

A romániai magyarság alacsony választási részvétele is magyarázatot igényel. Főleg azután, hogy a 2007-es európai parlamenti választásokon az országos átlagnál magasabb részvételi arányának köszönhetően juttatott az EP-be két RMDSZ- és egy független képviselőt. Azt akkor egyrészt azzal magyaráztuk, hogy számukra a kisebbségi kérdésnek az európai porondon való képviselése mindig is prioritást élvezett, másrészt pedig hogy a magyar–magyar ellentét és az, hogy a Fidesz részt vett a kampányban, mobilizálta a romániai magyar választókat.

Annak ellenére, hogy az RMDSZ viszonylag intenzív választási hadjáratot folytatott, elsősorban a vegyes nemzeti összetételű településeken sikerült mobilizálnia a magyar választókat. A székelyföldi alacsony részvétel – egyebek mellett – azzal magyarázható, hogy az ott élők szankcionálták mind az RMDSZ-t, mind a Magyar Polgári Pártot (MPP). Ez utóbbi egyébként igen visszafogottan kampányolt az általa támogatott független jelöltek mellett.

Végeredmények, 2008. november 30.

A választások napján készült romániai *exit poll*ok – mely felmérések viszonylag pontosak szoktak lenni – jelezték az SZDP győzelmét, ám a két nagy párt esetében nagyarányú volt a tévedés, ami minden bizonnyal az új választási rendszer miatt következett be. Például a CCSB (Compania de Cercetare Sociologica si Branding)¹⁴ szerint az SZDP 37,2%-os, a DLP 30,6%-os, a NLP 20,6%-os, az RMDSZ 6,8%-os eredményt ért el. A NLP és az RMDSZ eredményeit hibahatáron belül, az SZDP és a DLP eredményeit tévesen prognosztizálta. Feltételezhetjük, hogy a tévedés nem volt szándékos, ám befolyásolhatta a kormányalakítási tárgyalásokat. A végeredményeket csak néhány nap múlva tudta meg az ország.¹⁵

Képviselőház

	Párt	%	Szavazatok száma
1.	SZDP + KP	33,09%	2 279 449
2.	PD-L	32,36%	2 228 860
3.	NLP	18,57%	1 279 063
4.	RMDSZ	6,17%	425 008
5.	NRP	3,15%	217 595
6.	ÚGP	2,27%	156 901

¹⁴<http://www.ccsb.ro/index.php> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

¹⁵<http://www.becparlamentare2008.ro/rezultate.html>
(Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

Szenátus

	Párt	%	Szavazatok száma
1.	SZDP + KP	34,16%	2 352 968
2.	PD-L	33,17%	2 312 358
3.	NLP	18,74%	1 291 029
4.	RMDSZ	6,39%	440 449
5.	NRP	3,57%	245 930
6.	ÚGP	2,53%	174 519

Bár a legtöbb szavazatot az SZDP kapta, a választási törvény következtében a DLP szerezte a legtöbb mandátumot.

A képviselőházi mandátumokra a négy külföldi választókörzetben összesen 20 527 szavazatot adtak le, 15 215-öt az európai és 3200-at a Moldovai Köztársaságot is magában foglaló ázsiaiban. A szenátusi mandátumokra összesen 20 722 szavazat érkezett, ebből 18 379 az európai és ázsiai választókörzetből.¹⁶

Mandátumok leosztása a Románia parlamentjében, 2008

Párt	Képviselőház (mandátumok)	Szenátus (mandátumok)
LDP	115	51
SZDP-KP	114	49
NLP	65	28
RMDSZ	22	9
Kisebbségek	18	
	334 (316 + 18)	137

A nemzeti kisebbségek a parlamenti választásokon

Románia preferenciális mandátumot biztosít a nemzeti kisebbségek képviselői számára. A kormánypárt vagy kormánykoalíció többnyire számíthat a szavazataikra, ami elsősorban azzal magyarázható, hogy a kormány dönt a kisebbségi szervezetek anyagi támogatásáról.

A minoritások csak a képviselőházi választásokon vesznek részt. Mindegyik csupán egyetlen szervezettel,¹⁷ s minden regisztrált szervezet csak egy-egy jelölt-

¹⁶<http://blog.scrie.ro/index.php/2008/12/rezultate-alegeri-in-diaspora> és <http://blog.scrie.ro/index.php/2008/12/rezultate-alegeri-in-diaspora-senat/> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

¹⁷Habár a törvény nem zárja ki, Romániában igen nehéz új kisebbségi pártot létrehozni. A Magyar Polgári Párt bejegyzése körül is azért voltak bonyodalmak, mert a parlament igen nehezen teljesíthető feltételeket állított az új pártok létrehozása elé. Lásd részletesebben: Fábíán Gyula: A romániai magyar kisebbség politikai képviseletének jogi keretei. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Szarka László – Vizi Balázs (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Európában*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó.

tel indulhat a választásokon, akik az összes egyéni választókerületi szavazólapon szerepelnek. A jelöltnek az – Országos Választási Iroda által az összes választókerületben leadott szavazatok alapján kiszámított – országos választási koefficiens (az egy képviselő mandátumszerzéséhez szükséges átlagos szavazatok száma) 10%-át kell elérnie, hogy mandátumhoz jusson.

Mivel az országos választói koefficiens 21 772 volt, a mandátum megszerzéséhez egy kisebbségi szervezetnek legalább 2177 szavazatot kellett szereznie. Ezt a számot mind a 18 induló nemzeti kisebbség (romák, németek, zsidók, szlovákok és csehek [együtt], bolgárok, örmények, tatárok, makedónok, szerbek, olaszok, törökök, ukránok, lipovánok, horvátok, görögök, albánok, lengyelek, rutének) teljesítette. A legtöbb szavazatot a romák, németek és zsidók kapták: a Pro-Europa Roma Párt 44 037-et, a Német Demokrata Fórum 23 109-et, a Zsidó Közösségek Föderációja 22 393-at.

Az RMDSZ és a Magyar Polgári Párt

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség 1990 és 1996 között ellenzékben politizált, 2000-ig pedig a kormánykoalíció tagja volt.¹⁸ A következő ciklusban az SZDP kisebbségi kormány volt hatalmon,¹⁹ az RMDSZ parlamenti támogatásával. 2004 és 2008 között az RMDSZ újra a kormánykoalíció(k) tagja lett. 2003-as kongresszusuk után a párt belső ellenzéke megalakította az RMDSZ-en kívüli szervezeteket. Létrejött a Székely Nemzeti Tanács és az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács. Ezt követően pedig Szász Jenő vezetésével megalakult a Magyar Polgári Párt, amelyet csak hosszas huzavona után sikerült pártként bejegyeztetni.

A kilencvenes évek eleje óta létező, és 2003-ban pártszakadáshoz vezető RMDSZ-en belüli konfliktus az elmúlt években fokozódott. Az EMNT, valamint az MPSZ egyre markánsabban fogalmazta meg politikai nézeteit, amelyek központjában a személyi elvű, illetve a területi autonómia áll. Az RMDSZ-re való szavazási hajlandóság csökkenése, illetve Tőkés László jelentősnek mondható támogatottsága új helyzet elé állította a romániai magyar politikát. Az a tény, hogy a romániai magyar szavazók nem az RMDSZ felhívása szerint szavaztak az elnök felfüggesztéséről szóló népszavazáson, politikája átgondolására készítette az RMDSZ-t. A népszavazási kudarc miatt Markó Béla lemondott kormány-

¹⁸Lásd részletesebben: Bárdi Nándor – Kántor Zoltán: Az RMDSZ a romániai kormányban, 1996–2000. Regio, (2000) No. 4.

¹⁹Részletesebben erről az időszakról: Kántor Zoltán: Az RMDSZ, a romániai kormány és a protokollum. In Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és kormánypolitika Közép-Európában (2002–2004)*. Budapest, 2004, Gondolat Kiadó – MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 108–124.

fő-helyettesi posztjáról, amit azzal indokolt, hogy a kormánypolitika helyett inkább az RMDSZ és a romániai magyar társadalom ügyeivel kíván foglalkozni.

Az RMDSZ és ellenzéke közötti feszültség az EP-választások listaállításakor csúcsonyosodott ki, amikor is az RMDSZ egyetlen ellenzéki jelöltet sem tett befutó helyre. Emiatt jelentette be Tőkés László, hogy önálló jelöltként indul az EP-választásokon. Az európai parlamenti választásokra a mind az RMDSZ, mind az MPP és az EMNT támogatásával induló Tőkés László (mint egyéni jelölt) is összegyűjtötte a szükséges számú aláírást.

Az MPP a 2007-es EP-választásokon nem állított fel listát, mert akkor az 5%-os választási küszöböt át kellett volna lépje, hanem független jelöltként Tőkés Lászlót indította. A választásokon a részvételi arány 29,46% volt. A két romániai magyar jelöltre összesen 459462 szavazatot²⁰ adtak le. Az RMDSZ ennek 61,5%-át – az összes 5,52%-át, 282 929 szavazatot –, Tőkés László pedig 38,5%-át – 176 533-mal az összes 3,3%-át – szerezte meg.²¹

A népszavazáson a választási részvétel 26,51%-os, míg az EP-választásokon 29,46%-os volt. A népszavazáson a résztvevők 81,36%-a szavazott igennel, míg 16,17%-a nemmel. Az érvénytelen szavazatok aránya 2,46%-os volt.

Az EP-választások végeredménye

Párt	Szavazatok száma	%	EP-mandátumok száma
Demokrata Párt	1 476 105	28,78	13
Szociáldemokrata Párt	1 184 018	23,14	10
Nemzeti Liberális Párt	688 859	13,45	6
Liberális Demokrata Párt	398 901	7,78	3
RMDSZ	282 929	5,52	2
Tőkés László	176 533	3,3	1

A korábbi választásokon az volt a jellemző, hogy a romániai magyarok az országos átlagnál csak enyhén magasabb arányban mentek el szavazni. A jelenlegi választásokon a magyarok több mint 10%-kal magasabb arányban vettek részt a választásokon. Feltételezhetjük, hogy a magyarok valamivel magasabb arányban mentek el a választásokra, hisz a magyar lakosság egy bizonyos hányada Brüsszeltől várja a kisebbségi kérdés megoldását. Önmagában ez viszont nem kielégítő magyarázat a magas magyar részvételre. A romániai magyar társadalom és a romániai magyar politikai elit megosztottsága miatt a magyarok sokkal inkább figyelemmel kísérték a magyar vonatkozású fejleményeket. Az a tény, hogy az RMDSZ mellett (ellen?) Tőkés László független jelöltként indult

²⁰ Ez alig több szavazat, mint amennyit az RMDSZ a 2008-as parlamenti választásokon kapott!

²¹ Kántor Zoltán: Európai parlamenti választások és népszavazás Romániában. http://www.kulugyiintezet.hu/keklevel/MKI_hirlevel_2007-11.pdf 3 (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

az EP-választásokon, tétet jelentett a magyar választók számára. A hírek szerint az RMDSZ-nek még sohasem volt ilyen intenzív kampánya, Tőkés László pedig a romániai magyarok körében népszerű Fidesz és személyesen Orbán Viktor, valamint más fideszes országgyűlési és EP-képviselők támogatását élvezte a kampányban. A romániai magyarok ugyanakkor érzékelték, hogy az EP-választások nemcsak a képviselők az EP-be való bejuttatásáról szól, hanem egyben „bel-magyar” erőfelmérés is. A romániai országos közvélemény-kutatások általában nem mérik pontosan az RMDSZ népszerűségét, a magyarok közötti felméréseket pedig rendszeresen megkérdőjelezzik, illetve minden fél a saját érdekének megfelelően értelmezi. Az EP-választások volt az első alkalom, hogy az RMDSZ és magyar ellenzéke választásokon megméretkezett.

Több elemző arra számított, hogy az EP-választások után a két magyar párt vezetősége tárgyalóasztalhoz ül a 2008. nyár eleji helyhatósági választásokon való közös jelöltállítás érdekében. Ez hiú ábrándnak bizonyult, mert mindkét fél azt tekintette az első komoly megmérettetésnek a romániai magyarság szavazataiért vívott küzdelemben. Az RMDSZ gyakorlatilag az összes olyan településen állított jelöltet, ahol magyarok is laknak, míg az MPP – néhány kivételtől eltekintve – csak a tömbmagyar régiókban. A választások után többször is tárgyalásokat folytattak, de azok nem vezettek eredményre. Így az RMDSZ egyedül vágott neki a parlamenti választási kampánynak, az MPP pedig úgy döntött, nem méretek meg pártként, hanem független – a párt irányvonalához közel álló – jelölteket támogat.

Az RMDSZ-re leadott szavazatok száma 1990 és 2008 között több mint 50%-kal, 2004 és 2008 között pedig mintegy kétszáz ezerrel csökkent. Az alacsony választási részvételnek köszönhetően az RMDSZ bejutott a parlamentbe. Igaz, az 5%-os választási küszöb elérése nélkül is bejutott volna, mert az alternatív küszöböt mindenképpen teljesítette.

Az RMDSZ-re leadott szavazatok száma 1990–2008

Év	Képviselőház			Szenátus		
	szavazat	%	mandátum	szavazat	%	mandátum
1990	991 601	7,23	29	1 004 353	7,20	12
1992	811 290	7,46	27	831 469	7,58	12
1996	812 628	6,64	25	837 760	6,82	11
2000	736 863	6,80	27	751 310	6,90	12
2004	628 125	6,17	22	637 109	6,23	10
2008	425 008	6,17	22	440 449	6,39	9

Tőkés László, illetve az MPP sikere a 2007-es EP-választásokon a Fidesz és személyesen Orbán Viktor aktív kampányolásának is köszönhető. A 2008-as helyhatósági választásokon is támogatták fideszes politikusok az MPP-t, ez azonban

– elsősorban a más jellegű tét miatt – kevésbé volt áttörő; parlamenti választási eljárásában viszont már nem vettek részt.

A párt által támogatott független jelöltek közül senki sem szerzett mandátumot. A döntés, hogy az MPP nem indul a választásokon, megosztotta a párt vezetőségét, és az eredmények alapján úgy tűnik, hogy szimpatizánsait is. A választások után ismét kiújultak a belső ellentétek. Gazda Zoltán háromszéki alelnök úgy vélekedett, ha pártként vettek volna részt a választásokon, több szavazatot szerezhettek volna. Csinta Samu, az MPP Kovászna megyei szervezetének ügyvezető elnöke ezt hasonlóan látja.²² A választások eredményével és Szász Jenő elnöki tevékenységével elégedetlenek tisztújító kongresszus összehívását sürgetik. Erre minden valószínűséggel 2009 tavaszán kerül sor.

A kormányalakítás és az RMDSZ

A kormányt a két ház együttes ülése (471 képviselő) szavazza meg, 236 szavazat szükséges a többséghez.

A NLP-s politikusok nyilatkozatai alapján az tűnik valószínűnek, hogy ők komolyan készültek egy SZDP-vel való nyílt együttműködésre, természetesen az RMDSZ részvételével.²³ Ennek fő oka az volt, hogy a vezetők pártjuk létét féltették – valószínűleg joggal – a nyilatkozataik alapján szintén a jobboldali választókat megcélzó DLP-től, hogy az erős elnöki támogatás mellett megszerzi a miniszterelnöki tisztséget is. A SZDP elnöke, Mircea Geoană viszont már a kampányban kijelentette, pártja nem kíván az RMDSZ-szel együtt kormányozni.²⁴ Ezt a párt kampányfőnöke, Miron Mitrea is megerősítette.²⁵ Ennél is markánsabban fogalmaztak a DLP politikusai, s akkori nyilatkozataik fényében talán már kevésbé meglepő, milyen könnyen engedtek az SZDP kormányalakítási tárgyalások alatti követelésének, hogy az RMDSZ-t hagyják ki a következő kormány-

²² Lázár Lehel – Bíró Blanka: Belharc az MPP-ben. *Krónika*, 2008. december 4. <http://www.kronika.ro/index.php?action=open&res=24502> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

²³ „Nem zárunk ki egyetlen pártot sem egy jövőbeni kormányzási szövetségből, ám előbb lássuk a választási eredményeket. Ám azt szeretném, ha a választott párt az RMDSZ lenne.” Bogdan Olteanu: A NLP egyetlen párttal sem zárja ki egy jövőbeni kormányzási szövetség létrehozását. *Ziua*, 2008. október 13.

²⁴ „A pártunk, a Szövetségünk (az SZDP + KP Szövetség) a választás megnyerésére készül, arra, hogy egyedül alakítsunk kormányt. Ezért egészen egyszerűen nem érdekel minket. A kérdést a DLP-seknek kellene feltenni, akik már jelzéseket adnak az RMDSZ-hez közeledésről és kétségbeesésükben mindenféle váz megoldást készítenek elő.” Mircea Geoană nem akar SZDP–RMDSZ kormányt. *Cotidianul*, 2008. október 16.

²⁵ „Az SZDP kampányfőnöke ugyanakkor úgy véli, ezúttal az RMDSZ ellenzékké fog kényszerülni. Miron Mitrea hangsúlyozta, az SZDP-t egyedüli kormánypártként szeretné látni, abban az esetben pedig, ha mégis kormánykoalíció alakulna ki, a szociáldemokratáknak kellene a koalíció vezetőjének lenniük.” *Nyugati Jelen*, 2008. október 16.

ból.²⁶ Az SZDP esetében akár korábbi álláspontjuk következetes fenntartásának tekinthető, hogy e megszorítás visszaautásítása akár a DLP-vel való megállapodást is megakadályozhatta volna.

Ebben az esetben másodlagosnak tekinthető az a kiszivárogtatott magyarázat, hogy e feltétel segítségével akarták megőrizni a koalíción belüli zsarolási potenciáljukat, amivel megakadályozhatnák a két évvel korábbi forgatókönyv megismétlődését, amikor a NLP kitette a DLP-sek szűrét a kormányból. Ennek ellentmond, hogy az RMDSZ valószínűleg ugyanolyan megbízható és – a közösségi célok esetében sokszor bírált módon – engedékeny kormányzási társ lett volna, mint eddig. Másrészt viszont az is, hogy egy esetleges szakítás esetén a DLP-t semmi sem akadályozhatná meg abban, hogy az RMDSZ-szel és a – mindig a kormánnyal együtt szavazó – 18 nemzeti kisebbségi képviselővel együtt megpróbáljon egy kisebbségi kormányzást. Főleg úgy, hogy csak huszonkét képviselőt kellene átcsábítaniuk az ellenzéki NLP-től vagy az ellenzékbe kerülő SZDP-től ahhoz, hogy a többséget is megszerezzék. Márpedig a romániai politikusok eddigi viselkedése alapján ez egyáltalán nem tűnik lehetetlen vállalkozásnak! E „zsarolás”-forgatókönyvnek mond ellent az, hogy a DLP nem kért – még annak ellenére sem, hogy az RMDSZ-nek a nyilvánosság előtt tett kormányba bevonási ígéreteit felrúgta – hasonló ellentételezést az SZDP-től (a KP-vel kötött szövetsége felbontását) annak ellenére, hogy a Dan Voiculescu által korábban vezetett párt és maga Voiculescu is Traian Băsescu korrupció elleni fellépésének egyik fő célpontja volt.

A választások és a kormányalakítási tárgyalások során létrejött – DLP–SZDP – kormánykoalíció az általánosságokon túl szinte semmit sem tartalmaz a kisebbségi jogok tekintetében. A kisebbségi törvény végképp lekerült a napirendről, az autonómia pedig – elsősorban Basescu államfő nyilatkozatai alapján – nem valósul meg a közeljövőben.

Az új választási törvény értékelése, következményei

Az új választási rendszer minden bizonnyal módosításra szorul. A politikusoknak, de még a szakértőknek is gondot okozott annak pontos elmagyarázása, hogy a szavazatból miként lesz mandátum. Az urnák lezárása után a képviselőjelöltek jelentős része napokig nem tudta, hogy szerzett-e mandátumot vagy nem.

²⁶ „Ioan Oltean, a Demokrata-Liberális Párt (DLP) alelnöke tegnap egy beszercei sajtótájékoztatón azzal vádolta az RMDSZ-t: azért ragaszkodik a kormányzati pozícióhoz, hogy politikai szövetségeseivel tovább »lophasson«. – Az RMDSZ inkább azokat a pártokat kedveli, amelyekkel többet lophat. Velünk nem tudtak, de a SZDP-vel igen, most pedig a NLP-vel folytatják ugyanezt. Egy biztos: velünk nem rabolnak tovább, nem az RMDSZ-é lesznek a leggazdagabb miniszteri tárcák – mondta Oltean.” DLP: Velünk nem fog lopni az RMDSZ!, *Szabadság*, 2008. október 18.

Helytállónak bizonyult Bakk Miklós nyilatkozata, miszerint „Az egész rendszerben az a legproblematisabb, hogy úgy adták el, mintha ez egy egyéni kerület választás lenne, azonban jól látható, hogy ennek szabályai nem minden esetben érvényesülnek. A két választási küszöb felülírja az egyéni kerületben hozott döntést.”²⁷

A résztvevők alacsony számát több politikus és elemző azzal magyarázta, hogy a választók nem értették az új választási rendszert. A megállapítás igaz, viszont fel kell tenni azt a kérdést is, hogy a korábbiértették-e, illetve szükséges-e, hogy a választók értsék a választási rendszert.

A választás végeredményének megállapításához, illetve a mandátumok visszacsatolásához a Központi Választási Irodának minél gyorsabban meg kell kapnia a választókerületi és megyei adatokat. Ha netán valamelyik körzetben – bármilyen törvényes indokkal – a szavazatokat újra kell számolni,²⁸ az késedelmet okoz. Szélsőséges esetben ez akár több nap csúszást is jelenthet. Amennyiben egy képviselő elhalálozik, vagy bármilyen ok miatt lemond parlamenti mandátumáról, az adott körzetben új választásokat írnak ki, amely egyfordulós, és a parlamenti mandátum megszerzéséhez egyszerű többség kell.

Mivel a romániai egyéni választási törvény figyelembe veszi az arányosság elvét, gyakorlatilag lehetetlen kiszámítani, hogy a pártok melyik választókerületben jelöljék „erős”, meghatározó embereiket. Az eredmények megállapításánál derült ki, hogy – az akár jelentős számú szavazatot kapó – fajsúlyos politikusok nem jutottak mandátumhoz. Az RMDSZ esetében talán a legnagyobb veszteséget az okozta, hogy Eckstein-Kovács Péter nem került be a parlamentbe. Nem érvényesült az egyéni elv: a választók pártpreferencia szerint szavaztak.

Következtetések

Az RMDSZ ellenzékbe kerülése, a kormányalakítás körülötti RMDSZ-ellenes felhangok, a magyar állami tisztviselők leváltása, a MPP-n belüli ellentétek, valamint a közelgő (2009. június) EP-választások minden bizonnyal új stratégiák megfogalmazását, az álláspontok tisztázását igénylik. Világos jele ennek a Markó Béla által javasolt etnikai paktum,²⁹ az MPP-n belüli tisztújítás kérdésének

²⁷ Kovács Áron: Új választási rendszer – kiélezett küzdelem Romániában. *Magyar Nemzet Online*, 2008. november 21. <http://www.magyar nemzet.hu/portal/598589> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

²⁸ Talán nem véletlen, hogy a Központi Választási Iroda egyetlen esetben sem engedélyezte a szavazatok újraszámolását, annak ellenére, hogy több választási körzetben is megóvták az eredményt.

²⁹ Markó Béla: Kormányból ellenzékbe. A romániai magyar politika tizenkét éve. *Élet és Irodalom*, 2009. január 16.

sürgetése, valamint az RMDSZ és Tőkés László (EMNT) közötti megegyezés a közös listaállításról a 2009-es EP-választásokon.

Románia EU-csatlakozását követően megszűnt Románia monitorizálása kisebbségügyi szempontból. Az Európai Parlament³⁰ és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése³¹ azok a fórumok, ahol a Románia vonatkozásában kisebbségi ügyeket fel lehet vetni, ám minimális az esély, hogy bármiféle elmarasztalásban részesítsék Romániát.

A módosított választási törvény következtében elsősorban azokban a megyékben (választási körzetekben) van esély magyar képviselőket a parlamentbe juttatni, ahol a magyarok többségben vannak. Igaz, a 2008-as parlamenti választás eredményei azt mutatják, hogy azokban a választási körzetekben is sikerült RMDSZ-képviselőt bejuttatni, ahol a magyarság csak 30-40%-os arányt képvisel. Szórványvidékről pedig csak a mandátumok elosztásának matematikájának köszönhetően juthat be valaki. A romániai magyarság demográfiai fogyása miatt egyre kevésbé válik valószínűvé, hogy a romániai magyarság meg tudja őrizni jelenlegi arányát a parlamentben.

Az RMDSZ ellenzékbe kerülése egyben azt is jelenti, hogy azok a köztisztviselők, akik az RMDSZ-nek köszönhetően kerültek az adott pozícióba, annak elvesztésére számíthatnak. Ennél mégis jelentősebb veszteséget jelent az, hogy valószínűleg az RMDSZ nem tud majd megakadályozni esetleges magyarellenos intézkedéseket. Nem valószínűsítünk egy 2008-as szlovákiai scenáriót, de teljességgel nem tudjuk kizárni. A Nagy Romániai Párt nem szerzett mandátumot, így parlamenten kívüli párttá vált, de a nacionalizmus tematizálását, a nacionalista szavazók átcsábítását a többi parlamenti párt megkísérelheti.

³⁰Lásd Csáky Zselyke tanulmányát ebben a kötetben.

³¹Gál Kinga: Az Európai Tanács ülésén is lehetne beszélni a kisebbségek problémájáról! <http://www.euractiv.hu/belugyek/interju/gal-kinga-az-europai-tanacs-ulesen-is-lehetne-beszelnia-kisebbssegek-problemajarol-001318> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. február 16.)

III. Kisebbségi képviselet és érdekérvényesítés Kelet-Közép-Európában

A kisebbségek preferenciális képviselete, autonómiája a magyar Alkotmányban¹

Az Alkotmány 68. §-ának (2) bekezdése többek között deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek kollektív részvételét a közéletben.² A rendelkezés konkrét tartalmát ugyanennek a paragrafusnak a (3) és (4) bekezdései fejtik ki. E két bekezdés értelmében Magyarország a nemzeti és etnikai kisebbségek kollektív részvételét a közéletben a preferenciális képviselet és a kisebbségi önkormányzati rendszer révén biztosítaná. Az alkotmányozó e két jogintézmény részletes kidolgozását pedig az (5) bekezdés által meghatározott külön törvény(ek)re bízta. A preferenciális képviseletet az alkotmányos kötelezettségvállalás ellenére sem garantálják ma külön törvények, a közéletben való kollektív részvétel biztosítása így jelenleg a 68. § (4) bekezdésében foglalt kisebbségi önkormányzati rendszerre korlátozódik.

¹ 68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(Magyar Köztársaság Alkotmánya 1949. évi XX. Törvény)

² A 68. § (2) bekezdésében nevesített jogok közül a közéletben való részvételt leszámítva (ami elsősorban a preferenciális képviseletre, illetve autonómiához való jogra utal) a többi jog egyéni jogként értelmezhető.

A kisebbségek preferenciális képviselte – a (3) bekezdés magyarázata³

„(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétét biztosítják.”

A parlamenti képviselőt⁴

A kisebbségek parlamenti képviselte a rendszerváltás előtt „kirakat jelleggel”, pártirányítás alatt valósulhatott meg. Az 1985 és 1990 között működő Országgyűlés ezt a korábbi mintát követve „szavatotha” egyes kisebbségek számára a parlamenti képviselétet. Így ebben a ciklusban négy nemzetiség (a ’délsláv’,⁵ a német, a szlovák és a román) felülről létrehozott szövetségeinek vezetői juthattak képviselői mandátumhoz. Az Alkotmány először 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviselétéről, a jogalkotó ekkor ígéretet tett a parlamenti képviselét megvalósítására. Az Alkotmány 68. §-a így a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselétét az Országgyűlésben és a Tanácsokban biztosítani kell.” Ezt a rendelkezést kívánta a gyakorlatba átültetni – már a jogállami keretek között, de még a régi módzerekkel – a *nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény*. E jogszabály értelmében az Országgyűlés a parlamenti választásoktól függetlenül hívta volna be soraiba nyolc kisebbség egy-egy képviselőjét.⁶ A kisebbségi szervezetek e törvény rendelkezéseivel szemben jogosan sérelmezték, hogy a kisebbségi képviselőket nem ők delegálják, s nem is a kisebbséghez tartozók választanak meg, hanem paternalista módon a parlament jelölne ki. A jelölőbizottság az Országgyűlésben képviseléttel rendelkező pártok képviselőcsoportjai, valamint a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselőkből állt volna. A jelölőbizottság a javaslatétel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdekképviselői szervezeteinek véleményét.

³ Lásd ugyanerről Halász Iván – Majtényi Balázs: Létrehozhatók-e a kisebbségi választói névjegyzékek Magyarországon? In Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó–MTA Jogiudományi Intézet, 295–310.

⁴ Lásd részletesebben Pap András László: *Identitás és reprezentáció*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó, illetve Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó.

⁵ A délszláv címke alatt a szlovén, a horvát és a szerb kisebbséget értették.

⁶ A tv. 1. §-a szerint „a Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (a továbbiakban e törvény alkalmazásában együtt: kisebbségek) az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik”.

A jogszabály előírásait az első választásokat követő 30 napon belül kellett volna először alkalmazni. Erre nem kerülhetett sor, hiszen 1990-ben az MDF–SZDSZ-paktumban megegyeztek arról, hogy a behívásos módszer helyett a kisebbségi képviselő megoldására új, a jogállami elvekkel jobban összeegyeztethetőt keresnek. Ezt követően az Országgyűlés 1990. június 19-én hatályon kívül helyezte e törvényt,⁷ s megváltoztatta az Alkotmány 68. § (3) bekezdésének szövegét. Az új megfogalmazás viszont már nem rendelkezett kifejezetten a kisebbségek parlamenti képviseletéről: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.” Ezt a rendelkezést oly módon is lehetne értelmezni, hogy az abban foglaltak már a következő bekezdésben kinyilvánított önkormányzati rendszer létrehozásával megvalósulnak. Igaz, ebben az esetben nehezen lehetne megindokolni, hogy miért ismétli meg a rendelkezést az Alkotmány, hacsak nem vélekedünk túl kritikusan a módosítás megszövegezéséről. Így az feltehetően a preferenciális képviselet különböző módoszatairól rendelkezik az Országgyűlésben és a helyi önkormányzatokban.

Az AB már ezt az új megfogalmazást alapul véve még 1992-ben – a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban Nektv.) elfogadását megelőzően – egyértelművé tette a helyzetet a 35/1992. (VI. 10.) AB-határozatban, megállapítva, hogy az Országgyűlés nem tett eleget a 68. §-ban előírt, a kisebbségi képviselet megteremtésére irányuló jogalkotási kötelezettségének, és ezzel mulasztásos alkotmánysértést idézett elő. Felhívta továbbá az Országgyűlést, hogy elmulasztott kötelezettségét 1992 decemberéig bezárólag pótolja (ABH 1992, 204).⁸ Az 1993-ban elfogadott Nektv. ezt követően a parlamenti képviselet kérdéséről a következőképp rendelkezett 20. § (1) bekezdésében: „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.” Ennek ellenére az e kérdést szabályozó külön törvényt a mai napig nem fogadták el a honatyák. Noha 1994-ben az AB egy újabb beadványt követően a 24/1994. (V. 6.) AB-végzésben egyértelművé tette korábbi határozatát, amikor leszögezte, hogy az országgyűlési képviselet tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már az 1992-es határozata megállapította (ABH 1994, 377).

A rendszerváltástól napjainkig – az alkotmányjogi szabályozás ellenére – a kisebbségek számára csupán a következő elméleti lehetőségek adódnak a parlamentbe való bekerülésre: *a)* saját, etnikai alapon szerveződő pártot alapítva az általános választójogi szabályoknak megfelelően mandátumot szerezni, vagy *b)* valamelyik párt listáján keresztül bejuttatni tagjaikat az Országgyűlésbe. A ki-

⁷ 1990. évi XL. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 51. § (1) bek.

⁸ Az Abtv. 47. § rendelkezései értelmében abban az esetben kerülhet sor a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására, ha „a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmánysértést idézett elő”.

sebbségi képviseletnek ezek a módozatai nem tesznek eleget a 68. § (3) bekezdése szerinti saját jogon történő, speciális választójogi szabályok alapján létrejövő képviselet követelményének, amelynek betartására a magyar jogalkotó – ilyen tartalmú nemzetközi kötelezettségek hiányában is – ígéretet tett. Az alkotmány-sértés tehát továbbra is fennáll.

A preferenciális önkormányzati képviselet

Noha a parlamenti képviselet egyáltalán nem valósult meg, a kisebbségek preferenciális képvisele a helyi önkormányzatokban egészen 2005-ig⁹ létezett. E területen, ahogy azt már említettük, 1990 óta beszélhetünk alkotmányos mulasztásról, az országgyűlési képviseletet illetően. 2005-ig a preferenciális képviseletet a helyi önkormányzati választásokon bizonyos szavazatszámot elért jelölteknek biztosították, azaz nem a kisebbségi választás alapján juttattak számukra helyi önkormányzati képviselői mandátumot. A kisebbségi joganyagot módosító törvény 6. § (3) bekezdése az Ötv.-be kívánt beiktatni egy szakaszt (21/A. §), amelynek értelmében a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott tagja – ha meghatározott számú választó érvényesen szavazott – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válik. Ezzel kapcsolatos alkotmányos aggályai a köztársasági elnök a jogszabály kihirdetése előtt az AB-hoz fordult.

Az indítvány szerint ingatag alkotmányos alapokon állt a preferenciális mandátumszerzés tervezett módja, hiszen egyfelől összekötött volna két olyan választást, ahol különböző a választójoggal rendelkezők köre, másfelől többes szavazati jogot adományozott volna. E rendelkezés hatálybalépése (az indítvány szerint) olyan képtelen helyzethez vezetett volna, amelyben a magukat kisebbségiként regisztrált választópolgárok két választási eljárásban is tagot juttathattak volna az önkormányzati képviselő-testületbe. Így a kérdéses törvény a település választópolgárait két csoportra osztotta volna: azokra, akik a helyi önkormányzati választáson rendelkeznek választójoggal, és azokra, akik ott is és a kisebbségi választásokon is szavazhatnak ugyanannak a képviselő-testületnek az összetételére.

A 34/2005. (IX. 29.) AB-határozatnak (ABH 2005, 352) egyértelműen az elnöki indítvány gondolatmenetét követő érvelése az általános és egyenlő választójog elvéből [Alkotmány 71. § (1) bekezdés] kiindulva vizsgálta, hogy az attól való eltérésre elegendő indokot szolgáltat-e az Alkotmányban deklarált kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása. A testület következtetése szerint mivel a kedvezményes képviselet tervezett változata nem az egyetlen lehetséges megold-

⁹ 2005. évi CXIV. tv. a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

dás, az nem szükségszerű, így ellentétes a 71. §-sal. Ugyanezen érvek alapján az AB nem tartotta indokolhatónak a preferenciális mandátumszerzés érdekében a választópolgárokat az Alkotmány 42., 44. és 70. §-a alapján megillető alapjogoknak a korlátozását sem. (Azaz a kedvezményes mandátumszerzés említett módja sérti a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzásra, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogait is.) A vizsgált rendelkezés így nem állt összhangban az Alkotmány 2. §-ával, és ellentétes a demokratikus jogállamiság és a népszuverenitás elvével is. A demokratikus jogállamiság kapcsán az AB utalt arra, hogy az szoros kapcsolatban áll a választójog általános és egyenlő voltával. Az AB-határozat megállapította a helyi önkormányzás alapjoga és a népszuverenitás közötti összefüggést, hiszen az előbbire is vonatkozik az az elv, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. Ennek során a határozat kiemelte azt a talán közhelyként hangzó, ugyanakkor természetesen helytálló megállapítást, hogy a kisebbségek helyi önkormányzatainak a megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimáció, ami sérülne a módosított rendelkezés hatálybalépése esetén.

Az AB tehát azt is kétségesnek találta, hogy egy *részben* a preferenciális képviselet szabályai alapján megválasztott testületnek megfelelő felhatalmazása lenne a közhatalmi döntések meghozatalára. Hozzá kell tenni, ez a határozat igencsak szűkre szabta nem csupán a helyi önkormányzatokban, de a parlamenti képviselet terén is a preferenciális mandátumszerzésre vonatkozó megoldási módokat. Ráadásul az Alkotmány szövege nemcsak a preferenciális mandátumszerzés lehetőségéről, hanem annak „biztosításáról” is rendelkezik. Azaz (amennyiben az AB következetesen tartja magát ehhez az értelmezéshez) gyakorlatilag lehetetlenné vált az Alkotmány 68. § (3) bekezdésében foglaltak megvalósítása. Ez így felveti az Alkotmány e bekezdése módosításának szükségességét.

A kisebbségek autonómiája – a 68. § (4) bekezdése

„(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

A nemzeti kisebbségek autonómiája, önkormányzata megvalósulásának feltétele, hogy az állam közhatalmi jogosítványokat ruházzon át a kisebbség tagjai vagy egy túlnyomórészt kisebbségek lakta területen élők által demokratikus úton megválasztott szervezetekre. Az autonómia működéséhez tehát intézményekre is szükség van.

Ezek az intézmények kétféle, egymástól eltérő módon jöhetnek létre: személyi autonómia révén, ha a kisebbség szétszórtan él egy adott területen (ez utóbbi elvet alkalmazta az alkotmányos szabályozás alapján a Nektv.), s mint területi

autonómia, ha a nemzeti kisebbség egy területen többségben él. A személyi autonómiát gyakran kulturális autonómiaként is emlegetik, mivel az ezen az elven szerveződő közhatalmi szerveket – többnyire, de nem feltétlenül – az oktatás, a művelődés és a tömegtájékoztatás területein ruházzák fel jogosultságokkal.¹⁰ A területi autonómia szerveinek viszont a hatalom szinte minden eleme átadható. Az autonómia e két fajtája egy államon belül akár együttesen is alkalmazható.¹¹

A kisebbségi autonómia megvalósulásának – más, a kisebbségeket védő elveknek a gyakorlatba való átültetése mellett – a kisebbségvédelem eszközei között is kiemelt jelentőséget tulajdonítanak, mivel ennek révén a kisebbségek választott képviselői a közhatalmi szférában is megjelenhetnek. Ez azért szükséges, mert a központi államhatalom – viseltessen bármilyen jóindulattal is nemzeti, etnikai kisebbségei iránt – mégsem nevezhető etnikailag semlegesnek. Ebből adódóan az állami tisztségviselők is gyakran elfogultak a többségi nemzet irányában. Következésképp a kisebbségekhez tartozó személyeknek jogos igényük lehet az állami élet bizonyos területein közhatalmi intézmények létrehozására.¹² A kisebbségek tagjai számára ez annál is lényegesebb, mivel ők az „államhatalom – állampolgár” kapcsolatrendszerben gyakran az utóbbi szereplőt illetően felülreprezentáltak. A kisebbségi autonómia jóvoltából így a kisebbségekhez tartozó személyek – ha nem is az élet minden területén, de egyes problémáikkal – saját közhatalmi szerveikhez fordulhatnak, valamint azok révén hatékonyabban felléphetnek a közösség érdekeinek védelmében. Ez pedig nem kevesebbet jelent, mint a kisebbségeknek a központi állami döntéshozatalban való részvételének lehetővé tételét, a 68. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban a többség és a kisebbség társulását a hatalom gyakorlásánál a társulások demokrácia elvének megfelelően.¹³ Mindezen okok miatt tartják az autonómiát a kisebbségvédelem legfejlettebb eszközének.

Jelenleg a 68. § felhatalmazása alapján a kisebbségi önkormányzatok országos, megyei és helyi szinten működnek. A Nektv. 2005. évi módosításáig nem rendelkezett a megyei kisebbségi önkormányzati szint felállításáról, s ez visszás helyzetet teremtett, mivel a magyar önkormányzati struktúra hármastagolódású. A Nektv. módosítása viszont létrehozta azt, hivatkozva az Alkotmány 68. § (4) bekezdésére, amely a kisebbségi közösségeknek biztosítja a helyi és országos

¹⁰ Lásd az autonómia két elvének rövid összefoglalásához Korhecz Tamás: A kisebbségi autonómiáról címszavakban. *Európai Útas* (1999) No. 4; www.hhrf.org/europaiutas/19994/index.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 2.), illetve Brunner, Georg – Küpper, Herbert: European Options of Autonomy. A Typology of Autonomy Models of Minority Self Governance. In Gál Kinga (szerk.): *Minority governance in Europe*. Budapest, 2002, OSI, 11–36.

¹¹ Ezt teszi a Nektv. is.

¹² Lásd ehhez Kimliycka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford, 1995, Clarendon Press.

¹³ Lásd ehhez de Witte, Bruno: Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities. *European University Institute Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies* (2000) No. 4., Badia Fiesolana, San Domenico (Firenze), Italy.

önkormányzás jogát. Az előbbihez való jogot úgy interpretálja, hogy az a települési mellett a fővárosi és a megyei szintű kisebbségi önkormányzatok létrehozására is vonatkozik. Azaz az Alkotmányban szereplő „helyi” jelző az új jogszabály értelmezése szerint a területi szintű önkormányzatok megalakításához való jogot is magában foglalja. Bár a jelző használatának ilyen értelmezése a szó köznyelvi értelmezéséből éppenséggel nem következik, az erre mutató első lépést már a 2005-ös módosítás szövegének elfogadása előtt megtette a jogalkotó, hiszen a kisebbségek korábban is létrehozhatták fővárosi önkormányzataikat. Ez persze felvetette azt a kérdést, hogy a jogalkotó ezzel egyidejűleg miért nem rendelkezett a megyei szintű képviseletről. Egyébként valóban ez az értelmezés következik az Alkotmány 42. §-ából is, amelyik úgy rendelkezik, hogy a „község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét” megilleti a helyi önkormányzás joga”.

A választásra jogosultak köre

A személyi autonómia a kisebbségekhez tartozó személyeket, s nem az általuk lakott területet érintő jogosítványokat biztosít, ennél fogva az autonómia e formájának megvalósulásához szükséges olyan ismérvek meghatározása, amelyek alapján be lehet határolni, kik vehetnek részt a kisebbségi választásokon. A személyi autonómia működésének emiatt fogalmi előfeltétele, hogy a kisebbségek, s ne a többségi lakosság válassza meg képviselőiket, de ne is a Kormány vagy az Országgyűlés, esetleg más nevezze ki őket.¹⁴ Sőt általánosságban is elmondható: a kisebbségi különjogok biztosítása – legyen szó akár egyéni, akár kollektív jogokról – nem képzelhető el a jogosultak valamilyen szintű azonosítása nélkül.¹⁵ (A területi autonómia működése ellenben, mivel azt jogtechnikailag nem szükséges sem a kisebbséghez tartozó személyhez, sem a kisebbségi közösséghez kötni, nem igényli a regisztrációt.) Természetesen a kisebbségi hovatartozás nyilvántartása csak bizonyos követelmények teljesülése mellett lehetséges. Így a kisebbséghez tartozó személyek szövetségének az önkéntességen kell alapulnia, s az abban való tagságot személyes akaratnyilvánításnak kell megelőznie a szabad identitásválasztás elvének megfelelően.

A szabad identitásválasztás követelményként való meghatározása annál is inkább lényeges, mivel – ahogy Fábián Gyula megállapította – a kisebbségi különjogok biztosításához szükséges, hogy a kisebbség „továbblétezési tudattal” is rendelkezzen. Az identitás bevallása ennek a tudatnak a bizonyítására is szol-

¹⁴ Lásd ezzel egyező véleményhez Ifj. Korhercz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban. *Kisebbségkutatás* (2002) No. 4., 931–949.

¹⁵ Lásd ezzel egyező véleményhez Tóth Judit: Többses mérce a kisebbségi hovatartozás megvallásánál. *Kisebbségkutatás* (2002) No. 4., 886.

gál.¹⁶ Az emberek kisebbségi hovatartozásuk megvallásakor elvárják, hogy tudomásuk legyen arról, mi történik a regisztrálásuk után személyes adataikkal. A kisebbségi nyilvántartásokba való felvétel emellett objektív kritériumokhoz (például nyelvtudás, kisebbségi civil szervezetben való regisztrálás stb.) is köthető. Ezeknek a kritériumoknak a bevezetése viszont csak a legszükségesebb esetekben fogadható el. Alkalmazásukat nehezíti továbbá, hogy valamennyi kisebbség vonatkozásában egyaránt alkalmazható objektív kritériumrendszert nagy valószínűséggel nem lehet találni. A térségünkben uralkodó nemzetfelfogás alapján talán a nyelv tekinthető ilyennek, de például a roma kisebbség esetében ez a szempont bizonyosan nem lenne alkalmazható.¹⁷ Ezzel kapcsolatban említhető, hogy a kisebbségi nyilvántartásba való felvétel az egyén nyilatkozatán és az objektív kritériumokon kívül külső feltételtől, így a kisebbségi közösség döntésétől (befogadási nyilatkozat) is függővé tehető.¹⁸ Talán ez utóbbi szabályozási módot indokolhatja, hogy a kisebbségi hovatartozásról szóló döntés meghozatalába célszerű bevonni a kisebbségi közösséget is. Ez amúgy a visszaélések elkerülésére is alkalmas lehet, hiszen a közösségek nehezen fogadnak be új tagokat, mint ahogy azt is nehezen tolerálják, ha valaki elhagyja őket.

Általában az identitásválasztás önkéntességén alapuló minden regisztrációról elmondható, hogy ha van nyilvántartás, az együtt jár azzal, hogy a kisebbséghez tartozók csupán egy része regisztráltatja magát, mégpedig azok, akik a kisebbség képviselőjében „közpolitikailag” a legaktívabbak.

A fentieket összefoglalva elmondható: a személyi autonómia működéséhez szükséges, hogy létrejöjjön a kisebbségi választópolgárok „szavazói névjegyzéke”, ennek hiánya ugyanis az autonómia intézményeinek legitimitását is kétségessé teheti. Sokak szerint jórészt a regisztráció hiánya, majd ennek a kérdésnek a nem megfelelő szabályozása okozta a főként személyi elv alapján életre hívott magyar kisebbségi önkormányzati rendszer diszfunkcióit. A magyarországi jogi szabályozás e téren sokáig meglehetősen különös és ellentmondásos volt, mivel a kisebbségek jogának tartotta önkormányzataik létrehozását, ugyanakkor a

¹⁶ Fábán Gyula: Az identitáshoz való jog Romániában a lakossági nyilvántartás tükrében. *Kisebbségkutatás* (2002) No. 4., 907.

¹⁷ Magyarországon például a roma népesség nagy része nyelviileg már asszimilálódott, s az ország területén beszélt két nagy roma nyelv, a romani és a beás is diglosszális állapotban van, ráadás-ként nyelvi tekintetben még ezek a csoportok sem egységesek. Meg kell említeni, hogy esetenként a roma csoportok is idegenként kezelhetik, sőt akár le is nézhetik egymást, az ellentétek adott esetben még élesebbek lehetnek, mint a romák és a többségi társadalom között. A romák esetében egy kisebbségi választói nyilvántartás létrehozásakor az objektív kritériumok meghatározását az is nehezítené, hogy a népesség nem alkot egyértelműen behatárolható csoportot, mivel a közös cigány kultúra, életmód és identitás nehezen körülhatárolható.

¹⁸ Erre példaként említhető a szlovéniai jogi szabályozás. Lásd ehhez Ifj. Korhercz Tamás: A kisebbségi önkormányzatok megválasztásának szabályai a magyar, a szlovén és a jugoszláv jogban. In: I. m. Halász–Majtényi (2003). A szerző hivatkozik a választójogi szabályozásról szóló szlovén tv.-re (Uradni List Republike Slovenije 52/14. 6. 2002).

választójog ebben a vonatkozásban – a 2005-ös módosításig a regisztráció hiányában – sokáig nem csak rájuk terjedt ki.¹⁹ A kisebbségi önkormányzati választásokon leadott szavazatok száma alapján állítható, hogy jelentős számban szavaztak nem a kisebbséghez tartozó állampolgárok. (Az első választáson 1 774 299, a másodikon pedig már 2 657 722 személy adta le voksát valamely kisebbség jelöltjére is.²⁰) Ez az Alkotmány 68. § (4) bekezdésének közvetlen sérelmét jelentette, hiszen így valójában nem a kisebbségek hozták létre a kérdéses önkormányzatokat.

Ezzel kapcsolatos, a kelet-közép-európai térségre jellemző probléma, hogy a regisztráció e régióban nem könnyen valósítható meg, mivel itt a többségi állam a múltban nemegyszer ellenségesen viszonyult a kisebbségekhez, s előfordultak visszaélések az állami nyilvántartások adataival. Így sokan azt az álláspontot képviselik, hogy ha létrejönnek is a regiszterek, abba a kisebbséghez tartozók nem iratkoznak majd fel, a negatív történelmi tapasztalatoktól vezettetve. (Ezen érvek ellenére Magyarországon például egyes roma vezetők már a Nektv. elfogadását megelőző vitákban a regisztráció mellett foglaltak állást.²¹) A regisztráció hiánya azonban (mint a magyar tapasztalatok 1995 és 2005 között mutatták) a személyi autonómia működésképtelenségéhez is elvezethet.

A Nektv. 2005. évi módosítása óta a kisebbségi önkormányzatok létrehozásakor választó és választható az a magyar állampolgár, aki valamely „taxált” kisebbséghez tartozik, identitását vállalja és kinyilvánítja, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, továbbá szerepel a kisebbségi választói névjegyzékben.²² A Nektv. módosított 1. § (1) bekezdésének értelmében a jogalkotó a szavazáson való részvétel korábban előírt feltételeihez (a felsorolt kisebbségek egyikéhez való tartozás, állampolgárság) hozzátoldotta még a lakóhellyel rendelkezés követelményét is. Ezt a módosítást a települési és a megyei szintnek a nagy önkormányzati struktúrával való összekapcsolása magyarázza. Az, hogy a képvisellet – a választásra jogosultak meghatározásakor a lakóhellyel rendelkezés követelményén keresztül – az önkormányzati rendszerhez kötik, nyilvánvalóan indokolt volt, hiszen a kisebbségi önkormányzati rendszer a nagy önkormányzat mellett, azzal párhuzamosan

¹⁹ Lásd Alk. 68. § (4) bek. és 70. § (1) bek.

²⁰ Demeter Zayzon Mária (szerk.): *Kisebbségek Magyarországon 1999*. Budapest, 2000, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, 42.

²¹ Zsigó Jenő – Pánczél Márta: A Magyarországi Roma Parlament törvénytervezete a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. *Phralipe* (1992) különszám 18–31.

²² A 2002. évi LXI. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. módosításáról 7. § nyomán az Alk. 70. § (1) bek.-ből 2004. május 1-jei hatállyal kikerült a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatainak választására vonatkozó, minden állampolgárt megillető választójog. Jelenleg a nemzeti és etnikai kisebbségek választásán a választójogosultság feltételeit a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. tv. 2. § határozza meg.

szerveződik. A szavazói kör leszűkítése az állampolgárookra – ami elvben korábban is létezett – ugyanakkor nehezen igazolható.

A kisebbségi különjogok tárgyalásakor emellett nyilvánvalóan felmerül az uniós polgárok helyzete is, őket státusuk alapján megilleti a képviselő helyi és európai szintjének a tagállamok határától független, osztatlan gyakorlása, így elvileg helyi szinten a kisebbségi képviselő gyakorlására is jogosultak lennének. Ráadásként a luxemburgi bíróság joggyakorlata értelmében a kisebbségi különjogokat taglaló jogszabályok, amennyiben azokat nem biztosítják az adott kisebbséghez tartozó valamennyi uniós polgár számára, sértik az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmát,²³ amelyet az Európai Közösség Létrehozásáról szóló Szerződés 12. cikke tartalmaz. E szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartása feletti örökösödést a 220. cikk a Bíróság hatáskörébe utalja. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”, s ez a kisebbségi joganyagnak az EKSZ 12. cikkével ellentétes módosításakor aligha történt meg.

A magyar jogi szabályozás által a kisebbségi jogok sarokkövének tekintett identitásválasztás szabadságát az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye a következő módon határozza meg: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”²⁴

A Nektv. 2005. évi módosítása hivatkozik az Alkotmány 68. § (4) bekezdésére, amely a kisebbségi közösségeknek biztosítja a helyi és országos önkormányzást. A módosítás létrehozta a kisebbségi választói névjegyzékeket. Ebből a szempontból a legellentmondásosabbnak az új jogi szabályozásnak az a része tűnik, amely a települési kisebbségi önkormányzatok megválasztásáról rendelkezik. E testületek megválasztásakor a jogszabály által meghatározott jelölő szervezetek állíthatnak jelöltet, s a helyi szinten a választások lebonyolításakor a kislistás szabályokat kell alkalmazni, így minden választópolgár annyi jelöltre szavazhat, amennyi a megválasztható képviselők száma. A módosítás értelmében a választást akkor lehet kitűzni, ha a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma eléri a 30-at. A választás megtartását azonban nem akadályozza meg, ha a kisebbségi választói névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a szavazás kiírását követően 30 alá csökken. Ebből következően azt akkor is meg lehet tartani, ha a magukat regisztráltató képviselőjelölteken kívül senki más nem vesz részt a szavazáson. (A jelöltektől ugyanis a jogszabály megköveteli a névjegyzékbe való feliratko-

²³ Lásd például az EuB joggyakorlatából C-274/96. sz. Bickel és Franz ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.).

²⁴ 1999. évi XXXIV. tv. az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről 3. cikk.

zást.) Megtörténhet például az, hogy az önmagát regisztráltató képviselőjelölteket (a képviselők száma maximum 5 lehet) leszámítva a névjegyzékben szereplő a többi 25 jelölt egyszerűen meggondolja magát, és visszalép. A jelöltek azonban még ebben az esetben is alapíthatnak kisebbségi önkormányzatot. Tovább ront a helyzeten, hogy a Nektv. 10. §-a szerint „az a jelölt, aki egy szavazatot sem kapott, nem lehet képviselő”. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy valaki akár egyetlen szavazattal is bejuthat a kisebbségi önkormányzati képviselő-testületbe, s ez az egy lehet akár a saját szavazata is. Ennek a jogszabályi rendelkezésnek a valódi jelentéstartalma a következőképpen határozható meg: aki önmagát sem hajlandó támogatni a szavazatával, és erre valamelyik jelölttársa sem hajlandó, nem lehet képviselő.

Ez a rendelkezés alkotmányellenes, mivel az Alkotmány 68. § (3) bekezdésébe és a 44. § (1) bekezdésébe ütközik. A képviselet ugyanis az Alkotmány szerint kollektív jog, s a megválasztott személy a választóinak az akaratát jeleníti meg. Az Alkotmány 68. § (3) bekezdése a kisebbségi önkormányzás jogát a kisebbségi közösségeknek biztosítja; a 44. § (1) bekezdése pedig (amely általában az önkormányzás jogáról szól, amelynek a kisebbségi önkormányzás egy speciális formája) többes számot használ, amikor e kérdésről rendelkezik: „a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják” (kiemelés – M. B.).

Az új választási szabályokkal kapcsolatos félelmeket a 2006-os kisebbségi önkormányzati választás igazolta. Pomázon például a ruszin kisebbségi önkormányzati választáson végül négy fő szavazott, s öt főt választott meg a kisebbségi önkormányzatba. Kevés olyan választás lehet a világon, ahol előfordul, hogy kevesebb a szavazók száma, mint a megválasztott képviselőké. Az ily módon (minimális szavazatszámmal, esetleg a saját szavazatukkal) a települési kisebbségi önkormányzatba bejutó képviselők ráadásul elektorként részt vesznek a megyei, fővárosi és az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztásában is. Ennek fényében nehezen értelmezhető a Nektv. módosított 22. §-a, amely szerint a kisebbségi önkormányzatot a választópolgárok közvetlen választással hozzák létre, hiszen a települési szint felett már elektori szavazás van.

A helyi kisebbségi önkormányzati képviselők jogosultak a megyei és az országos kisebbségi önkormányzat megválasztására. Megyei szinten a választást akkor lehet megtartani, ha legalább tíz településen vagy tíz fővárosi kerületben működik kisebbségi önkormányzat. Listát a megyei (és az országos) szinten az a szervezet állíthat, amely a megyében a megválasztott elektorok legalább 10%-át jelöltként állította a települési kisebbségi önkormányzati választáson, ennek hiányában a szervezetek közös listát állíthatnak. A választást akkor lehet megtartani, ha legalább kilenc jelölt van. Tegyük hozzá, ha csupán ennyi a jelöltek száma, akkor inkább delegálásról, mintsem választásról van szó, mert az önkormányzatnak kilenc tagja lesz.

Az országos választás szabályai a területi szinthez hasonlóak. Itt meglepő módon engedékenyebb a szabályozás, hiszen a választás kifizetéséhez elegendő négy települési kisebbségi önkormányzat működése (a megyei megválasztásához viszont tízre van szükség). Azaz az országos önkormányzat megalakítása jóval könnyebb, mint a megyeié. A jogalkotó valószínűleg amiatt alakította így a szabályozást, hogy már „szerzett” jogokat ne sértsen, s minden kisebbség, amely eddig rendelkezett országos szintű képviselettel, továbbra is rendelkezhesen azazal, mivel ehhez a szinthez kiterjedtebb jogkörök fűződnek. A közgyűlés tagjainak számát a települési önkormányzatok számához kötik, számuk ettől függően 15 és 53 fő között lehet. Megjegyzendő, hogy azok a kisebbségek, amelyek csupán négy településen tudnak kisebbségi önkormányzatot működtetni, igencsak el lesznek látva képviselővel. A már említett legrosszabb esetben, ha a helyi szinten csak a jelöltek szavaznak önmagukra, 20, magát regisztráltató kisebbséghez tartozó beválaszthat 15 főt az országos kisebbségi önkormányzatba, és 20-at a helyi kisebbségi önkormányzatokba. Az azonban igencsak kérdéses, hogy 20, magát a kisebbséghez tartozóként regisztráltatónak szüksége van-e országos önkormányzatra. Véleményünk szerint az idézett jogszabályi rendelkezések, hasonlóan a települési szinten alkalmazott megoldáshoz, sérthetik az Alkotmány 44. § (1) bekezdését, illetve a 68. § (3) bekezdését. A jogszabály a megyei és az országos szint esetében is megköveteli a magukat megmérteni kívánóktól, hogy a választáson valamely jelölő szervezet színeiben induljanak. A kisebbségi jelölő szervezet rendelkezik a listaállítás jogával is. A választók egy listára szavazhatnak, s mandátumszerzési küszöböt nem állít a törvényjavaslat. A kisebbség képviseletére az vállalkozhat, aki szerepel a választói névjegyzékben.

A kisebbségi nyilvántartás

A regisztráció valóságtartalmának vizsgálhatóságáról a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa indítványára született a 45/2005. (XII. 14.) AB-határozat (ABH 2005, 772). Az indítványozó azt kérte az AB-tól, hogy állapítsa meg az Övtv. azon rendelkezéseinek²⁵ alkotmányellenességét, amelyek lehetővé tették, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választ-hasson, illetve választható legyen, és semmisítse meg azokat. A visszaélések megakadályozása érdekében emellett az indítványozó kérte az Alkotmány 68. § (4) bekezdésének és az 59. § (1) bekezdésének együttes értelmezését. Kérte továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mivel a jogszabályok nem írják elő a kisebbségi választói névjegyzék bevezetését, valamint a választópolgárok nyilatkozattételi kötelezettségét a kisebbségi közös-

²⁵ 50/B. § (2) bek., 50/C. § (1) bek.

séghez tartozásukról, és e nyilatkozat valódiságának ellenőrzését.²⁶ Már az indítvány benyújtását követően fogadta el az Országgyűlés a kisebbségi joganyag módosítását, amely hatályon kívül helyezte többek között az indítványozó által támadott szabályokat is. A jogi változások után a biztos továbbra is fenntartotta álláspontját, mivel a létrehozott kisebbségi választói névjegyzékbe bármely, magát valamelyik nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgár felvételre kerülhet.²⁷

Az AB-határozat megállapította, hogy a szabad identitásválasztás gyakorlása és ennek a nyilvánosságra hozatala levezethető az emberi méltóságból, s mint ilyen, az önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik. Bragyova Andrásnak a határozathoz csatolt párhuzamos véleménye e tekintetben kiegészítette az indoklást. Az alkotmánybíró értelmezése szerint senkinek nincs joga arra, hogy önmagát önkényesen egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pozitív értelemben így nem áll fenn az önrendelkezési joga. Azaz az egyén nyilatkozata önmagában nem alapozhat meg jogi igényt a többi egyénnel szemben. Ebből arra a következtetésre jutott, hogy a törvényhozónak meg kell teremtenie annak a feltételeit, hogy a speciális alkotmányos jogot csak annak az alanyai gyakorolják, s ha ez nem történik meg, akkor egy alapjog lényeges tartalmának a korlátozásáról van szó.

Az AB-határozat indokolása szerint az emberi méltósághoz való jog szubszidiárius alapjoga az egyéni autonómia védelmének. Ehhez hozzáfűzi, hogy a testület már a 15/1991. (IV. 13.) AB-határozatban megállapította (ABH 1991, 40.), hogy a személyes adatok védelméhez való jog információs önrendelkezési jogot jelent, ennek alapján mindenki szabadon dönthet személyes adatainak nyilvánosságra hozataláról és felhasználásáról. Az Avtv. 2. § (2) bekezdés a) pontja szerint különleges adatnak minősülnek a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra utaló adatok. Ilyen adat fő szabály szerint akkor kezelhető, ha ehhez az érintett hozzájárult. A határozat szerint a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. (Álláspontunk szerint önmagában nem korlátozza ezt a jogot az, ha a kisebbséghez tartozó személy nyilatkozatához kötik a választáson való részvételt. Más a helyzet akkor, ha ennek az elfogadásához szükséges valamilyen objektív kritérium megléte.) A határozat ezt követően megállapította, miszerint a Nektv. szabályozásának az volt az alapja, hogy a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozást illetően senki sem kötelezhető nyilatkozatra. A határozat kifejtette, hogy bár az alkotmányos védelemnek része

²⁶ 50/A. § (2) bek.

²⁷ 2005. évi CXIV. tv. a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról. 115/E–F. § szövege lehetővé teszi, hogy a kisebbségi választói névjegyzékbe bármely magát valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozónak nyilvánító választópolgár felvételre kerüljön.

a közéletben való kollektív részvétel biztosítása, ennek módja tekintetében viszont nem alakult ki egyértelmű alkotmányos elv. Ennek ellenére leszögezhető, hogy az erre a területre vonatkozó normáknak a népszuverenitásra visszavezethető demokratikus legitimáción kell alapulniuk.

Az AB-határozat rendelkező része úgy találta, hogy a választási eljárásról szóló módosított jogszabály rendelkezései nem állnak ellentétben a jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt elvével, így az azok megsemmisítésére vonatkozó kérelmet elutasította. Ezt azzal magyarázta, hogy az indítványozó nem e szabályok tartalmát, hanem az azokból hiányzó rendelkezéseket kifogásolta. Majd a testület rátért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés vizsgálatára. Erre azért volt szükség, mert a módosítás nem tette lehetővé a kisebbséghez tartozásról előírt nyilatkozat valóságának ellenőrzését, valamint nem tartalmazott szankciót a visszaélések esetére.²⁸ A testület mindezek ellenére nem állapította meg a mulasztásos alkotmánysértést, mivel úgy vélte, hogy az indítványozó által igényelt szabályok megléte maga után vonná a nyilatkozatot tevő személyek önrendelkezési és a magántitok védelméhez való jogának korlátozását.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása és a jogalkotásra kötelezés a testület szerint nem járhat azzal, hogy alapjogok korlátozásával járó meghatározott szabályok megalkotását írja elő a jogalkotónak. Ez az érvelés viszont figyelmen kívül hagyja bizonyos emberi jogok jogi természetét, amelyek éppenséggel más szabadságjogok korlátaiként értelmezhetők, ilyen például, hogy letartóztatást csak bírói ítélet rendelhet el.²⁹ Ennek a véleménynek a széles körű alkalmazása továbbá a jogbiztonságot is veszélyeztetheti. Vegyünk erre egy-két példát: a gyülekezési szabadság nem korlátozhatatlan jog, ám ha a korlátozás feltételei nincsenek meghatározva, az ahhoz vezethet, hogy sérül a polgárok szabadsága, mivel a rendőrség megkötések nélkül gördít az elé akadályokat. Egy másik példa erre az a kérdés, kiállná-e az alkotmányossági próbát az a rendelkezés, hogy ha valaki állampolgárnak vallja magát, akkor annak tényleges fennállását a hatóságok nem vizsgálhatják; vagy aki rászorulónak vallja magát, az automatikusan kaphat szociális segítyt, aki pedig rokkantnak, igénybe veheti a rokkantaknak járó kedvezményeket. Ezekkel a példákkal természetesen nem vonjuk kétségbe a nemzeti és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges védelmének igényét. Hozzáfűzzük azt is, hogy a nemzeti hovatartozás bármilyen vizsgálata csak akkor merülhet fel, ha ahhoz egy külön jogállás, jo-

²⁸ Az Abtv. értelmében két esetben merülhet fel mulasztásos alkotmánysértés, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta. Emellett az AB például olyan esetekben is megállapíthatja a mulasztásos alkotmánysértést, ha az alapjog érvényesítéséhez szükséges garanciák hiányoznak.

²⁹ Sajó (38. l.j.) 28–29.

gosultságok kapcsolódnak, egyébként semmilyen más esetben nem jöhet szóba annak még a gondolata sem egy demokratikus társadalomban. Ebből adódik az is, hogy az állam nem határozhatja meg, hogy egy országon belül kik tartoznak a többségi nemzethez.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény és kötelező tartalma – a 68. § (5) bekezdése szerint

„(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

A kisebbségi jogokat részint alapjogi, részint államszervezeti kérdésként kezelő alkotmányozó előirányozta egy minősített többséggel, azaz a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadandó törvény megalkotását a nemzeti és etnikai kisebbségek különjogairól. Ezt a jogalkotó a bekezdés szövege értelmében a kisebbségek kollektív jogai kapcsán tartja szükségesnek.

A kétharmados törvényekre vonatkozó általános, a minimális tartalmat meghatározó alkotmányos követelményeket figyelembe véve a kisebbségek képviselőire vonatkozóan a következő kérdések alkotják az (5) bekezdés által előírt jogszabály minimális tartalmát: *a)* a kisebbségek preferenciális képviselete az Országgyűlésben és a helyi önkormányzatokban (ennek jelenleg egyik formája sem biztosított), *b)* a kisebbségi önkormányzatok létrehozásához való jog, illetve az, hogy valóban a kisebbségek hozhassák létre országos és helyi önkormányzataikat. Természetesen ezekben a témakörökben csupán az alapvető és a legfontosabb rendelkezések igényelnek kétharmados törvényt, a részletszabályok megalkotása már nem.³⁰ Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy például a parlamenti képviseletnek a Nektv.-ben a részletszabályok nélkül való deklarálásával a jogalkotó mentesülne a részletszabályok kidolgozásának követelménye alól. Említést érdemel még a 68. § (3) bekezdése, amely a preferenciális képviselet kapcsán azt említi, hogy azt „a Magyar Köztársaság törvényei” biztosítják. Azaz itt a jogalkotó valószínűsíthetően arra utal, hogy a tárgyalta kétharmados törvényen túl további törvényalkotás, módosítás szükséges a kérdéskör megoldásához.

Az a törekvés, hogy a kisebbségek jogait külön törvényekbe foglalják, a Nektv. elfogadásakor már nem volt újdonság Kelet-Közép-Európában. Először, még a szovjet időkben, Litvániában született nemzetiségi törvény 1989-ben. 1990-ben az észt, a következő évben a lett, a horvát, 1992-ben az ukrán, a fehérorosz, majd

³⁰ Általánosan: 4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993, 49.

1993-ban a magyar törvény követte a példát.³¹ A Nektv.-t 1993. július 7-én fogadta el az Országgyűlés. Az ekkor meglévő széles körű parlamenti konszenzust mutatja, hogy a törvényt szinte egyhangú, már-már a pártállami szavazásokat idéző 96,5%-os többséggel hagyták jóvá. A törvény készítői figyelembe vették az Alkotmány 68. §-át, amely kimondja, hogy az ország területén élő kisebbségek államalkotó tényezők. A Nektv. elfogadását követően az Országgyűlés annak szellemében módosította a helyi önkormányzatokról, illetve a helyi polgármesterek és önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényt.³²

A törvényhozó célja egyrészt az lehetett, hogy az Alkotmány 68. §-át megvalósítva sokszínű, multikulturális világot őrizzen meg a jövő nemzedékei számára. Másrészt pedig a határon túli magyarok érdekeit is szem előtt tartva követhető példát kívánt a többkultúrájú politikai közösség modellje iránt többnyire mérsékelt érdeklődést mutató szomszédos országok törvényhozása elé állítani. Ez utóbbi jogalkotói szándék igazolhatósága mellett hovatovább a mai napig kérdéses maradt, hogy egy olyan, többé-kevésbé homogén társadalom, mint a magyarországi, a legmegfelelőbb terep-e a nemzeti szempontból multikulturális politikai közösség kialakítására. A törvény hatálybalépése az őshonosként elismert kisebbségeket az asszimiláció előrehaladott állapotában találta. A nemzetiségek egyébként Magyarországon az összlakosságnak amúgy is csupán relatíve kis részét adják, nyelvileg messzemenően asszimiláltak, szétszórtaan élnek, s gyakran még helyi szinten is kisebbségben vannak. Sokszor a kisebbségi nyelv elvesztése is megállíthatatlannak tűnik, s gyakran a kisebbségi nyelvet még beszélők sem ismerik e nyelv irodalmi változatát. Így nem meglepő, hogy a törvény alapján létrejött kisebbségi önkormányzatokban gyakran magyar nyelven folynak a tanácskozások, esetenként a közösség helyi dialektusával fűszerezve. Ma a legtöbb kisebbség esetében legfeljebb a kettős identitás megőrzésének lehetőségéről beszélhetünk. Az Alkotmány 68. §-a és az annak alapján elfogadott Nektv. disszimilációs folyamatot kívánt elindítani, ugyanakkor kérdéses, hogy egy viszonylag előrehaladott stádiumban levő asszimiláció felülről, hatalmi szóval, pusztán a jog eszközével visszafordítható-e.

Az Országgyűlés hosszú ideig tartó mérlegelés után, az önkormányzati rendszer nyilvánvaló diszfunkcióinak tudatában, 2005-ben szánta rá magát a Nektv. átfogó módosítására, s fogadta el *a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt*. Ugyanakkor a módosítás egyes rendelkezései a kisebbségeknek az Alkotmányba foglalt önkormányzáshoz való jogát is sérthetik. A jogalkotót az új szabályozás megalkotásakor az a cél vezé-

³¹ Brunner, Georg: Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. *Osteuropa-Recht*, (1994) 162.

³² Lásd erről részletesebben Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon*. Budapest, 1998, Osiris Kiadó.

relte, hogy elejét vegye a kisebbségek részéről megfogalmazódó esetleges ellenérzéseknek, és már „megszerzett és gyakorolt” jogokat ne sértsen. Feltehetően e cél félreértelmezésének az eredménye, hogy a létező kisebbségi önkormányzatok a módosítás értelmében – igaz, csökkenő szavazatszám mellett – további lehetőséget kapnak arra, hogy fennmaradjanak a visszaélések gyanújával érintett valamennyi helységben, még akkor is, ha a statisztikai adatok nem utalnak ezeken a településeken kisebbségi közösség jelenlétére.³³ Emellett természetesen újak létrehozására is lehetőséget teremtett, akár kisebbségi lakosság hiányában is.³⁴

³³ Lásd az ezzel kapcsolatos adatokat Pap András László: *Etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció*. In i. m. Halász–Majtényi (2003), 255. A szerző említi, hogy a szlovák kisebbségi önkormányzat a 2002-es választás előtt „nevesítette a borsodi Ináncs, Jákfalva, Perkupa, Putnok és Szendrölád példáját, ahol annak ellenére lesznek szlovák kisebbségi választások, hogy nem tudnak ott élő szlovák közösségről és a népszámlálás során nem utaltak jelek akár egyetlen szlovák jelenlétére”.

³⁴ Az előzetes félelmek a 2006. október 1-jén megtartott negyedik kisebbségi önkormányzati választáson beigazolódtak, ekkor az ország 1435 településén 2049 helyi kisebbségi önkormányzati választást tartottak, ebből 2045 helyen volt eredményes a választás. Hozzátehetjük: olyan településeken is alakultak kisebbségi önkormányzatok, ahol a népszámlálási adatok nem utaltak az adott közösség jelenlétére. Érdemes megemlíteni, hogy a 2002-es kisebbségi önkormányzati választás után ennél lényegesen kevesebb, 1841 kisebbségi önkormányzat (közvetlenül 1775) alakult meg. A szavazók számának esése tehát nem járt együtt az önkormányzatok számának csökkenésével; volt olyan kisebbség, például a ruszin, amely ugyan csökkenő szavazatszám mellett, de az addiginál jóval több kisebbségi önkormányzatot alapíthatott.

A vajdasági tartományi autonómia és nemzetiségi önkormányzat

Bevezető

A kifejezetten tarka nemzeti összetételű Vajdaság Autonóm Tartomány politikai-területi autonómia a Szerb Köztársaságon belül. A szerbiai politikai életben kisebb vagy nagyobb vehemenciával időről időre keményen ütköznek az autonómiapárti és az autonómiát ellenző politikai erők és vélemények, a politikai erőviszonyok függvényében pedig ennek nyomán változott a tartomány alkotmányjogi státusa is főleg az elmúlt több mint hat évtized során.

2008 decemberében, amikor ez a tanulmány íródott, Szerbiában a Vajdaság státusa éppen a politikai viták fókuszába került, és komoly ellentéteket váltott ki a politikai paletta egyes szereplői között. A 2006-ban elfogadott alkotmány Vajdaságra vonatkozó rendelkezéseit a Vajdaság új Statútumának, illetve szerbiai törvényeknek kellett volna részleteznie 2008 végéig. Miután 2008 októberében a vajdasági parlament megvitatta és $\frac{3}{4}$ -es többséggel elfogadta az új Statútum-javaslat szövegét, amely jelentősen bővítené a tartomány autonómiáját, a Statútumot abszolút többséggel a belgrádi törvényhozásnak is jóvá kellene hagynia. Az autonómia bővítése azonban felkorbácsolta a politikai indulatokat a Koszovó miatt frusztrált Belgrádban, aminek következtében az elején biztosnak látszó parlamenti többség akár kérdésessé válhat a Vajdaság ügyében.

Ennek a tanulmánynak nem célja, hogy komplex módon áttekintse és elemezze az autonómiapárti és az autonómiát ellenzők érveinek helytállóságát és megalapozottságát, továbbá az sem, hogy jogtörténeti vagy történelmi szempontból részletesen ismertesse a Vajdaság autonómiájának több mint százhatvan esztendősi hagyományait. Ez a tanulmány két dologra vállalkozik. 1. Közjogi szempontból megnevezni azokat a problémákat, amelyek 1990 óta lehetetlenné teszik, hogy a tartomány szervesen beépüljön az immár független Szerbia államszervezetébe, és hogy rámutasson azokra a lehetséges törvényes megoldásokra, amelyek feloldhatnák a jelenlegi korlátokat. 2. Meg kívánja vizsgálni, van-e, illetve milyen az összefüggés a Vajdaság autonómiája és a területén élő őshonos nemze-

ti kisebbségek, elsősorban a magyarok egyenrangúsága és jogérvényesítése között, más szóval elősegíti-e a Vajdaság autonómiája a békés egymás mellett élést és a jó nemzetiségi viszonyokat, vagy sem?

Rövid történelmi visszatekintés

A Vajdaság Autonóm Tartomány, Szerbia gazdasági, kulturális szempontból legfejlettebb térsége, alkotmányosan szavatolt területi-politikai autonómia a Szerb Köztársaság északi részén. Lakossága körülbelül kétfélmillió fő, területe 21 ezer négyzetkilométer. A mai Vajdaság területe az első világháborút lezáró trianoni békeszerződésig a történelmi Magyarország részét képezte, és többé-kevésbe a „Délvidék”-nek nevezett országrészt öleli fel. A nemzeti összetételét tekintve, európai viszonylatban is egyedülállóan színes régió, amelyet az utóbbi négy évszázadban szerbek, magyarok, németek, horvátok, szlovákok, románok, ruténok, németek, romák és több más kisebb létszámú nemzetiség népesített be. Magyarország 20. századi feldarabolása előtt a Vajdaság mint a Magyarországon élő szerbek önrendelkezési igényének kerete és szimbóluma jelenik meg az 1848-as szabadságharc idején. A szabadságharc leverése után a Bach-abszolutizmus idején Bécs létrehozta ugyan a Szerb Vajdaságot temesvári székhellyel, de a terület közvetlen bécsi irányítás alatt működött, és felszámolásáig (1860) valódi önkormányzattal nem rendelkezett.¹ Vajdaság alkotmányjogi szempontból csupán a második világháború után válik autonómmá, méghozzá a szövetségi, szocialista Jugoszláviában, Szerbia keretében. 1945-től kezdve a tartomány különböző szintű autonómiával rendelkezett, amely 1974-től 1990-ig gyakorlatilag megegyezett a tagköztársaságok helyzetével és önállóságával. A nyolcvanas években folyamatosan erősödő szerb nacionalizmus központosító törekvéseinek célkeresztjébe az elsők között került a többnemzetiségű, ám szerb többségű Vajdaság autonómiája. A szerb pártvezetés és titkosszolgálat szervezésében tömegtüntetésekkel államcsínyszerűen döntötték meg 1988 őszén Vajdaság akkori vezetését, amivel végérvényesen elkezdődött a titói szövetségi Jugoszlávia alapjainak a lerombolása, amely folyamat Montenegró és Koszovó elszakadásával fejeződött be a 21. században. Az 1988-as államcsíny közjogi megerősítése 1990-ben következett be. Az 1990-es szerbiai Alkotmány értelmében Vajdaság autonómiája teljesen formálissá vált, valós törvényhozói hatáskörök, önálló vagyon és költségvetés nélkül. Az alkotmányos garanciák nélkül pedig a kilencvenes években a szerbiai törvényhozás minden jelentősebb közjogi funkciótól, vagyontól és forrástól megfosztotta a Vajdaságot. Ez a helyzet Milosević rezsimének bukása után rész-

¹ Boarov, D.: *Politicka istorija Vojvodine*. (Vajdaság Politikai Történelme) Novi Sad, 2001, CUP, 61.

ben megváltozott 2002-ben az autonóm tartomány egyes hatásköreit részletező úgynevezett „Omnibusztörvénnyel”,² amely törvény bizonyos szempontból csak meg lett erősítve az immár önálló Szerb Köztársaság 2006 őszén elfogadott új alkotmányával.³ A Vajdaság közjogi helyzete jelenleg leginkább az „ellentmondásos” jelzővel jellemezhető, hiszen a kilencvenes években dologtalan tartományi szervek a Képviselőház és a végrehajtó hatalom (Végrehajtó Tanács és a közigazgatási szervek) ma már valós jogosítványokkal, költségvetési eszközökkel rendelkeznek,⁴ ugyanakkor Vajdaság nem illeszkedik szervesen a szerbiai jogrendbe és államszervezetbe, aminek következtében nemcsak a jogállamiság elvei sérülhetnek, de az államszervezet hatékonysága is csökkenhet.

A tartomány autonómiájának rendezetlen helyzete Szerbiában 1990 óta

A múlt század hetvenes éveitől, közjogi szempontból a tartományok (Vajdaság és Koszovó) helyzete nagymértékben rendezett és világos volt Jugoszlávián és Szerbián belül. Tekintettel arra, hogy Szerbia autonóm tartományai, a szövetségi államszervezet konstitutív részei voltak, és törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltatási jogköreik is majdnem mindenben azonosak voltak a hat tagköztársaságéval. Ebből eredően a tartományi törvényhozás, végrehajtó hatalom, a tartományi közigazgatás azonos törvényhozási, közigazgatási és végrehajtási hatósági funkciókat látott el a tartomány területén, mint a szerbiai hatóságok Szerbia többi, a tartományok területén kívül eső részén. Ebben az időszakban a Vajdaságnak önállóan szervezett igazságügyi felépítménye is volt, amelynek csúcsán a Vajdaság Legfelsőbb Bírósága és a Vajdaság Alkotmánybírósága helyezkedett el. Sajátos jogi anomáliája volt ennek a helyzetnek, hogy míg a Vajdaság és Koszovó-Metóhia tartományok képviselői ott ültek a szerbiai törvényhozásban, és elvben befolyásolhatták a szerbiai törvényeket (amelyek a Vajdaság területén ritka kivétellel nem voltak érvényesek). Szerbiának gyakorlatilag semmilyen befolyása nem volt a tartományok törvényhozására. Ez a valóban ellentmondásos közjogi aszimmetria gyakran szolgált ürügyként az autonómia ellenzőinek ah-

² Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine (Törvény egyes autonóm tartományi hatáskörök meghatározásáról), A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlőnye 6/2002, a törvény magyar nyelvű fordítása megtalálható a következő webcímen: <www.puma.vojvodina.sr.gov.yu/etext.php?ID_mat=512>, (Utolsó letöltés időpontja: 2008. június 18.)

³ Ustav Republike Srbije (A Szerb Köztársaság Alkotmánya), A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlőnye 98/2006, az Alkotmány magyar nyelvű fordítása megtalálható a következő web címen: <www.puma.vojvodina.sr.gov.yu/etext.php?ID_mat=512>, (Utolsó letöltés időpontja: 2008. június 18.)

⁴ Vajdaság 2008-as költségvetése megközelíti az 56 milliárd dinárt. Vajdaság AT Hivatalos Lapja, 3/2008 szám.

hoz, hogy követeljék a tartományok jogosítványainak radikális megkurtítását. Voltaképpen Szerbiában folyamatosan jelen voltak azok a nacionalista politikai erők, amelyek „Szerbia egységének” jelszava mögé rejtőzve a központosítást és a tartományok autonómiájának megnyirbálását, illetve megszüntetését szorgalmazták.⁵ Ez a politikai irányzat 1987 októberében többségbe került a szerbiai kommunista pártban Milosević vezetésével. Egy évre rá, a szerbiai vezetés államcsínyszerűen megdöntötte a vajdasági, majd 1989-ben a koszovói pártvezetést, aminek egyenes következményeként 1990-ben elfogadták Szerbia Alkotmányát, amely formailag meghirdette a tartományok autonómiáját, de érdemben megteremtette a jogi kereteket az autonómia teljes érdemi felszámolására.

Az 1990-es Alkotmány drasztikusan megkurtította a tartományok autonómiáját. Megszűnt a tartományok autonómiája az igazságügy területén, a törvényhozói (kvázi törvényhozói) és végrehajtói hatalom esetében pedig az autonómia mértékét a köztársasági törvények szabályozásának tárgyává tette. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy még az alkotmányban felsorolt kilenc társadalmi területen (oktatás, művelődés, környezetvédelem, szociális védelem, egészségügy, kisebbségi nyelvhasználat stb.) is a tartományi „törvényhozás” azt szabályozhatta rendeletileg, amit a szerbiai törvényhozás, a törvényekben „átengedett” neki.⁶ Magyarán, nemcsak formálisan keresztelték át a tartományi törvényeket „képviselőházi rendeletekké”, a tartomány alkotmányát Statútummá, hanem ezeket a jogszabályokat hierarchiaileg egyértelműen a köztársasági törvények alá rendelték, sőt tartalmukat is azoktól tették függővé.⁷ A tartomány autonómiája „belgrádi gyámság” alá került, kiskorúsítva lett, arról nem is szólva, hogy az Alkotmány semmilyen garanciát nem tartalmazott a tartomány vagyonára és önálló adóbevételeire vonatkozóan, azaz azok meghatározását is teljes mértékben a köztársasági törvényhozás hatáskörébe utalta. A „gyámságot” a belgrádi hatalom szigorúan gyakorolta is, hiszen 1991 és 1995 között futószalagon születtek meg azok a szerbiai törvények, amelyek az autonóm tartományok alkotmányban is szavatolt autonómiáját levegőnek nézték, tökéletesen ignorálták. A köztársaság tulajdonáról szóló törvény államosította a tartomány minden vagyonát, az

⁵ A szerbiai államvezetés autonómiaellenes jelszavai mögött nemcsak „nemzeti” érdekek, de jól felfogott gazdasági érvek is meghúzódtak. A Vajdaság az akkori Jugoszlávia egyik leggazdagabb, legfejlettebb térsége volt, a központosítás pedig lehetővé tette Belgrádnak a tartományi javak, források és tartalékok feletti belgrádi ellenőrzést, rendelkezést. Bővebben lásd: Boarov, D.: *Politička istorija Vojvodine*. (Vajdaság Politikai Történelme) Novi Sad, 2001, CUP, 217.

⁶ Az akkori Alkotmány 109. szakasz, 1. bekezdés, 3. pontja így rendelkezett: Az Alkotmánnyal és törvényekkel összhangban határozatokat és más jogszabályokat alkot, amelyekkel bizonyos, a tartomány polgárait érintő kérdéseket szabályoz a következő területeken: kultúra, oktatás, a nemzeti kisebbségek hivatalos nyelv- és írásnyelvhasználat, tömegtájékoztatás, egészségügy, szociális védelem, gyermekvédelem, környezetvédelem és fenntartható fejlődés;

A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 1/1990,

⁷ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, Szerbia Köztársaság Hivatalos Közlönye 1/1990, 112. szakasz.

adókról szóló törvényekben a tartomány adóforrásairól egy szó sem esett, sőt az oktatási, közegészségügyi, közművelődési, népjóléti törvények sem irányoztak elő semmilyen szabályozási vagy végrehajtási jogkört az autonóm tartomány hatóságai számára, noha ezek a területek az Alkotmányban is nevesítve lettek, mint az autonóm szabályozás területei. Az egyetlen dolog, amiről érdemben autonómul dönthetett a tartomány, az a saját „súlytalan” szerveinek (Képviselőház, Végrehajtó Tanács, Közigazgatás) a megválasztása, felépítése és belső szervezete. Az ilyen az akkori Alkotmány rendelkezései alapján is megkérdőjelezhető központosítás következtében a vajdasági közigazgatás, csakúgy, mint a „törvényhozás” éveken keresztül nem végzett érdemi feladatot, és nem tévedünk ha kijelentjük, hogy a Vajdaságnak kevesebb hatósági feladata és jogosítványa volt, mint bármelyik települési önkormányzatnak. Több választási cikluson keresztül (1992-től egészen 2002-ig) a Képviselőház és a kormány is, legtöbb ülésén kizárólag a közigazgatás által elkészített helyzetfelmérő jelentéseket vitatta meg. A tartományi kormánysszervek jelentőségét híven tükrözi a tartomány költségvetése, amely ebben az időszakban oroszlánrészben a mintegy 600 dologtalan tartományi hivatalnok bérét tartalmazta, és alig néhány millió eurót tett ki. Ez a helyzet változatlan maradt a milosevići rezsim 2000. októberi bukásáig, amelyet követően a választásokon minden szinten az egyesült Szerbiai Demokratikus Ellenzék győzött, amelynek a Vajdaságban egyik legfontosabb ígérete az volt, hogy visszaállítja Vajdaság széles körű autonómiáját. Noha 2001-től megkezdődött a munka az új szerbiai alkotmány meghozatalán, amely lehetővé tette volna az autonóm tartományok helyzetének az újraszabályozását, gyorsan kiderült, hogy az új Alkotmány tartalma körül gyakorlatilag lehetetlen kialakítani a szükséges minősített többséget még az uralkodó koalíción belül sem, sőt az is kiderült, hogy a központosító milosevići Alkotmány Belgrádban az új hatalom számára is csábító hatalomkoncentrációt tesz lehetővé.

Ebben a helyzetben a mind hangosabb vajdasági követelésekre Belgrád alkotmánymódosítás helyett egy kompromisszumos megoldással válaszolt, az „omnibusztörvénnyel”. Mint már említettük, ez a rendhagyó törvény közel harminc társadalmi területen felülírta a központosító szerbiai törvényeket, és valós hatósági-közigazgatási feladatokat ruházott a tartományi közigazgatásra. Az addig dologtalan tartományi hatóságok az omnibusztörvénnyel különböző végrehajtói és közigazgatási feladatokat vettek át a belgrádi minisztériumoktól és a Kormánytól, valamint több mint száz oktatási, művelődési, szociális, egészségügyi közintézmény alapítói, igazgatási jogait kezdték ellátni.⁸ Immár több mint hatusz-
tendős alkalmazásának tapasztalatai alapján az omnibusztörvény életképesnek és

⁸Korhecz, Tamás: 'Vojvodina – The struggle for autonomy – Omnibus Law on Vojvodina – A specific legislative step towards decentralization in post-Milosevic Serbia'. *4 HELSINKI MONITOR* (2002), 295.

alkalmazhatónak bizonyult, a tartományi hatóságok aránylag zökkenőmentesen átvették a köztársasági jogköröket, sőt az átruházott közigazgatási feladatokat a tartomány gyakran hatékonyabban végezte, mint a belgrádi államigazgatás.⁹ Mindazonáltal, az omnibusztörvény ugyan „munkát” és némi hatalmat adott az addig funkcióitól megfosztott tartományi kormányzatnak, de a tartomány megoldatlan státuszára a szerbiai államszervezetben belül nem jelentett megoldást. Egyrészt, még ma az új szerbiai alkotmány kihirdetése után sem tisztázódott, mely társadalmi szükségletek kielégítését biztosítja és szabályozza a Vajdaság és melyeket a Köztársaság, valamint továbbra is megmaradt az a furcsa aszimmetria, amely eredményképpen a Vajdaság területén a hatóságoknak három szintje gyakorolja a hatalmat (települési önkormányzatok, tartományi hatóságok és a belgrádi államigazgatás területi szervezeti egységei), Vajdaságon kívül pedig kettő.

A törvényhozói hatáskörök hiánya és a közigazgatási aszimmetriából eredő nehézségek

A 2006-os szerbiai Alkotmány sok szempontból erősítette a Vajdaság helyzetét: hatásköreit új társadalmi területekre terjesztette ki, önálló vagyont és adóforrásokat szavatol a tartománynak,¹⁰ sőt rendhagyó módon számszerűsítve garantálja a tartományi költségvetés minimális mértékét.¹¹ Mindazonáltal a fent említett két, a tartomány helyzetére és státuszára vonatkozó kulcsfontosságú kérdésben az új Alkotmány sem adott megnyugtató választ. Egyrészt, az Alkotmány változatlanul nem biztosítja az önálló törvényhozás jogát a tartomány számára, azaz továbbra is a köztársasági törvényhozás szabja meg, a huszonhat nevesített társadalmi területen, mely kérdések képezik a tartományi rendeleti, azaz kvázi törvényhozási szabályozás tárgyát. Az sem mellékes, hogy az új Alkotmány értelmében a tartományi Képviselőház jogszabályai hierarchiaileg mind alsóbbrendűek a szerbiai törvényeknél, beleértve az alapokmányt, a tartomány Statútumát is. Más szóval a kiskorúsítás és a belgrádi „gyámkodás” 1990 óta jelen levő rendezőelve, lényegét tekintve, minden változás ellenére továbbra is érvényes maradt. Tekintettel arra, hogy sem az Alkotmány, sem a hatályos törvények eddig nem pontosították, mit szabályozhat önállóan a tartomány (kivételesen saját szerveinek megválasztását és működését), mely társadalmi területeken biztosítja a

⁹ Kitűnő példa erre a hivatalos nyelvhasználat felügyelete, amely 2002-ig, amíg azt a köztársasági minisztériumok végezték, rendkívül alacsony hatásfokkal működött. Lásd: *Strength of Diversity – Human Development Report Serbia 2005*. Belgrade, 2005, UNDP, 93.

¹⁰ *Supra* note 2, 183. szakasz.

¹¹ Az Alkotmány 184. szakasza, 4. bekezdés kimondja, hogy a mindenkor tartományi költségvetés mértéke a szerbiai állami költségvetés legkevesebb 7% át teszi ki, melynek $\frac{3}{7}$ -ed része a fejlesztési nagyberuházásokra fordítandó, *Supra* note 2.

polgárok szükségleteit és jogait, a tartományi közigazgatás végrehajtási feladatai sem világosak. Ebből a helyzetből adódóan nehéz fenntartható módon rendezni a tartományi vagyon és tartományi adóforrások kérdését, hiszen ezek mértékét alapvetően az határozza meg, milyen eszközökre és forrásokra van szüksége a tartománynak ahhoz, hogy ellássa azokat a közfeladatokat és társadalmi szükségleteket, biztosítsa azokat a jogokat, amelyekért a tartomány felel. Mindaddig, amíg hasonló és azonos feladatokat a központi hatalom és a tartomány is ellát, a funkciók ellátását szolgáló költségvetési vagyoni háttérrel is nehéz fenntartható, hatékony módon meghatározni.

A második probléma, hogy a Vajdaság autonóm tartomány, változatlanul Szerbia egyetlen tartománya, azaz a regionális hatalmi szint nincs jelen az ország egész területén. Az Alkotmány ugyan hosszadalmas és összetett eljárás alapján lehetővé teszi újabb autonóm tartomány(ok) létrehozását, de minden jel szerint ennek Szerbiában semmilyen reális történelmi, gazdasági, politikai megalapozottsága és támogatottsága sincsen. Ez a specifikum egy államszervezési, közigazgatási és jogi szempontból rendhagyó helyzetet teremt, hiszen azokban az európai országokban, ahol a szövetségi államberendezésnek vagy a regionális decentralizációnak gazdag és sikeres hagyományai vannak (Olaszország, Spanyolország, Németország, Ausztria) az ország egész területe fel van osztva különböző tartományokra, régiókra. Ez még akkor is fontos, ha esetenként egy-egy tartomány, régió a többihez képest rendhagyóan széles autonómiával rendelkezik (Baszkföld, Szicília, Bajorország). Akár nagyobb, akár kisebb mértékű a regionális decentralizáció egy államban, az ilyen rendszer lehetővé teszi, hogy pontosan meghatározzuk minden hatalmi szint feladatait. Szerbiában ezt ilyen módon nem lehet megtenni, mert a Vajdaság mindenkori feladatait a tartomány területén kívül továbbra is a központi államhatalom szerveinek kell ellátni. Igaz ugyan, hogy Európában is van példa olyan decentralizációra, amelyekben az autonóm terület a vajdaságihoz hasonlóan aszimmetrikus helyzetben van (Skócia, Grönland, Åland), de ezekben az autonóm terület rendszerint a központi államhatalom majd' minden jogkörét és funkcióját önállóan látja el (kivételt rendszerint a nemzetközi kapcsolatok, a honvédelem, hírszerzés, monetáris politika képeznek). Tehát ez utóbbi esetben is aránylag könnyen szabályozható a hatáskörök elkülönülése, mert az autonómia területén a központi kormányzat gyakorlatilag dologtalan, feladatait a tartományi hatóságok végzik.

A Vajdaság jelenlegi aszimmetrikus helyzete Szerbián belül, amely nélkülözi a széles önálló törvényhozási önállóságot, nagyban megnehezíti, hogy a vajdasági hatóságok, így a tartományi közigazgatás is funkcionálisan és hatékonyan illeszkedjék a szerbiai államszervezetbe. A jelenlegi jogi keretek olyan helyzetet eredményeztek, amelyben gyakori a funkciók kettőzése, azaz azonos és hasonló közigazgatási, fejlesztési és egyéb feladatokat látnak el a központi és tartományi szervek egyaránt. Amennyiben a tartomány fejlesztési funkcióit vizsgáljuk meg,

ott is feltűnő a jogi szabályozás hiánya, a köztársasági és tartományi feladatok átfedése. Nevezetesen az Alkotmány betűje értelmében a tartomány évi kb. 220 millió eurót fordíthat az infrastrukturális és egyéb jelentős építkezési beruházások támogatására, ami meghaladja a központi kormányzat ilyen jellegű vajdasági beruházásainak mértékét. A tartományi fejlesztéspolitika ugyan jelentős forráshoz jutott ezáltal, csak az a bökkenő, hogy az Alkotmány vagy más törvény nem mondja ki, mely beruházások, fejlesztések megvalósítását pénzeli a tartomány, melyeket a köztársasági költségvetés! Jogilag mindazokat a fejlesztéseket és beruházásokat, amelyeket a tartomány támogat, pénzelheti a köztársasági költségvetés is, de akár úgy is dönthet, hogy az összes fejlesztési kötelezettséget a tartományra hárítja. A végrehajtási, közigazgatási hatásköri ütközésekre jellemző példa a közoktatás. Igen sok gondot okoz az a helyzet, amelyben a tartományi kormány dönt az új iskolák és tagozatok alapításáról, de a felvételi lebonyolítása és szabályozása, valamint a tagozatok pénzelése a belgrádi oktatási tárca, és annak vajdasági területi főosztályainak hatáskörébe tartozik. A helyzetet gyakran bonyolítja, hogy a közoktatás felügyeletét hol a tartományi, hol a köztársasági felügyelőség látja el. Ezek a kiragadott példák is szemléltetik a jelenlegi helyzet képlékenységét, fonákságait. Ha úgy tetszik, a tartomány egyrészt kényelmes pozícióban van, vannak költségvetési eszközei, de világos, jogilag definiált kötelezettségei nincsenek a társadalmi szükségletek kielégítése vonatkozásában, másrészt a szabályozatlan helyzet megnehezíti a tervszerű fejlesztési politika megvalósítását, a jól, hatékonyan, takarékosan és harmonikusan működő állam-szervezet és azon belül közigazgatás kialakítását.

A lehetséges megoldások

Mint az a fenti elemzésből kiderül, az új, 2006 végén hatályba lépett szerbiai Alkotmány nem adott megnyugtató választ a tartományi hatóságok, funkciók és jogosítványok megoldatlan kérdéseire. Igaz ugyan, hogy első olvasásra bővült a tartományi szervek önállósága, látszólag megeremtődtek az önálló vagyon és adóbevételek alkotmányos garanciái, de a tartomány funkciói és helyzete a szerbiai államszervezeten belül továbbra is megoldatlannak tekinthető. Az Alkotmány elmulasztotta világosan meghatározni, mekkora mértékben autonóm a Vajdaság a 26 nevesített társadalmi területen, azaz mely – egyébként a központi állam hatáskörébe tartozó – funkciókat látja el a tartomány saját területén önállóan. Az elmulasztott alkotmányos rendezés azonban nem zárja ki, sőt bizonyos értelemben megeremtette annak lehetőségét, hogy az a tartomány státusát, szerveinek ellentmondásos helyzetét az új vajdasági Statútum és a köztársasági törvényhozás rendezze. Amennyiben Belgrádban meg lenne ehhez a szükséges politikai többség, akkor kialakítható lenne egy olyan fenntartható konstrukció,

amely egyfelől nagymértékben kielégítené a Vajdaság lakosságának évtizedes autonómiaigényét,¹² másrészt a tartományt hatékonyan és szervesen illesztené a szerbiai államszervezetbe, biztosítva annak hatékony és takarékos működését, a jogállamiság érvényesítését.

A tartomány és a köztársaság hatásköreinek és funkcióinak elkülönítése esetében több rendezőelvet is alkalmazni lehetne. Igazoltnak tűnik, hogy elsősorban azokon a területeken kellene a hatásköröket a tartományra ruházni, amelyek egyrészt specifikusan vajdaságiak (mint például a nemzetiségi kultúra és oktatás, műemlékvédelem, növénytermesztés, csatornahálózat, regionális úthálózat és árvízvédelem), másrészt az eddigi tapasztalatok és gyakorlat alapján a tartomány hatékonyan ellátta és elláthatja ezeket a feladatokat (regionális fejlesztés, erdőgazdaság-vadgazdálkodás, jelentős infrastrukturális beruházások, környezetvédelem). A hatásköri megosztásnál ugyancsak fontos szempont és rendezőelv lehetne egy-egy terület világos elkülöníthetősége jogi-közigazgatási és egyéb szempontokból. Egy fenntartható és funkcionális megoldás alapját képezhetné egy olyan törvény elfogadása, amely a hat éve alkalmazott „Omnibusztörvény” végrehajtásának tapasztalataira, annak alapos elemzésére épülne, hiszen ennek a törvénynek az alkalmazása során rengeteg hasznosítható tapasztalat keletkezett.

A fentiekben vázolt módon pontosított hatáskörökhöz már könnyebb lenne hozzárendelni a fenntartható pénzügyi, költségvetési konstrukciót. Azaz, amennyiben pontosítva lenne, hogy mely társadalmi szükségleteket látná el és szabályozná a tartomány, mely jogok megvalósítását szavatolná a Vajdaság, annak közigazgatása és költségvetése, aránylag könnyen ki lehetne számítani, mely adóforrások tölthetnék fel a tartományi költségvetést, méghozzá a tartomány GDP-részesedésével arányosan. Például amennyiben a kulturális örökség megővésének szabályozása, pénzélése tartományi hatáskörre válna, abban az esetben a jelenleg erre a célra országosan biztosított és fordított költségvetési összeg GDP-arányos, azaz körülbelül 40%-a Vajdaságban maradna. Ezzel a módszerrel, sorra véve az ellátott társadalmi szükségletek költségeit eljuthatnánk addig az összegig, amelyre a tartományi költségvetésnek szüksége lenne a tartományi hatáskörök ellátásához. Ekkor már csak az maradna hátra, hogy törvényileg definiálják, mely adó(k) átengedésével lehetne a tartománynak ezeket a forrásokat tartósan és tervezhetően előteremteni.

A központosítás híveinek arra a gyakori ellenvetésére, hogy ezáltal ugyanazok a kérdések másként lennének vagy lehetnének szabályozva az ország különböző részein, vagy hogy a polgárok jogaik szempontjából egyenlőtlen helyzetbe kerülnének, könnyű érdemi ellenérveket felsorakoztatni. Egyrészt, az EU-s jog-

¹² Az utóbbi két évtizedben végzett közvélemény-kutatások rendre igazolták, hogy a vajdasági lakosság több mint kétharmada a jelenleginél szélesebb körű autonómiát követel a Vajdaság számára. Korhecz, *Supra* note 8, 291.

harmonizációs folyamat, az Alkotmány, valamint a törvényekben meghatározott közös alapelvek szavatolhatnák a jogrendszer és az állam egységét, másrészt az ezeken belüli részben eltérő szabályozás akár pozitívum is lehet, hiszen a regionális specifikumok, igények és reális szükségletek figyelembevételét jelentenék.

A fentiekben ismertetett törvénykezésen túl arra is szükség lenne, hogy a Vajdaság területén az államigazgatás kihelyezett területi egységeinek feladatait a központi hatalom átruházza a tartományi közigazgatásra. A közigazgatás kettőzésének elkerülése érdekében, valamint a költségtakarékos és hatékony közigazgatás megteremtése érdekében meg kellene vizsgálni, miszerint hosszabb távon vajon mennyire szükséges fenntartani azt a jelenlegi gyakorlatot, hogy a Vajdaság területén a tartományi közigazgatáson kívül működnek a központi államigazgatás szerveinek kihelyezett szervezeti egységei is, különösen azokon a területeken, amelyeken a tartomány egyébként is autonómiát élvez. Jelenleg az államigazgatás kihelyezett szervezeti egységei általában elsőfokú közigazgatási eljárásokat folytatnak le, különböző hatósági nyilvántartásokat vezetnek, valamint felügyelői munkát végeznek az ügynevezett közigazgatási körzeteken belül.¹³ Felmerül annak a lehetősége, nem kellene-e ezeket az államigazgatási feladatokat az autonóm tartomány területén átruházni a tartományi közigazgatásra, mint ügynevezett átruházott jogkört? Ezzel az intézkedéssel nagymértékben meg lehetne szüntetni azt a kettősséget, amely szerint Szerbia egy részén, néha ugyanazon társadalmi területen a közigazgatásnak két szintje (önkormányzati közigazgatás, államigazgatás), a másikon három szintje működik (önkormányzati közigazgatás, tartományi közigazgatás, államigazgatás). Egy ilyen megoldás majdnem minden közigazgatási területen működőképes lehetne, kivételt talán a Belügyminisztérium, az Adóigazgatóság és Vámigazgatóság képezhetne. Ezen államigazgatási szervek területi egységeit azért lenne indokolt továbbra is fenntartani, mert egyrészt igen nagy létszámú hivatalnokot foglalkoztató összetett szervezetekről van szó, amelyek „átvétele” számos nehézséget okozhatna, másrészt olyan, a központi államhoz kötődő közigazgatási területekről beszélhetünk, amelyeken a tartomány az elmúlt közel két évtizedben nem „működött”, nem látott el feladatokat, így nem rendelkezik hasznosítható közigazgatási tapasztalattal.

¹³ Zakon o državnoj upravi (Államigazgatásról szóló törvény), Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 79/2005, 38. szakasz.

A Vajdaság autonómiája és nemzeti kisebbségek helyzete

Ezen tanulmány bevezető részében már megemlítettük, hogy a Vajdaság európai viszonylatban is egyedülállóan multietnikus térséget képez. A főleg a török hódoltság évei után, a bécsi udvar újratelepítési politikájának következtében kialakult nemzetiségi tarkaság nagymértékben ma is jelen van a Vajdaságban.¹⁴ Noha az évszázadok során, különösen az impériumváltások és háborús pusztítások következtében jelentősen megváltozott a terület nemzetiségi térképe, más európai multietnikus térségekhez képest a Vajdaság ma is páratlanul színes és etnikai szempontból heterogén maradt.¹⁵ A szerbek száma és aránya ugyan a Szerbiához csatlós kilenc évtizedében főleg a különböző betelepítések nyomán megduplázódott, és mára elérte az összlakosság $\frac{2}{3}$ -át, a Vajdaság továbbra is etnikailag igen heterogén térség maradt, amit jól példáz az a tény is, hogy a Vajdaság 45 helyi önkormányzata közül nyolcban a magyarok, kettőben pedig a szlovákok képezik a lakosság többségét, és hogy több mint száz településen a magyarok, a szlovákok a románok, a horvátok vagy a rutének képezik a helyi lakosság többségét.¹⁶ A Vajdaság multikulturális, multietnikus jellegét a 21. század elején nemcsak a demográfiai adatok igazolják, hanem a mindennapi közéletre vonatkozó tények is. Így az, hogy az állami vagy tartományi alapítású és költségvetésből pénzelt általános és középiskolákban hat oktatási nyelven zajlik a tanítás, hogy a vajdasági közszolgálati rádió és televízió tíz nyelven sugározza műsorait, hogy a tartományi költségvetés nyolc kisebbségi nyelven megjelenő újság-lap kiadását pénzeli, hogy a Vajdaságban szerb nyelvű hivatásos színházakon kívül van három hivatásos magyar színtársulat és egy-egy szlovák, román és rutén színház is, hogy a tartományi parlamentben hat hivatalos nyelv van, és a tartományi hivatalos közlöny öt nyelven jelenik meg, hogy a tartomány területén közel félezer bejegyzett nemzetiségi egyesület és szervezet tevékenykedik a művelődés, oktatás, ifjúságpolitika, művészet, mezőgazdaság, jogvédelem, tudomány és más területeken.¹⁷ Ebből a néhány kiragadott példából is világosan kitűnik, hogy a Vaj-

¹⁴Bővebben a térség demográfia viszonyairól, a vajdasági multietnikusság kialakulásáról lásd: Kocsis Károly – Kocsisné Hodosi Eszter: *Ethnic Geography of the Hungarian Minorities in the Carpathian Basin*, Budapest, 1998, Geographical Research Institute Research Centre for Earth Sciences and Minority Studies Programme – Hungarian Academy of Sciences.

¹⁵A 2002-es népszámlálás adatai szerint Vajdaságban 1 321 000 szerb (65%) 290 000 magyar (14,3%), 56 000 szlovák (2,8%), 56 000 horvát (2,8%), 30 000 román (1,5%) 29 000 roma (1,4%), 35 000 montenegrói (1,75%), 20 000 bunyevác (1%), 15 000 rutén (0,7%) és több kisebb létszámú közösség él.

¹⁶A legutóbbi, 2002-ben elvégzett népszámlálás Vajdaságra vonatkozó részletes statisztikai demográfiai adatai megtalálhatók a Szerbiai Statisztikai Hivatal honlapján. www.statserb.sr.gov.yu (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

¹⁷Az adatok hozzáférhetőek a Szerbiára vonatkozó második jelentésben, amelyet az ET kisebbségvédelmi keretegyezménye kapcsán 2008-ban terjesztettek be. Second Report submitted by Serbia pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of

daságban a nemzetiségi sokszínűség, a multikulturalizmus élő és nem virtuális, statisztikai valóság, a mindennapok része. Mindazonáltal, ez a tanulmány nem a vajdasági nemzetiségi sokszínűség gyakorlatát kívánja részletesen bemutatni és elemezni, hanem arra keresi a választ, vajon van-e közvetlen összefüggés a tartomány autonóm státusa és a nemzetiségi jogok érvényesítése a békés és stabil nemzetiségi viszonyok között. Vajon a tartomány autonómiája hozzájárul-e a nemzetiségi jogok következetes érvényesítéséhez, és stabilizálja-e ezt a több-nemzetiségű térséget? Ezen tanulmány szerzője szerint egyértelmű tények és tapasztalatok igazolják, hogy a feltett kérdésekre igennel válaszolhatunk, azaz a Vajdaság autonómiája egyfelől hozzájárulhat a kisebbségi jogok következetes és magas szintű érvényesítéséhez, másrészt integrációs erőként hathat, és stabilizálhatja a nemzetiségi viszonyokat. Az alábbiakban a fent kifejtett téziseket szeretnénk részletesebben igazolni.

A tartomány autonómiája és nemzetiségi jogok érvényesítése – párhuzamok

A kisebbségi jogok szavatolása és védelme, csakúgy, mint az egyetemes emberi jogok szavatolása és védelme elsősorban a központi állam feladata és felelőssége, nem pedig a helyi és regionális hatóságoké. A központi állam vállalja a nemzetközi jogi kötelezettségeket és az ezekből eredő standardok megvalósítását is. Így van ez Szerbiában is, noha a gyakorlat azt mutatja, hogy e téren jelentős regionális eltérések mutatkoznak. Annak ellenére, hogy a Vajdaságon kívül Szerbia más térségeiben is nagy számban élnek nemzeti kisebbségek, ezek jogainak védelme és érvényesítése jelentősen elmarad a vajdaságban élő nemzeti kisebbségekhez viszonyítva. Annak ellenére, hogy néhány specifikusan vajdasági többletjogon kívül alapvetően ugyanazok a kisebbségvédelmi jogi standardok vonatkoznak a vajdasági és a Vajdaságon kívüli nemzeti kisebbségekre,¹⁸ a gyakorlat és jogérvényesítés jelentős különbségeket mutat. Amennyiben összehasonlítjuk a hasonló lélekszámú, néhány tízezer főt számláló vajdasági románok vagy szlovákok helyzetét a kelet-szerbiai vlachok, bolgárok vagy a dél-szerbiai albánok helyzetével, a különbségek egyértelművé válnak. Akár a nemzeti önazonosság megőrzését szolgáló oktatási, művelődési, tájékoztatási intézményrendszer fej-

National Minorities, 2008. március 4., hozzáférhető a www.coe.int honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

¹⁸ Szerbia alkotmánya 79. szakasz, 2. bekezdés lehetővé teszi, hogy a Vajdaság magasabb standardokat, többletjogokat biztosítson a területén élő nemzeti kisebbségeknek. Néhány tartományi képviselőházi rendelet biztosított is ilyen „többletjogot”, mint amilyen az egyetemen az anyanyelvi felvételi vizsgához való jog, vagy éppen a hivatalos kisebbségi nyelvhasználat egyes jogosítványai. *Supra* note 3.

lettségét hasonlítjuk össze, akár azok költségvetési támogatását vagy a nyelvhasználati jogok gyakorlati érvényesítését, egyértelművé válik, hogy a vajdasági románok és szlovákok helyzete sokkalta kedvezőbb a délen élő vlach, bolgár vagy albán kisebbségi társaiknál. Ezekre a különbségekre a releváns nemzetközi szervezetek testületei is rámutattak jelentéseikben. Így például a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény tiszteletben tartását felügyelő Tanácsadói Bizottság szerbiai országjelentésében több helyen is rámutat arra, hogy a kisebbségvédelem területén elsősorban a Vajdaságban születtek érdemleges eredmények és kezdeményezések.¹⁹ Ugyanakkor a két Szerbia által ratifikált Európa tanácsi nemzetközi jogi dokumentum kapcsán elkészített szerbiai jelentés adataiból is kitűnik, hogy Szerbia leginkább csak a Vajdaságban tudja hitelesen igazolni a vállalt nemzetközi kötelezettségeinek a teljesítését a kisebbségi jogok területén.²⁰ A felsorolt tényekből az bizonyosan megállapítható, hogy Szerbián belül leginkább a Vajdaságban tartják tiszteletben a nemzeti kisebbségek jogait, itt a legfejlettebb a multikulturalizmus és annak intézményrendszere. Mindazonáltal a fentiekben felsorolt tényekből még nem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy ez döntően a tartomány autonóm státusának köszönhető, és hogy az autonómia foka és a kisebbségek jogainak érvényesítése között közvetlen összefüggés van, hiszen a meglevő különbségek egyik forrása abban is keresendő, hogy a Vajdaság a történelem során 1918-ig nem volt Szerbia része, és hogy a nemzetté válás más-más fokán, különböző módon kerültek kisebbségi helyzetbe a mai vajdasági és dél-szerbiai kisebbségi közösségek. Tény, hogy nem írhatók maradéktalanul az autonómia „javára” a kisebbségvédelem területén elért eredmények, ugyanakkor az is tény, hogy a jelenlegi kisebbségi intézményrendszer, a jelenlegi standardok java része abban az időszakban alakult ki, amikor a tartomány széles körű autonómiát élvezett Szerbián belül. Így például, az állami költségvetésből finanszírozott szlovák, rutén és román oktatás, könyvkiadás és tájékoztatás egyértelműen a 20. század második felében alakult ki, amikor Jugoszlávián, illetve Szerbián belül a Vajdaság széles körű autonómiával rendelkezett. Hasonló a helyzet a kisebbségi hivatalos nyelvhasználat területén is. Annak ellenére, hogy az Osztrák–Magyar Monarchiában voltak előzményei a kisebbségi jogvédelemnek, a fent említett standardok kialakulása legnagyobbbrészt a

¹⁹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – Opinion on Serbia and Montenegro, Strasbourg, 2003. november 27., ACFC/INF/OP/I(2004)002, 4 oldal, hozzáférhető a www.coe.int honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

²⁰ Lásd Initial Periodic Report Presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, Serbia, Belgrade, June 2007, valamint Second Report submitted by Serbia pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008. március 4., hozzáférhető a www.coe.int honlapon. Mindkét jelentés azon fejezetei, amelyek az egyezmények végrehajtására vonatkoznak, közel 90%-ban vajdasági kisebbségekre érvényes adatokat tartalmaznak.

vajdasági autonómiához köthetők. A közvetlen összefüggést a kisebbségi jogok érvényesítése és a vajdaság autonómiája között az is bizonyítja, hogy amikor 2002-ben az úgynevezett „omnibusztörvénnyel” a Vajdaság autonómiája, hatáskörei és költségvetési eszközei növekedtek az oktatás, a művelődés és a hivatalos nyelvhasználat területén, ez egyértelműen a kisebbségi jogok érvényesítését, az intézményrendszer fejlesztését eredményezte.²¹ Elég ha megemlítjük, hogy 2003 és 2007 között, tartományi határozatokkal új tartományi alapítású magyar nyelvű középiskolák jöttek létre, magyar nyelvű egyetemi kar alakult, megnyílt a magyar, a szlovák, a horvát, a román, a rutén művelődési intézet, és reálértékben növekedett a kisebbségi sajtónak és civil szervezeteknek juttatott támogatások összege. Ezzel párhuzamosan, miután az „omnibusztörvénnyel” a tartományi közigazgatás átvette a hivatalos nyelvhasználat hatósági felügyeletét, számos addig csak „papíron” létező nyelvi jog a gyakorlatban is érvényesülhetett.²² Summa summarum, az összefüggés a vajdasági autonómia és a vajdaságban élő nemzetiségek jogvédelme és jogérvényesítése között tárgyilagosan nehezen vitatható el. Ugyanakkor hosszabb elemzést érdemelne annak kutatása, mi is az oka ennek az összefüggésnek, annak ismeretében, hogy a Vajdaságban is a szerb nemzethez tartozók alkotják a lakosság többségét, csakúgy, mint Szerbia többi térségében, azaz a hatalmi struktúrában a Vajdaságban, akár Szerbia egészében, a szerb nemzet képviselői alkotják a demokratikus többséget. A teljesség igénye nélkül a jelenség magyarázatát egyebek mellett a következő két okokban kell keresnünk: hogy a Vajdaságban a lakosság kb. 15%-át alkotó, politikailag szervezett magyar nemzeti kisebbség jelentős politikai-hatalmi tényező volt az elmúlt közel egy évtizedben, és koalíciós kormányzati részvételével jelentősen befolyásolta a tartományi kormánypolitikát, különösen a kisebbségpolitika vonatkozásában,²³ másrészt, a Vajdaságban a kisebbségi jogok érvényesítése, a mások intézményes védelme gazdag hagyományokra tekint vissza, aminek következtében már-már íratlan törvénynek, szokásjognak számít a multikulturalizmus a kisebbségi jogok iránti nyitottság, azok tiszteletben tartása.

²¹ A decentralizáció és a regionalizáció, valamint a kisebbségi jogok érvényesítése közötti közvetlen összefüggést az ENSZ Fejlesztési Programjának 2005. évi jelentése is egyértelműen megállapította. *Strength of Diversity – Human Development Report Serbia 2005*. Belgrade, 2005, UNDP, 95.

²² Uo. 93.

²³ Szarka, László: A kormányzati szerepvállalás hatása a kisebbségi magyar pártok önkormányzati politikájára. In Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és kormánypolitika Közép-Európában (2002–2004)*. Budapest, 2004, Gondolat Kiadó, 278.

A Vajdaság autonómiája mint a soknemzetiségű közösség kovásza és integrációs tényezői

A 19. századi liberális gondolkodók többsége, különösen J. S. Mill az etnikai, kulturális és nyelvi homogenitást szükségesnek tartotta ahhoz, hogy az állam lakossága politikai nemzetté formálódjon, stabil közösséget alkosson.²⁴ Kétségtelen, a jól működő stabil államnak szüksége van arra, hogy az állampolgárai közös értékeket (is) valljanak, hogy identitásuknak legyenek integráló elemei. Sok liberális gondolkodó is azt vallotta, hogy a közös nyelv, a közös történelmi tudat, a közös etnikai származás nélkül nehezen tartható össze egy állam, ezért a nemzetiségi különbözőségekre, heterogenitásra nem néztek jó szemmel, annak felszámolását, az asszimilációt szükséges problémafeloldó mechanizmusnak tekintették.

A multietnikus állam elképzelése azonban egyre szélesebb teret nyer a nyugati liberális gondolkodásban, amihez különösen W. Kymlicka kanadai filozófus opusa járult hozzá jelentősen.²⁵ Ezenfelül számos multietnikus ország példája igazolja, hogy az etnikai, nyelvi, kulturális szempontból heterogén közösségeket is sikeresen lehet integrált politikai nemzetté kovácsolni, anélkül, hogy megszűnének a nyelvi, kulturális és vallási különbözőségek. Mindazonáltal, azt a tézist nehéz megkérdőjelezni, hogy az etnikai, nyelvi, kulturális, vallási szempontból heterogén államokban az állam a politikai közösség stabilitását növeli, az etnikai különbözőségekből eredő konfliktusok veszélyét csökkenti, amennyiben a lakosság rendelkezik közös értékekkel, integráló közös identitással is, amely nem azonos az etnikai, nyelvi vallási törésvonalakkal, áthidalja azokat. A Vajdaság autonómiája, a vajdasági regionális tudat integrációs tényező, amely összeköti, integrálja a tartományban élő szerbeket, magyarokat, szlovákokat, horvátokat, románokat, romákat és más közösségeket.²⁶

A közvélemény-kutatások sora tanúsítja, hogy a vajdasági lakosság meghatározó többsége szükségesnek és fontosnak tartja a tartomány autonómiáját, és ami ugyancsak nem mellékes, hogy ez minden jelentősebb nemzeti közösségen belül is egyaránt jelen van, azaz gyakorlatilag minden nemzeti közösség felsorakozik ezen eszme mellé, noha nem teljesen egyforma mértékben és arányban. Ez még akkor is nagy jelentőséggel bír, ha a szerb többséghez és kisebbségekhez tartozó polgárok nem feltétlenül azonos okokból és motivációból támogatják a tartomány autonómiáját.

²⁴ Mill, John Stuart: *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*. London, 1972, H. B. Acton, J. M. Dent.

²⁵ Kymlicka talán legjelentősebb művének címe, amelyben kifejti a multikulturális, multietnikus liberális állammodell elemeit a „Multikulturális állampolgárság”. Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. London, 1995, Oxford University Publisher Clarendon Press.

²⁶ *Supra* note 21, 96.

Számos kutatás igazolja, hogy a Vajdaságban élő különböző etnikumhoz tartozó polgárok etnikai hovatartozásuk mellett erős vajdasági regionális tudattal rendelkeznek. Így a legnagyobb vajdasági kisebbséghez, a magyarhoz tartozó polgárok legnagyobb százaléka önmagát kifejezetten mint „vajdasági magyar”-t határozza meg, jóval kevesebben tartják magukat mondjuk „szerbiai magyarnak”, vagy „magyarnak”.²⁷ Ennek ismeretében már nem is számít meglepetésnek, hogy a legerősebb vajdasági magyar párt a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) megalakulása óta harcol a Vajdaság széles körű autonómiájának a visszaállításáért, ez politikai programjának részét képezi.²⁸ A Vajdasági Magyar Szövetség vezette hárompárti magyar párkoalíció, a „Magyar Koalíció” a 2008. májusi általános választásokon olyan politikai programmal versengett sikeresen a választópolgárok bizalmáért, amelyben meghatározó helye volt Vajdaság széles körű autonómiájának.²⁹ Igaz, hogy a vajdasági magyar politikai szervezetek a vajdasági autonómia mellett kulturális autonómiát is követelnek, és Észak-Vajdaságban egy magyar többségű regionális-közigazgatási körzet létrehozását is, de az kétségtelen, hogy a vajdasági autonómia kiszélesítése és az erre alapozott, máris pozitív tapasztalatokat eredményező konszenzusos kormányzási modell élet vehetné a magyar területi (szubregionális) autonómiaköveteléseknek, amelyekkel szemben a szerbeknek és más nem magyar közösségeknek komoly ellenvetései vannak. De nemcsak a magyarok és a többi kisebbség politikai szervezeteinek esetében fontos a vajdasági autonómia kérdése, amit mi sem bizonyít jobban, hogy még a jobboldali szerb nemzeti erők is (amelyek egyébként sorozatban háromszor is egymás után alulmaradtak a tartományi választásokon 2000 óta) politikai kommunikációjukban és programjaikban lemondtak arról, hogy felszámolják vagy leépítsék a tartomány autonómiáját.³⁰

²⁷ Egy friss reprezentatív kutatás során a megkérdezett magyar nemzetiségű válaszadók 49%-a mint „vajdasági magyart” határozta meg magát, kevesebb mint 5% magyar anyanyelvű szerbiai állampolgárként, 16% pedig csak „magyarnak”. Gábrity Molnár Irén: Tájidentitásunk a materiális és immateriális tényezők ölelésében. In Gábrity Molnár Irén – Mirnics Zsuzsa (szerk.): *Regionális erőnlét – A humánerőforrás befolyása a Vajdaságban* Szabadka, 2008, MTT könyvtár 13, 51.

²⁸ Lásd a Vajdasági Magyar Szövetség Programját, amelyet a párt IX. Közgyűlése 2004. június 19-én Szabadkán fogadott el. www.vmsz.org.rs (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

²⁹ A Magyar Koalíciónak a 2008-as választásokon külön tartományi választási programja volt, ennek meghatározó része a Vajdaság autonómiáját taglalja. Megtekinthető a VMSZ honlapján: www.vmsz.org.yu. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

³⁰ 2006-ig a legerősebb szerbiai ellenzéki párt, a nacionalista jobboldali Szerb Radikális Párt a tartomány autonómiájának a megszüntetését hirdette. 2006-ban azonban elfogadta és támogatta az új szerbiai alkotmányt és annak a tartomány autonómiájára vonatkozó rendelkezéseit, amelyek még bővítették is a tartomány autonómiáját az előző milosevići 1990-es alkotmányhoz viszonyítva.

Vajdaság új Statútuma és a koalíciós kormányzati modell és gyakorlat

Ahhoz, hogy a szerb többségű Vajdaság autonómiája alkalmas legyen az ott élő különböző etnikumok integrálására, különösen a közel háromezrezer lelket számláló magyar kisebbségére, nem elegendő a Szerbián belüli széles körű autonómia. Szükség van olyan intézményes, jogilag megalapozott mechanizmusokra, szabályokra, amelyek biztosítják a kisebbségek hatékony részvételét a „kormányzásban”, elsősorban az önazonosságukat érintő kérdésekben, és minimalizálják annak lehetőségét, hogy a releváns döntések az etnikai törésvonalak mentén leszavazással szülessenek meg. A hatékony részvételt szavatoló megoldásokon és modelleken túl arra is szükség van, hogy a többnyelvűség, a multikulturalizmus, a többvallásúság a kultúrák közötti párbeszéd, az interkulturalizmus jogilag megfogalmazott, védelmezett alapértékeké váljon, illetve hogy a kormánypolitika folyamatos prioritása közé kerüljön.

Ami a hatékony kisebbségi „részvételt” illeti a Vajdaságban, ennek több évtizedes hagyományai vannak. Még az egypártrendszer idején, a 20. század második felében kialakították az úgynevezett „nemzetiségi kulcsok” rendszerét, amelynek lényege az volt, hogy a politikai és közhatalmi tisztségeket, vezető beosztásokat úgy töltötték be, hogy az tükrözze az adott terület nemzeti összetételét, ha városi tisztségről volt szó, annak a nemzetiségi összetételét, ha tartományi tisztségről, akkor a tartomány nemzetiségi összetételét. Ez a rendszer a csúcsvezetők esetén valamiféle etnikai rotációs elv alkalmazását jelentette.³¹ A hatékony kisebbségi részvételnek vannak újabb példái is. Így 2000 novembere óta a tartományi kormányzásban folyamatosan részt vesz a vajdasági magyarok legerősebb politikai szervezete, a Vajdasági Magyar Szövetség, amelynek képviselői fontos tárcákat irányítanak a tartományi kormányban, de arányosan részt vesznek számos tartományi alapítású intézmény vezetésében is.³² Noha a magyar politikusok részvétele a kormányzásban nem vajdasági sajátosság, erre éveken át volt példa Szlovákiában és Romániában is, a VMSZ autonómiára vonatkozó kezdeményezései sokkal nagyobb megértésre találtak a vajdasági koalíciós partnereknél, több sikerrel jártak, mint a térség más országaiban.³³ A magyarok-

³¹ Ez a modell, amely hasonlatos a Dél-Tirolban alkalmazott rendszerhez, a múlt század nyolcvanas éveinek végén a feléledő szerb nacionalizmus támadásainak a kereszttüzébe került, azzal az indokkal, hogy ellentétes a demokráciával, és gátolja a legalkalmasabb vezetők kiválasztását és tisztségbe jutását. Mondanunk sem kell, hogy amikor ezt az elvet eltörölték, és alkotmányellenesnek kiáltották ki, az alkalmasak között már alig akadt valamely kisebbséghez tartozó vezető!

³² Jelenleg a tartományi kormány 17 tárcából áll, ezek közül VMSZ-es politikusok három tárcát irányítanak, ezek a gazdasági, az oktatási, valamint a jogalkotási, közigazgatási és nemzeti kisebbségi tárcák. Lásd: www.vojvodina.sr.gov.yu (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

³³ I. m. Szarka L. (2004) 267.

nál jóval kisebb létszámú, de politikailag ugyancsak szervezett horvát kisebbség is részét alkotja a kormánykoalíciónak 2000 óta, noha magában a kormányban ennek a pártnak a képviselői nem vettek részt, de alacsonyabb közigazgatási vezetőik jelen voltak. Talán ennél is fontosabb, hogy a tartományi parlament és kormány összetétele immár kilencedik éve meglehetősen nagy mértékben tükrözi a tartomány nemzetiségi összetételét, így a tartományi parlamentben és kormányban ebben az időszakban mindig voltak nemcsak magyar nemzetiségű, de szlovák, román és horvát politikusok is. Ennek akkor is nagy jelentősége van, ha ezek a politikusok nem mindig a nemzeti pártok képviseletében és a közösségük választópolgárainak szavazataival kerültek az adott tisztségbe. A vajdasági „példamutató gyakorlat” részét képezi az is, hogy a tartományi szervek, elsősorban a parlament és a kormány hagyományosan nagy nyitottságot mutatott a kisebbségi kezdeményezések elfogadására. Alig akadt rá példa az elmúlt években, hogy a VMSZ-t valamely, a magyarság önazonosságát, a kisebbségi jogokat vagy intézményeket érintő kérdésben leszavazta volna a „szerb többség”. Így a VMSZ kezdeményezésére a parlamenti és kormánytöbbség megszavazta számos új magyar oktatási és művelődési intézmény létrehozását, a nyelvhasználati jogok bővítését, vagy a kollektív bűnösség elvének elutasítását.

Biztató, hogy a tartományi parlament által október 14 én $\frac{3}{4}$ -es többséggel megszavazott új statútumjavaslat (amely jelenleg belgrádi jóváhagyásra vár) számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely a fent ismertetett gyakorlat megerősítését jelentené. Így a Statútum alaprendelkezéseinek 7. szakasza kimondja: „A többnyelvűség, a multikulturalizmus és a többvallásúság Vajdaság AT számára külön jelentőségű általános érték”, valamint hogy minden tartományi hatóság kötelessége, hogy „serkentse és elősegítse a többnyelvűségnek és Vajdaság AT-ban hagyományosan élő nemzeti közösségek kulturális hagyatékának megőrzését és fejlesztését, valamint hogy külön intézkedésekkel és tevékenységgel támogassa Vajdaság AT különböző nyelvei, kulturái és vallásai kölcsönös tiszteletben tartását és megismerését.”³⁴

A statútumjavaslat ugyancsak fontos rendelkezései a nemzetiségek egyenrangú és hatékony részvételét segítik elő a tartományi szervezetekben és hatóságokban. Így a 24. szakasz kimondja, hogy „A tartományi szervezetekben és szervezetekben, Vajdaság AT nemzeti közösségeinek tagjait részarányosan képviselni kell, a tartományi szerv, illetve szervezet működési területén élő lakosság nemzeti összetételével összhangban”, továbbá hogy „Vajdaság AT Kormánya köteles külön intézkedéseket és tevékenységeket foganatosítani az arányos képviselet elérése céljából”.³⁵ Ezentúl a tartományi Képviselőházban a választási rendszernek biz-

³⁴ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma – javaslat, a magyar szöveg megtalálható a www.vojvodina.sr.gov.yu honlapon. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

³⁵ Uo.

tosítani kell a nemzeti közösségek részarányos képviseletét,³⁶ valamint külön terület, a Nemzeti Közösségek Tanácsa biztosítja a nemzetiségi egyenrangúságot a parlamentben, amelynek húsz tagját szerb nemzetiségű képviselők, húsz tagját pedig a kisebbséghez tartozó képviselők alkotják majd.³⁷

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a Vajdaság új Statútuma jogi szempontból megerősítené és intézményesítené azokat az alapvető értékeket és szokásjogot, amely eddig is jellemezte az autonóm tartományt, illetve annak viszonyát a nemzeti sokszínűséghez és a kisebbségi jogokhoz.

Összegzés

A Vajdaság egy atipikus területi-politikai autonómia Szerbia keretében. Atipikus, elsősorban azért, mert más területi autonómiákhoz képest lakosságának többségét az ország domináns etnikai közössége alkotja. Mindazonáltal, a vajdasági autonómia kialakítását és mai fennmaradását nagyban befolyásolta a tartomány páratlanul sokszínű nemzeti-etnikai összetétele. A multikulturalizmus, a többnyelvűség és többnyelvűség a Vajdaság autonómiájának fontos alappilléreit képezte és képezi ma is. Noha sokan a Vajdaság autonómiáját a magyarság autonómiájaként aposztrofálják, Koszovótól eltérően, ahol az autonómia időszakában az albán kisebbség képezte a lakosság többségét, a Vajdaság mai területén a magyarság a 16. századtól kezdve nem volt többségben.³⁸ Mégis az elmúlt évtizedek fontos tapasztalata, hogy egyrészt a Vajdasággal mint autonóm régióval a magyarok, szerbek, szlovákok, horvátok, románok, rutének egyaránt szívesen és önként azonosultak, másrészt az autonóm Vajdaság hatóságai nyitottságot és érzékenységet tanúsítottak a másság intézményes védelme, a nemzeti egyenrangúság eszméje iránt. Természetesen a Vajdaság autonómiája mellett számos egyéb érv is felsorakoztatható, amelyek között fontos szerepe van a gazdasági érdekeknek és érveknek is.

A 2008-as és 2009-es esztendő fordulóján Szerbia fontos döntések előtt áll. A nagy kérdés, képes-e Szerbia felismerni a vajdasági autonómia előnyeit és potenciáljait, elsősorban annak integráló szerepét, vagy a kilencvenes évek reflexeinek hatása alatt továbbra is szigorú gyámság alatt tartja és potenciális szeparatista veszélyként tekint a vajdasági autonómiára.

³⁶ Uo. 35. szakasz.

³⁷ Uo. 40. szakasz.

³⁸ Vajdaságot kisebbségi, magyar autonómiaként emlegeti egyebek mellett W. Kymlicka is. Lásd: Kymlicka, Will: Multiculturalism and Minority Rights: West and East. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (2002) No. 4., 16.

VARGA ATTILA

Illúziók, tapasztalatok, tanulságok

A romániai kisebbségpolitika az európai uniós csatlakozás után

Közel két évvel Románia európai uniós csatlakozása után jogos és indokolt a számvetés a helyzetelemzés, különösen a kisebbségpolitika lehetséges változásairól, a megváltozott feltétel- és lehetőségrendszerhez való alkalmazkodás szükségességéről.

Illúziómentes gondolatok az uniós csatlakozás tanulságairól

Az Európai Unió jelmondata: „Egység a sokféleségben”. Sok mindent elmond, és még többet eltakar ez az egyébként rokonszenves, vállalható és bizonyos értelemben találó kijelentés. Ellentmondásossága ellenére azért találó a jelszó, mert hiszen az elmúlt évtizedek, sikerek nagyobbik része éppen a lendületes, intézményi gazdasági, pénzügyi egységesülés folyamatáról szólt. Ez persze sohasem volt és ma sem lineáris, problémamentes folyamat, hanem mindig is tele volt megtorpanásokkal, korrekciókkal, kétségekkel.

Az idézett jelmondat a közös törekvést fejezi ki, miközben szembesül az európai realitással, s elindít egy mélyreható folyamatot. A valóság Európa sokszínűsége, a kultúrák, a nyelvek, a felekezetek, a civilizációk sokfélesége, egyidejű, együttes jelenléte. A folyamat az integráció, vagyis az a gazdasági, intézményi (strukturális és funkcionális), politikai, jogi egységesülés, amely révén Európa erős, versenyképes lehet, polgárai biztonságban és jólétben élhetnek.

A közös törekvés pedig arra irányul, hogy ez az integráció, ez az egység, a sokszínűség megőrzésével, e sokféle érték megtartásával és felhasználásával valósuljon meg. Nem könnyű feladat! Nem is megy mindig zökkenőmentesen. Gondoljunk az elvetélt alkotmányszerződésre vagy a jelenleg is vajdúdó lisszaboni reformszerződésre, melynek feladata az államként működő, politikai Európa megteremtése, hatékonyabbá tétele.

Különösebb művelődéstörténeti elemzés nélkül is megállapítható, hogy az európai identitás kérdése, ennek léte vagy nemléte folyamatosan visszatérő, többnyire kétségeket és kevésbé bizonyosságot gerjesztő probléma. Tény, hogy az egységesülő Európában a tagállamok és állampolgáraik számára a biztos fogódzó, különösen a sokszínűség nyomasztó járulékos következményeit megtapasztalva, továbbra is a nemzet. Az európai nemzetek a közösségi, esetenként az állami önmeghatározás alapjai maradtak. Ez egyben védekező mechanizmusként is működik, hiszen miközben a nagy és egységes Európa víziója bizonyos értelemben és formában valósággá vált, a keleti bővítés következményeként, történelmileg elveszettnek hitt kulturális térségek kerültek újra Európa térképére, a határok fokozatosan megszűnnek, civilizációk keverednek vagy éppen konfrontálódnak, paradox módon a nagy erőfeszítésekkel megkomponált európai identitás ismét jelentős mértékben elbizonytalanodott.

Ebben a helyzetben tehát a kézzelfogható önazonosságot igazoló tényező a nemzet, a regionális haza, az etnikai hovatartozás. Ezek biztonságában az európai horizont elhomályosul.¹ Az európai identitás pedig marad a jelenhez nem feltétlenül kapcsolódó kultúrtörténeti hagyomány, emlék, vagy egy jövőbe mutató terv, amelynek a tartalma nagyon változatosan, helyenként ellentmondásosan körvonalazódik. Mindez természetesen csupán szűk keresztmetszete az EU-csatlakozás által meghatározott változásoknak, hatásoknak, ugyanakkor a romániai magyarság számára különösen a kisebbségpolitika alakulása, alakítása, változása szempontjából rendkívül lényeges tényező.

Az uniós csatlakozás során és az azóta eltelt időszak tanulságainak sokaságából néhány kisebbségpolitikára vonatkozó elemet szeretnék kiemelni. A kisebbségi jogok vonatkozásában az Európai Uniónak nincs sem normatív szabályrendszere, sem koncepciója, sem elképzelése. Azzal az illúzióval le kellett számolnunk, hogy az ilyen irányú problémáinkat az unió megoldja vagy orvosolni tudja majd. Bizonyos értelemben eszközeink is leszűkültek, átalakultak, kivált abban az értelemben, hogy kisebbségi jogérvényesítés terén a nemzetközi panaszpolitika ma már nem igazán működik. Ugyanakkor részesei lettünk egy olyan uniós adminisztratív, igazságügyi mechanizmusnak, mely adott (korlátozott) esetekben akár hatékonyabb is lehet. Ezzel együtt megjelentek új lehetőségek, amelyekkel meg kell tanulnunk élni. Ilyen például a forrásokhoz való hozzáférés lehetősége konkrét tervek megvalósítására, a határ menti együttműködés felélénkülése, az önkormányzatok szerepének megnövekedése, a regionalizációs folyamatok elősegítése, ezekben való részvétel.

A román politikai közéletet, közállapotokat a csatlakozás nem civilizálta, nem konszolidálta és nem nyugtatta meg. Ellenkezőleg, az elmúlt időszak sorozatos

¹ Weidenfeld, Werner: Európa – identitás és stratégiai perspektíva. *Európai Szemle*, (2006) No. 1., 32–36.

politikai botrányoktól, konfliktusoktól, meddő feszültségektől volt terhes. Igaz persze, hogy ezért már nem a csatlakozás és nem az unió okolható. Az elszalasztott lehetőségek érzete jelenik meg sokakban, látva hogy a politikai összefogás helyett, mely felzárkóztathatná, fejlődési pályára állíthatná az országot, a politikai osztály és – ami még súlyosabb – az alapvető állami intézményrendszer egymásnak feszül. Belterjes, rendszerint haszontalan, értelmetlen diskurzusokban merülnek ki a politikai viták. Közben elvesznek a lehetőségek, a politika nem működik hatékonyan. A 2008-ban megtapasztalt pénzügyi világválság előjelei pedig elegendő figyelmeztetést jelenthettek volna. Mi pedig, a romániai társadalom egészével együtt itt állunk egy országban, melynek az államfője – kivételesen teljességgel megalapozottan – a demokráciadeficitről, demokráciafogyatkozásról kongathatja a vészharangot.

Összességében tehát a várakozások felülmúlták a lehetőségeket. A remények sok esetben illúziókká váltak. Másrészt még nem vagyunk annyira otthon, még nem mozgunk otthonosan az Európai Unióban, hogy ki tudjuk használni vagy akár csak fel tudjuk ismerni a rendelkezésre álló lehetőségeket.

A kisebbségvédelem alkotmányos kerete – a törvényhozó következetlensége

A rendszerváltás óta eltelt 18 év változó romániai kisebbségpolitikája megteremtette a kisebbségvédelem alkotmányos keretét.² Ez a kijelentés önmagában nem tartalmaz értékítéletet, hiszen ennek a kialakított rendszernek kétségtelenül vannak pozitív elemei, de súlyos fogyatékoságai és hiányosságai is. A 21. század eleji romániai kisebbségvédelem alkotmányos és törvényes keretének legfontosabb elemei a következők:

1. Románia elismeri a nemzeti kisebbségeket, illetve ezek egyéni jogait, pontosabban, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek etnikai, nyelvi, kulturális, vallási önazonosságának, illetve ezen identitások megőrzésének, kifejezésének és fejlesztésének a jogát.

2. Az iskolarendszer keretében a kisebbségeknek joguk van egyrészt az anyanyelv elsajátításra, másrészt az anyanyelven való képzésre, valamennyi oktatási formában és szinten való részvételre.

3. Az oktatás minden szintje állami, magán- és felekezeti iskolákban történik.

4. Az alaptörvény elismeri a lelkiismereti szabadságot, a felekezetek szabadságát, valamint intézményi és működési autonómiáját.

² Bővebben: *Románia Alkotmánya*. Önkormányzati füzetek 4. Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003, valamint Varga Attila – Veress Emőd: *Román alkotmányjog*. Csík-szereda, 2007, Státus Kiadó.

5. Az igazságszolgáltatás hatóságai előtt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek anyanyelvükön fejezhetik ki magukat, a helyi közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatukban pedig szóban és írásban is használhatják anyanyelvüket.

6. A helyi közigazgatás alkotmányos alapja a helyi autonómia és a közszolgáltatások decentralizációja.

7. A nemzeti kisebbségeknek a pozitív diszkrimináció jegyében joguk van a parlamenti képviselőre.

8. Az anyanyelv használatának joga további, részletesebb szabályozásra kerül a helyi közigazgatásról szóló törvényben, mely a két- vagy többnyelvű helységnévtáblák használatának jogát, valamint a helyi önkormányzati és a helyi szinten működő állami hatóságok kétnyelvű elnevezését szabályozza.

9. Az igazságszolgáltatás megszervezéséről és működéséről szóló törvény részleteiben szabályozza az anyanyelvhasználat jogát.

10. Egyéb jogszabályok – például a rendőrségről szóló törvény – előírják, hogy azokban a közigazgatási egységekben, ahol a nemzeti kisebbségek részaránya legalább 20%, ott az adott kisebbség nyelvét értő és beszélő rendőröket kell alkalmazni. A KRESZ-ről alkotott jogszabály lehetővé teszi az anyanyelvi vizsgát az autóvezetői jogosítvány megszerzésére.

Ezek a szabályok alkotják a nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmányos kereteket. Az ebből származtatott jogalkotás fő jellemzője, hogy elismeri a nemzeti kisebbségek létét, a törvényekben részletezett egyéni jogokat. Jóllehet egyes jogszabályok lényegük szerint kollektív jogokat fogalmaznak meg, a romániai kisebbségvédelem az egyéni jogok talaján áll. További jellemzője a romániai kisebbségi jogi szabályozásnak, hogy a kisebbségvédelmi rendszer meghatározó eleme az anyanyelvi jogok deklarálása. Intézményi vonatkozásban a nemzeti kisebbségek politikai és civil önszerveződésének biztosítása, politikai, parlamenti érdekképviselő, oktatási és kulturális intézmények létrehozásának, fenntartásának a joga.

Ugyanakkor a romániai kisebbségvédelmi rendszeren belül több ponton is kimutathatók a fogyatékoságok, ellentmondások, illetve a törvényhozó érzékelhető következetlensége. Ezek közül a következőket szeretném kiemelni:

1. Az állam, nemzetállamként való alkotmányos önmeghatározása, mintegy Damoklész kardjaként függ a kisebbségvédelem fölött. Igaz, hogy jelenleg sokat veszített jelentőségéből, időnként azonban előkerül, és a politikai fegyvertár kelléke lesz.

2. Az alaptörvény a nemzetállam alkotmányos tételét a megváltozhatatlan rendelkezések sorába utalja, vagyis semmilyen alkotmánymódosítás tárgyát nem képezheti. Ez azt jelenti, hogy lényegében új alkotmány elfogadása esetén van erre lehetőség.

3. A román nyelv hivatalos jellegének a kizárólagosságával relativizálni próbálják az anyanyelvi jogokat, illetve ezáltal akadályozni próbálják ennek gyakorlati alkalmazhatóságát.

4. A nyelvi jogok általános és gyakori problémája az, hogy a törvényhozó előírja a jogot, de az alkalmazhatósághoz az érvényesítéshez elengedhetetlen kötelezettségeket nem vagy hiányosan fogalmazza meg. Ezzel mintegy lehetőséget teremt a jogalkalmazó számára, hogy kibúvókat találjon a jog tiszteletben tartása alól. Ezt nevezem a törvényhozó (helyenként tudatos) mulasztásának, következetlenségének, hiszen egyrészt a jogot előírja, de bármely jog csak az alkalmazásához szükséges kötelezettség garanciarendszerével érvényesíthető.

5. Kimutatható a szakadék a létező jogszabályok és a hatóságok, köztisztviselők ellenállása között, hiszen ez utóbbiak mesterkéltnél, de sokszor nagyon találékony eszközökkel, módszerekkel akadályozzák a jogok érvényesíthetőségét.

6. Bár az Alkotmányban használt fogalmi kerettől nem teljesen idegen az autonómiakoncepció, továbbra is nagy a politikai ellenkezés a nemzeti közösségek számára biztosítandó kulturális és területi autonómiák vonatkozásában. Ez részben következetlenség, nagyjából azonban a nemzetállami beidegződésből adódó mentális reflex és emiatt nehezen leépíthető korlát, akadály a törvényhozási folyamatban.

Mindezekkel kapcsolatban összegzésképpen elmondható, a kisebbségpolitikai helyzet nem azt mutatja, hogy a pozitív normatív rendelkezések, a szabályozási hiányosságok, esetenkénti ellentmondások, valamint az alkalmazási nehézségek kölcsönösen kioltanák egymást, de fennáll annak veszélye, hogy negatív tendenciák erősödnek fel, amelyek akár az 1996–2008 közötti évek kisebbségpolitika eredményeit is veszélyeztethetik. A meglévő jogok megtartására, a támadások kivédésére ezért jelentős politikai erőt kell fordítani. Az uniós csatlakozás óta megváltozott helyzetben új utakat, új irányokat is meg kell nyitni, adott esetben célokat és eszközöket kell újrafogalmazni.

A kisebbségpolitika alkalmazkodásának követelménye

Az előzőekből is egyértelművé vált, hogy megváltozott és folyamatosan változó világunkban a kisebbségpolitikának is muszáj változnia: alkalmazkodnia kell az új helyzethez, egyben a folyamatok cselekvő részeseként kell alakítani a valóságot. Ez pedig azt jelenti, hogy az immáron hagyományosnak tekinthető revendikatív, sérelmi politikát fel kell váltani egy szélesebb körű, differenciáltabb, több lábon, több pilléren nyugvó, a társadalom különböző és szélesebb rétegeit is bevonó, szakszerűbb és remélhetőleg hatékonyabb kisebbségpolitikával.

Ennek a szemléletváltásnak a jelei már megmutatkoztak az RMDSZ 2008. évi választási programjában, akárcsak az elmúlt két évtized kormányzati, önkormányzati és törvényhozási szerepvállalásaiban is. Az alkalmazkodás, a helyzethez igazodó és helyzetteremtő politika és ennek látható eredményei azonban egy hosszabb folyamatban mutatkozhatnak meg.

Divatos szóval élve a kisebbségpolitika paradigmaváltás előtt áll, vagyis új alapokra, új szemléletre és gyakorlatra van szükség, a cselekvési stratégiát is ezek alapján kell újragondolni. Az egyik sarokköve ennek a változásnak, hogy a kisebbségpolitika egészét szakpolitikának, vagyis olyan szakterületnek kell fel-fogni, melyhez nem elég a jó szándék, a ráérzés, hanem csak alapos tudás, szakmai hozzáértés birtokában lehet hatékonyan és felelősen végezni.

A differenciálódás azt jelenti, hogy egyrészt a kisebbségpolitika egészén belül különböző részterületek (oktatás, kultúra, média, műemlékvédelem, önkormányzat stb.) vannak, amelyeket külön-külön is nagy szakértelemmel kell kezelni, másrészt pedig olyan új irányok jelentek meg, illetve voltak eddig háttérbe szorítva, melyeket, harmonikus egységben, jó hatékonysággal lehet kihasználni. Ez utóbbi jelenti az újdonságot, illetve azt a szemléletváltást, hogy nemcsak az egyik vagy másik – sokszor látszólag egymást kizáró – út, módszer lehet járható, hanem ezek együtt, egymást kiegészítve is működhetnek.

A több pilléren nyugvó kisebbségpolitika lehetséges elemei:

1. Az alkotmányos, közjogi keret, általában a jogrendszer alakítására, átalakítására irányuló politikai cselekvés. Ez az egyik legmeghatározóbb terület, amely erős parlamenti képviselő révén valósulhat meg, és kedvező feltételek mellett akár kormányzati részvételt is biztosíthat, ami igazából mérhetővé teszi a közösség számára ennek a politikának az eredményességét, hasznosságát.

2. Az autonómatörökvések ésszerűsítése, ami azt jelenti, hogy az autonómiát a már-már mitikus magasságokból a hétköznapi igények valóságába kellene hozni, a mindennapok hasznos és igényelt közösségi cselekvésévé kell tenni. Ez pedig egyrészt további törvényhozási kezdeményezést tesz szükségessé, másrészt, előbbivel egyidejűleg, a törvényhozáson kívül, de a létező törvényes lehetőségek jobb, eredményesebb, ésszerűbb kihasználásával autonómiaállapotot megteremtését követeli meg. A politikai érdekképviselő és a szervezett civil társadalom együttműködése eredményeként ki kell alakítani az autonómia szervezeti és működési kereteit.

3. A regionalizációs folyamatok ösztönzése, kezdeményezése. Az Európai Unió alapvetően nem az államok, hanem a régiók Európája, és ez a felismerés – sok helyen már megélt valóság – olyan lehetőségeket kínál a magyar közösség számára, melynek keretében erősödhet, fejlődhet magyar önazonossága, de egyben sajátos, szűkebb szülőföldjéhez kötődő identitása is, melyet országhatárok sem korlátozhatnak. Ez a kistérségi fejlődés és fejlesztés lehet igazán célszerű és hatékony, arról nem is szólva, hogy ez az, amit az EU is támogat.

4. Települési, önkormányzati stratégiák kidolgozása közép és hosszú távra. Ezen a területen sincsenek még a létező törvényes lehetőségek maradéktalanul kihasználva. Pedig az EU itt is új perspektívákat tár az önkormányzatok elé, amelyekkel, ha időben eszmélnek, jelentős fejlesztést érhetnek el, és a közösségek életminőségét jelentősen javíthatják.

5. A határ menti együttműködési kapcsolatok kiszélesítése, mélyítése, szintén új és jól hasznosítható távlatokat nyit, forrásokat, forrásokhoz való hozzáférést jelenthet.

6. A szervezett civil társadalom közéleti aktivitásának fokozódása, részvétele, bevonása a döntésekbe, amivel megnőhet a felelőssége a közösséget érintő tervek megvalósításában.

Mindezek mintegy programatikusan célként fogalmazódnak meg: az általánoságok szintjén eddig megjelentek már a korábbi és a jelenlegi kisebbségpolitikai törekvések célmeghatározásaiban. Ugyanakkor szükség lenne arra, hogy már a közeljövőben is súlypontoszni lehessen ezeket a célkitűzéseket, miközben prioritásokat és a lehetőségek kiegyensúlyozott egységét kell megteremteni a politikai cselekvés különböző szintjein. Másrészt pedig bizonyos célok tartalmi és módszertani megközelítésében megfelelő változtatások szükségesek.

Ezeknek a stratégiai elemeknek természetesen igazodniuk kell az erdélyi, romániai magyar közösség régióként is eltérő életkörülményeihez, figyelembe véve a tömbben (az egyes régiókban többségben) élő, illetve a már nem tömbben, de még nem is szórványban, a többségi román lakossághoz viszonyítva fele-fele arányban és a tulajdonképpeni szórványban élő magyarság egymáshoz viszonyítva is eltérő helyzetét. Ez a leegyszerűsített romániai magyar helyzetkép nem tükrözheti azt, hogy akár még bizonyos hagyományosan magyar dominanciájúnak tekinthető térségeken belül is léteznek olyan eltérések, különbözőségek, amely a differenciált politikai cselekvést teszik indokolttá.

Autonómiáról másként

A kisebbségpolitika szempontjából alapvető és meghatározó célkitűzés, amelyben szükségesek a tartalmi, a formai, a politikai-eszközbeli és talán még retorikai változások is, az éppen az autonómiatörekvések újragondolása. A Kárpát-medencei magyarság eltérő geopolitikai léthelyzetei ellenére különösen a politikai programok valamiféle közös nevezője a közösségi autonómia eltérő formáinak a kialakítása.³

³ A Kárpát-medencei kisebbségi magyarság egy része számára a jövőkép különböző és eltérő módon az egységesülő Európában körvonalazódik, másik része számára ez távoli lehetőségként jelenik meg, vagy éppenséggel nem is számolnak ezzel a lehetőséggel. Mindez formálisan három léthelyzetet teremt: Magyarország, Románia (Erdély), Szlovákia, (Felvidék), Szlovénia az unióon belül; Horvátország vagy még inkább Szerbia (Vajdaság) az uniós csatlakozásra várva, s végül Ukrajna (Kárpátalja) hosszabb távon az unió keleti szomszédságában. Természetesen a valóságban sokkal többféleképpen és árnyaltabban megmutatkozó életkörülményekről, lehetőségekről, EU-viszonyulásról, politikai feltételekről, törekvésekről, célkitűzésekről és fejlődési perspektíváról van szó.

Az erre vonatkozó konkrét politikai elképzelések, az ezt megfogalmazó jogszabályok vagy jogszabálytervezetek rendkívül változatos formában jelennek meg, ami természetes is lehetne, ugyanakkor az tapasztalható, hogy az ezekkel kapcsolatos elméleti tudás is meglehetősen eltérő. Kétségtelen, hogy nem alakult ki egységes fogalomhasználat az autonómiával kapcsolatosan, ami lehet, hogy politikailag nem feltétlenül szükséges, de szakmailag indokolt lehet.

Bizonyára hasznos volna ezt a kérdést is a kisebbségi szakpolitika területére utalni, de legalább szakértői szinten olyan fogalmi konstrukciót kialakítani, mely a terminológia szintjén valamiféle minimális kritériumot képes megfogalmazni. A másik követelmény, hogy lehetséges ezeket a törekvéseket olyan módon korszerűsíteni, hogy ne a nemzetállami logika mentén, azzal szemben kifejtett ellenhatásként jelenjenek meg, mintegy reprodukálva esetenként a nemzetállami kellékeket a romániai magyar kisebbségi viszonyokra.

Amennyiben a különböző magyar közösségek autonómiatörekvéseit vetnénk össze, azt tapasztalhatjuk, hogy ezek mind tartalmukban, mind formájukban, illetve a megvalósítás taktikai és stratégiai vonatkozásaiban – egyébként természetes módon – nagy eltéréseket mutatnak.

Az autonómiaformák bevezetésének, megvalósításának kezdeményezése az RMSZ részéről, a romániai kormányzati pozíciók ellenére eredménytelennek bizonyult. A sorozatos sikertelenségek, eredménytelenségek dacára az autonómiaformák törvénybe iktatása megmaradt vállalt politikai célként és politikai programként, ugyanakkor gyakran irracionális dimenziókat öltött, illetve esetenként már-már mitikus célként lebegett és lebeg ma is egyesek szeme előtt. Értelemszerűen az autonómia politikai programja, az autonómiaállapot megvalósítása egyre kevésbé jelenik meg a konkrét cselekvések és a megvalósítható programok realitásában.

A helyzetek különbözőségét jól jelzi, hogy az autonómia kapcsán nem mindig sikerült túllépni az egyoldalú politikai retorika szintjén. A politikai többség és kisebbség közötti párbeszéd meddő vitatémájává vált. Ez a vita, ha nem is az igényelt autonómiaformát, de az autonómiaállapothoz közelítő területek, elsősorban nyelvi jogok szabályozását, törvényi becikkelyezését eredményezte. Fontos felismerések születtek meg a realisztikus és utópikus tervezetek szembesítésekor, és a megvalósíthatónak tekinthető tervezetek nyomán a közösségi autonómia igénye, intézményi megalapozása, előkészítése is konkretizálódott.

A nemzeti kisebbségek törvényileg rögzített öngazgatása, autonómiája erősítheti a modern demokratikus államok problémamegoldó képességét, anélkül hogy újabb nemzeti konfliktusokat gerjesztene. Ezen állításnak az igazsága elsősorban a kisebbségi autonómiáknak helyet adó államok demokratikus jellegén, az autonómiák működőképességén mérhető le. Az autonómiamegoldásoknak ez a hozadéka aligha érvényesülhet olyan államban, mely hivatalosan vállaltan demokráciadeficittel küszködik.

Az EU-csatlakozás következtében megkerülhetetlenné válik a döntéshozatal alacsonyabb szintre telepítése, ami a szubszidiaritás elvének gyakorlatba való átültetését teszi szükségessé. Mindez a regionalizmus folyamatának a felerősödéséhez vezet, és ha ez párhuzamosan zajlik a közigazgatás decentralizációjával, megfelelő keretet biztosíthat a területi autonómia feltételeinek a megteremtéséhez.⁴

Fontos tanulsága lehet az autonómiáról zajló magyar–magyar belső, illetve magyar–román vitáknak, hogy ez alapvetően nem az egyoldalú politikai kinyilatkoztatások körébe tartozó cselekvés. Általánosságban és alapvetően kijelenthető, hogy az autonómiatörekvések, illetve ezeknek az elutasítása vagy elfogadása civilizációs kérdés, s mint ilyen a politikai kultúra, a többség és kisebbség politikai kultúrájának, a hatalomgyakorlás hatékony megszervezésének a képességével függ össze. Vagyis az együttműködés, a partnerség képessége a közösségen belül éppúgy fontos, mint a többségi-kisebbségi viszonylatban. Emellett bizonyos gazdasági fejlettségi szint megteremtésére is szükség van, hiszen az önkormányzati rendszer működtetéséhez gazdasági feltételeket is biztosítani kell.

Valószínűleg sokakat irritálhat az a megállapítás, hogy elmaradott viszonyokra, szegénységre nem lehet hatékony autonómiát telepíteni, de azt sem gondolom, hogy előbb a gazdasági gyarapodást kell megteremteni, és csak utána jöhet az autonómia. Valószínűleg egyidejűleg kell ezeknek a céloknak a megvalósításán munkálkodni.

Az alapvető kérdés és egyben kihívás, hogy sikerül-e az autonómiát a politikai programok néhol utópikus magasságából a hétköznapi világába hozni, mert az bizonyos – szociológiai felmérések is alátámasztják ezt –, hogy jelenleg nincsen jelen az emberek napi preferenciáiban. Lehetséges-e tehát az autonómiát mitikus célból, a hétköznapi hasznos igényelt közösségi cselekvésévé tenni?

Ennek megvalósítása céljából alapvetően két dolgot lehet tenni mintegy egyidejűleg, nem pedig egymást kizáró alternatívaként. További törvénykezdeményezéseket kell megfogalmazni, benyújtani, érdemi vitára kell ösztönözni a romániai politikai osztályt, hogy olyan jogszabályokat dolgozzanak ki és emeljenek törvényerőre, melyek közelebb vihetnek az autonómiaállapotokhoz. Az erdélyi magyar közösség keretei között pedig arra lesz szükség, hogy a politikai érdekképviselő, a civil társadalom közösen, egymással együttműködve alakítsa ki a jelenleg létező jogszabályi keretek és korlátok között az autonómiaformák kezdetleges intézményes és funkcionális kereteit. Ismeretes, hogy a romániai törvényhozásban a kulturális autonómia létrehozásáról szóló törvénytervezet parlamenti vitája nem vezetett eredményre. Az új törvényhozásban újra meg kell

⁴ Kántor Zoltán: Autonómia, önkormányzatiság és a kisebbségi magyar közösségépítés. *Magyar Kisebbség* (2006) No. 3–4., 67.

kísérelni az autonómiaformákról szóló jogszabálytervezet elkészítését és betervezését.

Úgy vélem, hogy a jelen és a következő időszakban sem tapasztalható majd lényeges változás a többségi magatartásban, ezért a kitűzött célok elérése érdekében a jogos követeléseket újra kell fogalmazni, illetve a legitim céloknak megfelelő más törvényhozási vagy azon kívüli törvényes eszközöket kell igénybe venni. Ilyen lehet egy olyan törvénykezdeményezés, mely általános kerettörvény lenne az autonómiáról. Ez a kerettörvény az autonómia fogalmát, kritériumait írhatná le, ami jogalapot biztosíthat a konkrét autonómiaformák létrehozására. Még mielőtt bárki is visszalépést vélne felfedezni ebben a javaslatban, szeretném hangsúlyozni, hogy valójában olyan reálpolitikai kezdeményezésre gondolok, amelynek talán nagyobb esélye volna az elfogadásra a román parlamentben.

A törvényhozás szintjén, ha lehetőség nyílik az Alkotmány módosítására, akkor meg kell kísérelni például a nemzetállam fogalmának a törlését, az autonómiaformák alkotmányos elismertetését, a kisebbségi alapjogok körének bővítését, különösen a létező jogok érvényesítéséhez szükséges kötelezettségek garanciális jellegű pontos megfogalmazását. A fogalomhasználat vonatkozásában fontos az autonómiaformák elvi alapjaként a szubszidiaritást mint alkotmányos elvet elfogadtatni, vagy a kölcsönös kétnyelvűség fogalmát használni, mely jogilag intézményesíti a kétnyelvűséget. Az anyanyelv használatának, az anyanyelvi jogok érvényesítésének lehetősége és ez által akár a magyar és a többi kisebbségi nyelv (regionális) jogi státusának az elismertetése aligha hagyható ki mint közbülső lépcsőfok a közösségi jogok rendszerszerű kiépítésénél.

Összefoglalás helyett

Az EU-csatlakozást követően a kisebbségpolitikában bizonyos paradigmaváltásra van szükség. Kétségtelenné vált, hogy a korábbi gyakorlat ártértékelése és az új cselekvési lehetőségek kihasználása elkerülhetetlen.⁵ Összefoglalva a fentebb leírtakat, a következő hét pontban látom a paradigmaváltás egyes elemeit. Többretegű, többszintű cselekvések összehangolásával lehet hatékony kisebbségi politikát folytatni. Az EU intézményrendszere által kínált programokban külön vagy együtt Magyarországgal, Szlovákiával közös részvétel, az EU által fontosnak minősített értékek – szubszidiaritás, diszkrimináció tilalma, kulturális és nyelvi sokszínűség védelme, szomszédsági kapcsolatok – mentén szorgalmazni és kialakítani olyan politikákat, mely egyben a kisebbségvédelmet is szolgálja.⁶

⁵ A paradigmaváltás szükségességéről, hozzászólások a határon túli magyar pártok elnökeinek találkozáján. Lásd *Ezredforduló* (2008) No. 2., 18–27.

⁶ A nemzeti azonosságtudat megújításának és fejlesztésének feltételei, intézményrendszere, Ajánlások. *Magyar Kisebbség* (2006) No. 3–4., 206–207.

A politikai, jogi, törvényhozási cselekvés nem kizárólagos lehetősége a kisebbségpolitikának, következésképpen ezeket megtartva és ezekkel egyenrangúan kezelve kell egyéb – főként civil társadalmi, civil szervezeti – eszközöket, cselekvési programokat a kisebbségpolitika részévé tenni. Ugyanakkor a politikai, jogalkotói tevékenység hangsúlyosan jelenik meg a helyi, regionális, országos, valamint EU-intézményrendszer, elsősorban az Európai Parlament szintjén. A kisebbségpolitika kiemelten interdiszciplináris jellegűvé vált, szakpolitikák összességeként jelenik meg, ami lehetőséget teremt a közös kutatási és cselekvési tér kialakítására, ami tervezhetővé teheti a kisebbségi társadalom intézményrendszerét és ennek működését. Az önkormányzatok változatos formákban és eszközrendszerrel lehetnek részesei, aktív szereplői a kisebbségpolitikának. A helyi autonómia elmélyítésében éppúgy pótolhatatlanul fontos szerepük van, mint a határ menti együttműködésben vagy akár a kistérségi fejlesztési programokban, az önkormányzati társulások létrehozásában. Az autonómia különböző formáinak szorgalmazása elképzelhetetlen a regionalizációs folyamatok kezdeményezése, bátorítása és sikere nélkül.

Mindezek a tényezők, alternatívák és lehetőségek, miközben korántsem a lehetőségek teljes körét jelentik, az új helyzethez igazodó kisebbségpolitikai stratégia fontos pillérei lehetnek. Uniós polgárokként és közösségként egyaránt le kell tehát számolnunk az EU-hoz kötődő illúziókkal, különösen ami a Nyugat segítő, „megváltó” szerepét illeti. Ugyanakkor azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az egyes kisebbségi közösségek cselekvési tere megnőtt.

Érdekérvényesítés az RMDSZ politikájában

Bevezetés

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség politikai és társadalmi szerepe, illetve az erdélyi magyar közösséggel való kapcsolata egyaránt rendszeres kutatási témája a magyarországi és a határon túli társadalomtudósoknak. Érdekes módon az RMDSZ parlamenti szereplésének kutatása nem élvez ekkora érdeklődést, annak ellenére, hogy a parlamenti képviselő alakulása a közösségen belüli erővonalak és politikai tér változásához hasonló jelentőséggel bír.

Jelen tanulmány az RMDSZ 1989 utáni parlamenti szereplésének egy szeletét kutatja, mégpedig a legutolsó választási ciklus plenáris ülésein elhangzott felszólalások diszkurzív elemzését tűzte ki célul. Ennek következtében fontos leszögezni, hogy a bemutatott kép nem teljes. A teljes kép leírása érdekében egy sokkal nagyobb, longitudinális kutatásra lenne szükség, ahol a különböző választási ciklusokat – az egyes RMDSZ-korszakokat – komparatív módszerekkel kellene kutatni. Ugyanakkor – és ez a nehezebb feladat – fontos lenne a parlamenti bizottságok és kormányülések szó szerinti jegyzőkönyveinek kutatása is, amelyek a nyilvánosság számára jelenleg elérhetetlenek.

A kutatás arra próbál választ adni, hogy a vizsgált periódusban mi jellemzi az RMDSZ által gyakorolt diskurzust? Miért mondják az RMDSZ-es képviselők azt, amit mondanak, illetve miért pont úgy alakítják mondanivalójukat? Maga a tanulmány négy nagy részre bontható. A kontextus megteremtése érdekében szükségessé vált a román parlament működésének bemutatása, amely maga is fontos szerepet játszik a diskurzus alakításában. A második fejezet tisztázza a legfontosabb elméleti és módszertani kérdéseket. A harmadik fejezet kifejezetten csak a felszólalásokban megjelenő diszkurzív stratégiákat tárgyalja, míg a negyedik azt vizsgálja, hogy a magyarság számára stratégiai kérdések miként jelennek meg a parlamenti beszédben, és ennek milyen következményei vannak.

A román parlament működésének legfontosabb sajátosságai

A román parlament működésének megvizsgálása mind az RMDSZ parlamenti szereplésének, stratégiáinak és diskurzusának elemzésében, mind a minta kiválasztásának szempontjából fontos szerepet játszik. A létező intézményes keret kihatással lehet a politikai térben részt vevő szereplők stratégiáira és választott diskurzusára is. Az alábbi fejezetben több olyan jogi dokumentumot – az alkotmány idevágó paragrafusait, a parlament működésének szabályzatait, illetve a választási törvényt – vizsgálunk, amelyek az intézmény működését szabályozzák.

A kétkamarás rendszer és ennek következményei

A román parlamenti rendszer egyik sajátossága, hogy kétkamarás rendszere nem igazán illik bele politikatudomány által leírt kétkamarás intézmények egyikébe sem. A politológusok általában abban látják a kétkamarás rendszerek célját, hogy a „kamarák mástól és másra kapnak mandátumot”.¹ Ezzel szemben a román parlament két kamarája mind a mandátumelosztás, mind a hatáskörök szempontjából hasonló képet mutat.

1990 és 2008 között – kisebb módosításoktól eltekintve² – a parlament mindkét házát arányos választási rendszerben választották meg. A választókerületeket a megyék alkották, ahol minden párt kötött listát állított. A Szenátus és a Képviselőház tagjainak választására egy időben került sor. Mandátumelosztás szempontjából a két ház közötti legfontosabb különbség a mandátumok számában nyilvánult meg, hiszen a törvény előírásai szerint egy szenátusi mandátum 160 000 lakos után, egy képviselői mandátum pedig 70 000 lakos után járt egy megyének.³ A Szenátus és Képviselőház megválasztása közötti különbségek szempontjából nem hozott változást a 2008 márciusában elfogadott új választási törvény sem, hiszen az egyéni választókerzeteken alapuló rendszer nem írt elő különböző választási rendszert a Szenátusra és a Képviselőházra, továbbra is megtartotta a fentebb már említett kvótákat.⁴

A két kamara hatásköreit az Alkotmány szabályozza. Az alaptörvény szerint a törvénytervezeteket mindkét ház tárgyalja, mindkettő kezdeményezhet módosításokat, de magát a döntést az úgynevezett döntéshozó kamara hozza meg. Az

¹ Körösenyi András: Kormányzati rendszerek. 63. In Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Budapest, 2004, Osiris Kiadó.

² A választási rendszer változásainak rövid leírását lásd Bakk Miklós – Szász Alpár Zoltán – Székely István Gergő: Parlamenti és elnökválasztás Romániában 2004 novemberében. *Magyar Kisebbség* (2004) No. 4., 6–7.

³ 2004/373-as számú törvény a Képviselőház és Szenátus megválasztására.

⁴ 2008/35-ös számú törvény a Képviselőház és Szenátus megválasztására és a 2004/67-es, 2001/215-ös és 2004/393-as törvények kiegészítésére.

Alkotmány pontosít, hogy milyen esetekben melyik kamara tölti be a döntéshozó funkciót. A fentiek mellett léteznek olyan esetek is, amikor a két kamara együttes ülést tart. A legfontosabb ilyen esetek, az ország szempontjából sarkalatos kérdések, mint például a költségvetés, nemzetbiztonsági jelentések elfogadása, a titkosszolgálatok vezetőjének és az ombudsmannak a kinevezése, a képviselők és szenátorok státusának módosítása.

A parlament belső működése

A parlamenti munka a Képviselőház és a Szenátus Működési Szabályzata⁵ alapján folyik, melynek érdemi része már a különböző bizottságokban megtörténik, hiszen minden törvénytervezetet a Szenátus és a Képviselőház megfelelő (fontosabb törvény esetén több) szakbizottsága véleményezi. Továbbá a bizottságok véleményezik a módosító indítványokat, elfogadva vagy elutasítva ezeket. A két kamara plénuma elé már csak a módosított és véleményezett törvénytervezetek kerülnek. Az általános vitán mindössze a törvénytervezet kezdeményezője, a bizottság elnöke vagy az általa kijelölt személy, illetve a parlamenti frakciók vezetői szólalhatnak fel. Különleges esetben – ha a Szenátus többsége megszavazza – más szenátorok is kaphatnak felszólalási jogot. A képviselőházban nincs ilyen kitétel. Ha cikkelyenkénti tárgyalásra kerül sor, a módosító indítványt benyújtó képviselők és szenátorok is felszólalhatnak. Fontos megemlíteni, hogy a parlamenti jegyzőkönyvek szó szerint csak a plenáris ülések vitáit rögzítik, a bizottságok működéséről legtöbb esetben nem születik nyilvános jegyzőkönyv, mindössze összefoglalókat olvashatunk.

A bizottsági és plenáris részvétel mellett minden képviselőnek és szenátornak jogában áll írásos vagy szóbeli kérdést intézni a kormányhoz, illetve interpellációt megfogalmazni. A fenti opciók mellett hetente egyszer lehetőség nyílik politikai nyilatkozatot is tenni. Míg a Képviselőházban a politikai nyilatkozat semmi látványos következménnyel nem jár, addig a Szenátusban a személyre szóló nyilatkozatok esetében a megszólított szenátor, parlamenti csoportosulás vagy a kormányképviselő élhet a viszontválasz lehetőségével.

A vizsgált dokumentumok arra engednek következtetni, hogy nincs nagy eltérés a Képviselőház és a Szenátus között sem a választásuk és a mandátumszerzés, sem a hatáskörök, sem a belső működés szempontjából. Feltételezhető volt, hogy a diszkurzív és az érdekérvényesítési stratégiák szempontjából az RMDSZ szereplése a két külön kamarán belül nem különbözik.

⁵ A Képviselőház Működési Szabályzata megtekinthető a következő honlapon: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=233>, a Szenátus Működési Szabályzata pedig a következőn: <http://www.senat.ro/PaginaPrincipala.aspx?tdID=14&divID=2&b=0&adr=%2fpagini%2fsenatul%2fregulamentul+senatului+2006.htm>. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 26.)

Egy másik a Parlament működésével kapcsolatos feltevésünk: a képviselők és szenátorok státusa megszólalásonként változik; az általános vitákban frakciójuk vagy parlamenti bizottságuk képviselőiként vagy törvénykezdeményezőként, míg a politikai nyilatkozatok esetében frakciójuk, saját maguk vagy az általuk képviselt megye nevében szólalnak meg.

Elméleti és módszertani megjegyzések

A kutatás elméleti alapja

Kutatásomban több diskurzuselemző iskola módszertanát kombináltam. Abból indultam ki, hogy a diskurzus nem kaotikusan kialakult szövegek egymás mellé helyezésén alapszik, hanem szereplői tudatosan alakítják politikai céljaik elérésére és a közvélemény befolyásolására.⁶ A diszkurzív stratégiák feltárásában figyelembe vettem mind a Michel Foucault által nevesített kizáró eljárásokat, mind pedig a nyelvészeti megközelítésből kiinduló Ruth Wodakon és Teun van Dijkon keresztül ismertté vált kritikai diskurzuselemzést.

Foucault strukturális szempontból közelíti meg a diskurzust, azt próbálja vizsgálni, melyek azok az elemek, amelyek szabályozzák, hogy kik a szereplői, illetve ezek milyen stratégiákat választanak.⁷ Mindezeket kizáró eljárásnak nevezi, melyek a következők. 1. *kívülről ható kizáró eljárások (tilalom* – nincs jogunk mindent kimondani, de sejtetni lehet az igazságot, *megosztás és elutasítás* – két vélemény szembeállítása, az egyik teljes mértékben való elutasítása és diszkreditálása, *az igaz és a hamis ellentéte* – két érv szembeállítása, az egyikkel a másik megcáfolása). 2. *belső kizáró eljárások (kommentár* – az eredeti szövegek elbeszélése, értelmezése, *szerző* – szubjektivitásával meghatározza a diskurzus identitását, *diszciplínák* – a diszciplína az a diskurzust ellenőrző rendszer, mely tartalmazza a szabályokat, a módszereket, az igaznak és hamisnak tekinthető kijelentéseket). 3. *alkalmazási körülmények (szertartás* – „meghatározza azt a minősítést, amellyel a beszélő egyéneknek rendelkezniük kell”, *diskurzustársaságok* – „meghatározzák és korlátozzák a beszélő egyének számát”, *doktrína* – a beszélők a hovatarozás meghatározásának eszközei).

Teun van Dijk és Ruth Wodak a diskurzus alapjának a társadalmi interakciót tekinti. Mindkettőjük szerint a diskurzus szabályozza a társadalmi szereplők világgépét, identitását, illetve interakcióit.⁸ Ugyanakkor a diskurzust gyártó sze-

⁶ Bourdieu, Pierre: A politikai mező. *Valóság* (1987) No. 30., 110.

⁷ Foucault, Michel: *A diskurzus rendje*. In Foucault, Michael: *A fantasztikus könyvtár*. Budapest, 1998, Pallas–Attraktor, 51–62.

⁸ Wodak, Ruth – Rudolf de Cillia – Martin Reisigl – Karin Liebhart: *The discursive construction of national identity*. Edinburgh, 1999, Edinburgh University Press, 8.

replők identitása és világképe ráteszi bélyegét diskurzusukra, reprodukálva az általuk jónak ítélt hatalmi viszonyokat.⁹ Ők a nyelvi struktúrák szempontjából közelítik meg a diskurzust, próbálva arra megválaszolni, hogy egyes szövegrészek milyen céllal jelennek meg, milyen kontextusban kerülnek elmondásra, mihez kapcsolódnak az illető kijelentések, mi azok társadalmi, politikai és történelmi kontextusa.¹⁰ A szövegkörnyezetből tehát kitűnik, hogy a beszélő milyen diszkurzív stratégiát alkalmaz, milyen argumentumokat és nyelvi fordulatokat használ ennek elérésére.¹¹

A kutatás módszertana

A fent említett diskurzuselemző módszerek segítségével megpróbáltam az RMDSZ-es képviselők parlamentben elhangzott beszédeit elemezni. Az elemzésben felhasznált szövegeket a következő minta szerint választottam ki. Mivel nincs nagy eltérés a Szenátus és a Képviselőház választása, hatáskörei és működése között, az egyik házban született hozzászólásokat elemezve érvényes következtetéseket vonhatunk le a másik ház működéséről is. A két kamara honlapjainak technikai felépítését figyelembe véve a Képviselőházra esett a választásom, hiszen a vizsgált periódus felszólalásai képviselőkre lebontva is megtalálhatók. A Képviselőház általános vitájának szövegei mellett az adatbázisba bevettem a két ház együttes ülésének anyagait is.

A másik szelekciós kritérium a képviselők státusa volt. Kutatásunk szempontjából csak azok a hozzászólások érdekesek, ahol a politikai szereplők az RMDSZ-frakció vagy legalábbis saját maguk nevében szólnak fel, tehát a parlamenti bizottság nevében tett hozzászólások nem kerültek be az adatbázisba. Az így kiválasztott majdnem kétszáz hozzászólást először hozzászóló, majd téma szerint csoportosítottuk, megemlítve, hogy a felszólalás politikai nyilatkozat-e vagy a plenáris ülésen tett hozzászólás. A téma szerinti csoportosítás egyrészt azért vált fontossá, mert így kiemelt figyelmet szentelhettünk egyes kérdéseknek, mind például az oktatás vagy az autonómia kérdésköre. Másrészt pedig a csoportosításra azért volt szükség, mert így rávilágíthattunk arra, hogy mely stratégiák érvényesek általánosan, illetve melyek kapcsolhatók valamilyen tematikához.

⁹ van Dijk, Teun A.: Principles of critical discourse analysis. *Discourse & Society* (1993) Vol. 4 No. 2., 249–283.

¹⁰ I. m. Wodak et al. (1999) 31.

¹¹ Toró Tibor: *Regional Identity in Elite Discourse*. Saarbrücken, 2008, VDM-Verlag Dr. Müller, 11–14.

Az RMDSZ diszkurzív stratégiái

Az elkövetkező fejezetben bemutatásra kerülnek az RMDSZ diszkurzív stratégiái, illetve legfontosabb jellemzőik. Továbbá a megfelelő kontextusba helyezve őket megpróbálok választ adni arra, hogy pontosan miként néz ki az RMDSZ parlamenti érdekképvisellete. Az első részben rámutatok a diskurzus külső befolyásoló tényezőire és szereplőinek sajátosságaira. A második részben pedig maguk a stratégiák kerülnek előtérbe. Anélkül, hogy az összes használt stratégiát bemutatnám, megpróbálom őket a megjelenési helyük szerint elemezni. Amennyiben alkalmazásuk, illetve annak motivációja témafüggő, vagy témánként változik, erre külön felhívom a figyelmet.

Szereplők, státusok és stratégiák

A parlamenti házszabály egyik direkt következménye az, hogy a Foucault által alkalmazási körülményeknek nevezett szabályozó eljárások kerülnek előtérbe, hiszen az általános vitákban a képviselők legtöbb esetben háromféleképpen szólhatnak fel: 1. a parlamenti bizottság képviselőjeként, 2. saját frakciójuk képviselőiként és 3. törvénykezdeményezőként.

Míg az első esetben az illető bizottság hivatalos véleményét tolmácsolják, addig a második esetben világosan az RMDSZ-frakció véleményét képviselik (a frakció nevében az esetek jelentős százalékában mindössze egy ember szólhat fel). A harmadik eset elszigetelten jelentkezik, hiszen elméletileg törvénykezdeményezőként a képviselő az RMDSZ véleményétől, céljaitól és stratégiáitól függetlenül is felléphet. Mélyebben elemezve a parlamenti házszabály által teremtett helyzetet arra a következtetésre juthatunk, hogy ez a pártlogikának kedvez, hiszen rákényszeríti a parlamenti frakciókat, hogy egy szócsőből álló fegyelmezett gépezetként működjenek. Tehát a házszabály diskurzusritkító tényezőként hat, egyben konzerválva a szervezeten és a frakción belül működő hatalmi struktúrákat is.

A fent említett folyamat a Székelyföld Autonómia Statútumának parlamenti tárgyalásában mutatkozik meg legjobban. Annak ellenére, hogy a törvénytervezet kezdeményezői RMDSZ-es képviselők és szenátorok,¹² a házszabály sajátos diskurzusritkító hatásának következtében az RMDSZ-frakcióval szembemenő

¹²2005 júliusában Sógor Csaba (akkor RMDSZ-es szenátor, jelenlegi európai parlamenti képviselő) és Becsek Garda Dezső RMDSZ-es képviselő másodszor nyújtották be a Székelyföld Autonómia Statútumára vonatkozó törvénytervezetet. A tervezet az Adminisztrációs Bizottsághoz került, amely elutasította, majd ennek alapján a képviselőház plénuma is elutasította (a törvénytervezet parlamenti útvonulát lásd: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=6470) (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

tagok szót sem kaptak a törvénytervezet általános vitáján.¹³ Ezzel szemben a szót kapó RMDSZ-es képviselők pontosan leszögezik szerepüket és státusukat.

Ezt a törvénytervezetet nem az RMDSZ kezdeményezte és a beadott formában nem is tudjuk támogatni, mert sok hibája van.¹⁴

Tehát a beszélő nemcsak elmondja frakciója véleményét, hanem többes szám első személyt használva leszögezi, hogy nem saját maga nevében beszél, hanem az összes RMDSZ-es képviselő nevében. Ezzel egyetemben érzékelteti, hogy szervezete a magyarságot képviselő legitim szervezet, egyúttal szimbolikusan megfosztva a törvénytervezetet kezdeményező képviselőket státusuktól és legitimitásuktól.

Az esetek nagy részében a szerep és státus leszögezése kontextusfüggetlen. A beszélő felszólalásában utal rá, hogy éppen milyen szerepkörből beszél, ezzel is alátámasztva érveit. Ez akkor lehet fontos, ha a saját – vagy az RMDSZ-frakció – véleménye nem egyezik az éppen bemutatott bizottsági véleménnyel.

* * *

A beszélő státusának egy másik alkalmazása a foglalkozáshoz kötött. A képviselők sok esetben megjegyzik végzettségüket vagy foglalkozásukat.

Az elején le szeretném szögezni, hogy mielőtt képviselő lettem volna, 30 évet töltöttem Arad megyei iskolákban tanárként, de igazgatóként is. Elmondhatom, hogy volt alkalmam megismerni belülről azokat a problémákat, amelyekkel a rendszer küszködik.¹⁵

* * *

Szociológusként megpróbálom felhívni a figyelmet egy hasonló helyzetre és arra szeretném figyelmeztetni önöket, hogy egy régió létezése nem megkérdőjelezhető.¹⁶

Az ehhez hasonló hozzászólásoknak több funkciójuk van. Egyrészt, a foglalkozás pontosítása a felhozott argumentumok hitelességét kívánja igazolni. Másrészt pedig a képviselők által alkalmazott diskurzusrítkító stratégiának számít, hiszen le próbálják szögezni, melyek azok a diskurzustársaságok, amelyek hozzászólhatnak az illető témához. Tovább vizsgálva a kérdést észrevehetjük, hogy ez a képviselők által egyezményesen elfogadott stratégia.

¹³ A törvénytervezet általános parlamenti vitájának jegyzőkönyve a következő honlapon tekinthető meg: <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5956&idm=5&idl=1> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

¹⁴ Részlet Márton Árpád felszólalásából – a tanulmányban közölt fordítások mind a szerző saját fordításai – <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5956&idm=5&idl=1> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.) Annak ellenére, hogy itt Márton Árpád hozzászólását idéztük, hasonló kijelentéseket olvashatunk a témában szóló más RMDSZ-es képviselőktől is.

¹⁵ Részlet Király András 2006. november 14-i politikai nyilatkozatából.

¹⁶ Részlet Antal Árpád 2007. november 6-i politikai nyilatkozatából.

Ne csodálkozzanak, nem orvosként beszélek, nem vagyok orvos. Politikusként szólalok fel. (...) Ez az indítvány először is politikai nyilatkozat. (...) Másodszor egy vizsgálóbizottság létrehozására tett kérvény újrafogalmazása.¹⁷

Mielőtt rátérne magára a mondanivalóra, a fentebb idézett képviselő kénytelen olyan módon formálni a diszkurzív teret, hogy feljogosítsa saját magát a témához való hozzászóláshoz. Más szóval úgy formálja át saját maga számára a témát, hogy foglalkozásával hitelesíthesse mondanivalóját. A foucault-i terminológiánál maradva nemcsak újraszabja a létező diskurzustársaságokat, de kommentárként újraértelmezi magát a témát is.

A szakszerűség stratégiája

A fentebb említett foglalkozáscentrikus pozicionálás fontos szerepet kap a szakmai érveket használó szakszerűségi stratégiában. Más szóval, az RMDSZ-képviselők technokrata érvekkel közelítik meg a vitatott problémát. Az ilyen típusú érvek használata nem feltétlenül jelent újdonságot, de figyelembe véve használatának kontextusát, fontos következtetéseket vonhatunk le az RMDSZ érdek-képviselési stratégiáival kapcsolatban.

A szakpolitikai nyelvezet és a hozzárendelt szakszerűségi stratégia leginkább két esetben jelentkezik: egyrészt akkor, amikor olyan kérdés kerül napirendre, amelyik a magyarság vagy az RMDSZ szempontjából fontos stratégiai kérdésnek számít, másrészt pedig akkor, amikor a felszólaló és ezen belül az RMDSZ képes olyan artikulált véleményt képviselni, amelyik közvetíthet a szemben álló felek között, áttérve a vitát a személyes vagy szimbolikus síkokról egy racionális diskurzus felé.

1. *A magyarság szempontjából fontos kérdésekben használt szakszerűségi stratégia.* A viták témáját figyelembe véve, legtöbb esetben a tanügyi kérdések esetében jelentkezik. Nézzük meg például, miként érvel egy képviselő a tanügyi törvény olyan nemű módosítása ellen, ami megengedné, hogy kérésre bizonyos tantárgyakat egyszerre több nyelven is lehessen tanítani ugyanabban az osztályban.

Mondjuk van egy ukrán oktatási nyelvű iskola. Például az a döntés születik, hogy az illető intézmény V. osztályában egyes tantárgyakat (...) anyanyelvükön és román nyelven is oktassák. A kérdésem a következő: mikor használják majd a román és mikor a kisebbség nyelvét? Milyen százalékban?

(...) Mondják meg kérem, hogy módszertani szempontból hogyan lehet megoldani egy ilyen típusú tanítást? Azt mondom, hogy egy ilyen típusú törvény bevezetése csak egy eredményre vezethet. Sem az anyanyelvet, sem az állam

¹⁷Részlet Márton Árpád 2005. december 15-i „Himlőben halnak a romániai gyerekek a felelőtlen Kormány jóvoltából” javaslat megvitatásában tett felszólalásából.

nyelvét nem tanulják meg olyan szinten, ahogy a törvény kezdeményezője szeretné (...) és ott, ahol ezt a kétnyelvű oktatást bevezetik, az anyagból sem fognak semmit elsajátítani a gyerekek.¹⁸

Míg a hozzászólás második felében tisztán szakmai szempontból közelítve meg a problémát, a kivitelezés problematikus voltát és a tanügyi módszertan kérdését maga előtt tartva érvel a törvénytervezet abszurditása ellen. Emellett azonban észrevehető az is, ahogy megpróbálja a „mi” és „ők” közötti ellentétet román–magyar síkról egy sokkal árnyaltabb többség–kebbség síkra helyezni. Más esetben azonban, amennyire a téma engedi, sokkal általánosabb, „etnicitásmentes” határvonalakkal is próbálkoznak (például város–falú, külföldön tanuló–belföldön tanuló, szegények–gazdagok stb.). Jó példa az ilyen típusú határvonal-építésre az egyik képviselő diplomahonosításkor kötelező nyelvvizsga elleni érvelése:

Ha mi elfogadjuk ezt az ötletet, akkor a *román fiataljainkat* igazán furcsa helyzetbe hozzuk, hiszen nagyon sok egyetemista külföldön nem magyar nyelven diplomázik. Hazatérve pedig mi azt feltételezzük, hogy nem ismeri, vagy a négy év külföldi tartózkodás alatt elfelejtették anyanyelvüket, a román nyelvet?¹⁹

A beszélő mind a mondanivaló, mind a többes szám első személy használatával arra törekszik, hogy a témát egy román–magyar síkról egy sokkal általánosabb, a társadalom egésze számára érdekes síkra terelje.

2. *Közvetítői szerep kialakítása érdekében használt szakszerűségi stratégia.* Az ilyen típusú szakszerűségi stratégia általában olyan kérdésekben jelentkezik, amelyek szinte kivétel nélkül az hatalom–ellenzék vagy kormány/elnök–parlament szembenállást feltételez, illetve magas szimbolikus vagy ideológiai értéket képvisel valamelyik román parlamenti párt számára. A stratégia alkalmazásának célja az RMDSZ vitán kívül emelése, az állami, állampolgári érdek képviselőjeként való megjelenítése. Jól látható ez a stratégia a vagyonynyilatkozatok úrlapjainak módosításáról szóló kormányrendelet, illetve a tudományos kutatást, technológiai fejlesztést és innovációt szabályozó törvény megváltoztatásának vitájában.

Nekünk volt egypár jól megalapozott megjegyzésünk, és amikor kitöltésre kerültek ezek az úrlapok, igazunk is lett. El kell múljon azonban ez az idő, a politikai nyilatkozatok ideje, és egy nyugodtabb pillanatban neki kell álljunk ennek a törvénynek, és egy elfogadható formába hozzuk, hogy mindenki könnyen ki tudja tölteni [a kérdőívet].²⁰

* * *

¹⁸ Részlet Asztalos Ferenc 2006. október 30-i felszólalásából.

¹⁹ Részlet Asztalos Ferenc 2007. február 12-i felszólalásából (a szerző kiemelése).

²⁰ Részlet Márton Árpád 2005. május 10-i felszólalásából.

Tehát a szakmai viták szakmai viták, a személyes utalásokat pedig a Parlamenten kívül vagy teljesen el kell hagyni.²¹

Amint a fenti példák is mutatják, az RMDSZ hozzászólója az, aki megpróbál egy pragmatikus, racionális diskurzust kovácsolni, azt a látszatot keltve, hogy az RMDSZ az egyetlen párt, amelyik a „józan ész szavával él”, az állampolgárok érdekeit képviselve nem vesződik belpolitikai csatározásokkal.

* * *

Mindkét esetben elmondhatjuk, hogy a szakszerűségi stratégia alkalmazásának központi kérdése a politikai integráció problémája. Míg az első esetben a román pártok által is erősített etnikai törésvonal eltörlése, illetve az etnikai polarizálódás kiküszöbölése, árnyalása, addig a második esetben a szakmai hangnem célja a tényleges politikai integráció építése. Fontos megemlíteni, a kéttípusú stratégia az esetek jelentős részében csak analitikus szinten különíthető el, hiszen együttesen vannak jelen. Más szóval az „etnicitásmentesítő” szakmaiság, szakszerűség egyúttal pragmatikus és racionális diskurzusként is hat, ezzel ellensúlyozva a magyar kérdések érzelmi telítettségét.

A következetesség stratégiája

Az RMDSZ által egyik legtöbbet használt nyelvi stratégia a következetesség stratégiája. Bizonyos szempontból hasonlítható a fentebb tárgyalt szakszerűségi stratégiához, hiszen a motivációs szinten hasonló elvek alapján működik. Az esetek jelentős százalékában alkalmazásának célja a parlamenti szövetségesek keresése, és a feléjük küldött üzenet hangsúlyozása. Ugyanakkor, használata megfigyelhető az elvi – párt- és szakpolitikai kérdésektől független – kérdések tárgyalásában is.

Ha a következetesség alkalmazása nem is köthető feltétlenül egy bizonyos tematikájú diskurzushoz, de összeegyeztethető a szavazási szándékának kinyilvánításával, hiszen a következetesség megjelenése sok esetben egybeesik az RMDSZ-frakció törvénytámogatási vagy -ellenzési ígéretével.

(...) ha Vosgianian és Adomnitei miniszterek nem fogadták volna el Anghel Stanciu képviselő úr négy módosítását, újabb érveket kellett volna felhozniak (...) de így egy feladatom maradt.

Bejelentem, hogy az RMDSZ parlamenti csoportjának képviselői következetesek maradnak, úgy ahogy eddig harcoltak ezért a négy módosításért, továbbra is támogatják ezeket a módosításokat.²²

²¹ Részlet Lakatos Péter 2006. október 10-i felszólalásából.

²² Részlet Asztalos Ferenc a 2008-as költségvetés vitájához való hozzászólásából (2007. december 19.).

A fenti hozzászólás amellett, hogy biztosítja az RMDSZ-frakció támogatását, üzenetként is hat azok felé, akik e módosításokat elérték. Ez sok esetben kölcsönös szövetséget és támogatást tükröz, ami néha nyíltan is kifejezésre jut. Ilyen például az oktatási személyzet jogállásának módosításáról szóló törvénytervezet vitája, amikor is a hozzászóló nyíltan kijelenti elvárását a parlamenti szövetségekkel szemben.

Természetesen, amint azt tettük a bizottságban is, a kezdeményezést a plenáris ülésen is megszavazzuk. (...)

De maga a tény, hogy elfogadtuk ezt a kezdeményezést (...) egy gesztus részünkről azok felé, akik ezt a javaslatot tették. Egy baráti gesztus, azzal a reménnyel, hogy a jövőben hasonló elbánásban részesülünk mi is.²³

A következetességi stratégia tehát része az alkukötési folyamatnak, ugyanakkor garanciát nyújt arra, hogy az RMDSZ hasznos szövetséges lehet. A költségvetési vitához hasonló megfogalmazás arra enged következtetni, hogy az RMDSZ támogatja azokat a kezdeményezéseket, amelyek az állampolgárok érdekeit szolgálják. Itt a másodikként tárgyalt szakszerűségi és a következetességi stratégia már majdhogynem összeér.

Következetesek maradunk és megszavazzuk a plénum előtt is a törvénytervezetet. A magyarázat egyszerű: azokat a tanügyi kádereket segíti, akik komoly intellektuális munkát végeznek.²⁴

Az ehhez hasonló esetekben a következetesség nem más, mint a kormány támogatásának alátámasztása, ezzel belehelyezkedve a pártpolitika és a hatalom –ellenzék logika diktálta diskurzusba. Az RMDSZ a nem etnikai kérdésekben tehát megszűnik etnikai pártként működni. A következetesség ebben a formában a szakszerűségi stratégia második formájához hasonlóan, román pártokkal való alkuviszony, illetve a felénk küldött megbízhatósági üzenettel az RMDSZ politikai integrációját kívánja segíteni.

Egy másik olvasatban a következetesség stratégiája azért válik szükségessé, mert a választási ciklus elején felerősödtek azok a vélemények, mind a román pártok, mind a román média diskurzusában, hogy az RMDSZ elvtelen és egyetlen célja a kormányzati szereplés megtartása. Ennek érdekében pedig képes bárkivel koalícióra lépni. A következetesség ebben a megvilágításban az ehhez hasonló vélemények felülírását is jelentheti.

²³ Részlet Asztalos Ferenc a 2008. február 19-i hozzászólásából.

²⁴ Részlet Asztalos Ferenc a 2007. október 2-i hozzászólásából.

A hasznos hozzájárulás motívuma

A fenti stratégiák esetében az RMDSZ több esetben megszűnik etnikai pártként működni, deklarált érdekei és motivációi szintjén pedig nagyarányú politikai integrációt mutat. Ehhez hasonlóan a hasznos hozzájárulás motívuma ezt a képet látszik erősíteni. Az RMDSZ-képviselők fellépnek a „nép” és az „ország” érdekében, kihangsúlyozva saját hozzájárulásukat vagy kompromisszumkészségüket.

1. *A „nép” és az „ország” érdekeinek védői.* Mint már említettük, az RMDSZ képviselői felszólalnak és véleményt formálnak egy sor olyan kérdésben is, amely etnikai szempontból nem jelent prioritást a magyar közösség számára. Ezekben az esetekben az RMDSZ diszkurzív szinten megszűnik a magyarság képviselője lenni, az etnikai határvonalakat eltörölve a lakosság – vagy az éppen érintett társadalmi szegmens – egésze nevében próbál beszélni. Jó példa erre a stratégiára a szerzői jogok szabályozásáról szóló törvénytervezet vitájában képviselt vélemény, amikor a felszólaló a helyi hanglezkiadók érdekében beszél.

(...) nem akartuk a törvényt hátráltatni. (...) De a törvényben érdekelt az azt mondták, hogy a Romániában kiadott CD-k nagy része hasonló események [közérdekű események, városnapok, vásárok] alkalmával fogy el és [ezzel a rendelkezéssel] az eladásai akár 50%-al is csökkenhetnek.

Tehát a törvénnyel pont a romániai lemezkiadást támadjuk a legjobban, a román művészek munkáját nehezítve meg.²⁵

Más esetekben a hozzászóló teljes mértékben a politikai nemzetbe való integráltság szempontjából közelíti meg a problémát, többes szám első személyt használva mondanivalójában. Ezt tükrözi például a mezőgazdasági termelők támogatásáról szóló kormányrendelet vitájában tett megjegyzés is.

Kéne valamit tenni ezen a területen is (...) nem lehet, hogy *olyanok legyünk*, mint egy dél-amerikai állam, hogy a falusi lakosság nagy része föld nélkül maradjon.²⁶

Feltételezhető, hogy a fenti kérdéskörben a magyar közösség is érintett, a megfogalmazás világosan tükrözi, hogy a hozzászólót a mezőgazdaságban dolgozó egész lakosság sorsa foglalkoztatja. Az RMDSZ hasonló diszkurzív megfogalmazásai arra engednek következtetni, hogy olyan kérdésekben, amelyekben látszólag nincs meg a szimbolikus érdekérvényesítés kényszere képes a román pártokhoz hasonló logikával működni.

2. *Saját hozzájárulás és kompromisszumkészség.* A hasznos hozzájárulás stratégiájának egy másik formája a különböző – az ország vagy a kormány szempontjából fontos – törvények és határozatok meghozásában való szerep hangsú-

²⁵ Részlet Márton Árpád 2006. szeptember 11-i hozzászólásából.

²⁶ Részlet Becsek-Garda Dezső 2006. április 13-i hozzászólásából (a szerző kiemelése).

lyozása. Ez lehet akár a kialakításukban való részvétel, vagy az elfogadásukhoz szükséges kompromisszumra való hajlandóság is.

Nem volt mindig könnyű, nem mindenhol találtuk meg a legmegfelelőbb megoldást, ennek következtében ellene szavaztunk, vagy tartózkodtunk azokban az esetekben, ahol úgy éreztük, hogy van jobb megoldás. Ennek ellenére megszavaztuk ezt a változatot, hogy tegyünk egy újabb lépést az igazságügy megreformálása érdekében.²⁷

* * *

A törvény egyetlen fejezetét sem töröltük. (...) Mi több az eredeti javaslatnál különbözően pont a Romániai Magyar Demokrata Szövetség javaslatára került be egy új fejezet a büntetésekről. (...) ²⁸

A fenti hozzászólások nagyon is jellemzőek az RMDSZ hasznos hozzájárulás stratégiájára. A megfogalmazások felelősséget és szakmaiságot is sugallnak, kiemelve az RMDSZ-nek a román jogalkotásba hozott hozzájárulását.

* * *

Annak ellenére, hogy a hasznos hozzájárulás stratégiájának üzenete az, hogy az RMDSZ megszűnt etnikai pártként működni, és a román politikai tér és társadalom érdekeit figyelembe véve képes cselekedni, célja ezen túlmutat. Tükrözi az RMDSZ-es politikusok visszatérő igényét és fáradozását, hogy eltöröljék az etnikai törésvonalakat, és reális partnerkapcsolatokat alakítsanak ki a román pártokkal, mintegy bizonyítva lojalitásukat. Ez sok esetben azt is feltételezi, hogy nem fektetnek elég hangsúlyt a magyar közösség érdekeinek artikulációjára, mert mindig azt a kapcsolási felületet keresik meg, ahol a kérdéses témában a román társadalom megfelelő szakmai szegmenseinek, osztályainak képviselőjeként tudnak hatni.

Ellenségképek és kontextusai

Az RMDSZ ellenségképeinek elemzésében két tényezőt kell figyelembe venni. Egyrészt azt, hogy a beszélő milyen szereppel vagy politikai identitással látja el a szervezetet, amelynek nevében beszél, másrészt pedig, hogy milyen kontextusban és milyen céllal kerül a polarizáció megemléksre. Az első tényező szempontjából két kategóriát különböztethetünk meg: az etnikai polarizáció hatására, illetve a kormányzati és parlamenti szerepvállalás hatására kialakult ellenségképeket.

²⁷ Részlet Márton Árpád 2005. július 13-i hozzászólásából.

²⁸ Részlet Márton Árpád 2006. október 31-i hozzászólásából.

1. *Az eredendő ellenségek.* Annak ellenére, hogy az RMDSZ felszólalói kerülnek azokat a helyzeteket, amikor a konfliktusokat magyar–román szembeállításra lehet lebontani, felmerülnek olyan esetek, amikor ezek elkerülhetetlenek. Ezek eredendő ellentétekként vannak feltüntetve, amelyek a kisebbségi érdekvédelmi szervezetek és a többségi szélsőséges nacionalista szervezetek közötti ellentétből fakadnak.

Az a tény, hogy a Nagy Románia Párt képviselői úgy vélekednek, hogy sürgtelen egy olyan cikkely, amely a kisebbségekről beszél, nem lep meg senkit, de ez a paragrafus másról is szól.²⁹

A hozzászóló ebben az esetben olyan „igazságnak” tartja a két szervezet közötti ellentétet, amely a köztudatba tartozik, tehát a politikai térben jelen levő összes szereplő tisztában van vele, és elfogadja ezt.

Az ellentét hangsúlyozása két szempontból is fontos az RMDSZ számára. Egyrészt, a szervezet szócsövei nem azon fáradoznak, hogy megdöntsék a Nagy Románia Párt (NRP) és az egyéb szélsőséges pártok véleményét, hanem az eredendő ellentétre hivatkozva hatályon kívül helyezik az ellenfél mondanivalóját. Ebből a megközelítésből tehát akár már az NRN szélsőséges pártként való megbélyegzése is ilyen típusú kizáró eljárásnak minősíthető.

A másik szempont, ahol az eredendő ellenségkép célra vezetőnek bizonyul, a hasznos hozzájárulás motívuma. Kijátszva a mindenki által elfogadott ellentétet, a motívum érvként kerül felhasználásra egy – az ország vagy a választópolgárok szempontjából – nagy fontossággal bíró kérdés támogatásában.

Mindig, amikor az RMDSZ véletlenül támogatja a NRP egyik ötletét, nyilatkozatok születnek erről az egyesülésről. Nincs semmiféle egyesülés (...) Az a fontosabb, hogy mit tartalmaz a törvény, nem hogy ki javasolta.³⁰

A fenti hozzászólásnak nemcsak az az üzenete, hogy az RMDSZ képes partner lenni a fontos kérdésekben, hanem az is, hogy a szervezet kompromisszumos hajlandóságot mutat, ezzel is alátámasztva integrációs igényeit.

2. *Politikai ellenségképek.* A másik nagy ellenségkép-kategória a parlamenti és kormányzati szereppel szembeni elvárások artikulációja. Ez legjobban a Szociáldemokrata Párttal és a Demokrata Párttal való kapcsolatban mérhető le. Míg a kormányzati ciklus elején a Szociáldemokrata Párt volt az, amelyik politikai ellenfélként jelent meg, addig a Demokrata Párttal való konfliktus növekedése és koalícióból való kilépése után ezen utóbbi alakulat és a hozzá közel álló miniszterek kerültek a politikai célkeresztbe. A politikai ellenségkép stratégiájának használata esetében sem az érvek ütköztetéséről van szó, hanem minden egyes

²⁹Részlet Márton Árpád 2006. november 23-i a 2007-es költségvetés elfogadásáról szóló hozzászólásából.

³⁰Részlet Márton Árpád 2006. október 17-i hozzászólásából.

alkalommal az ellenség diszkreditálása, hitelének lerombolása a cél. Jó példa erre a nyugdíjemeléssel kapcsolatban kialakult vita.

Amikor mi sürgettük ennek a problémának a megoldását 2005-ben, maguknak, a Demokrata Pártnak (...) nem volt sürgős. (...) Most meg politikai tőkét szeretnének kovácsolni belőle? Nem sietős. Megoldhatjuk szeptember elején is, mert a Liberális Demokrata Párt törvénytervezete tartalmaz pár hibát, amit ki kell iktatni, és amúgy is csak 2009. január 1-jén lépne érvénybe. Tehát, csak nyugalom. Miért siettetik most, választási okokból?³¹

A fentihez hasonlóan az ilyen típusú hozzászólások általában leleplező hangvételűek, kimondják a témához csak közvetetten tartozó igazságokat.

* * *

A többi tárgyalta stratégiához hasonlóan az ellenségek felhasználása is két külön stratégiát fed. Egyrészt, az RMDSZ kihasználja „köztudott” szembenállását, hogy saját politikai integrációját és partneri kapcsolatait erősítse, lojalitását bizonyítsa. Másrészt pedig, mind az etnikai hovatartozásra visszavezethető eredendő, mind a politikai ellenségek az ellenérvek helyettesítésére használja fel.

Szimbolikus érdekképviselő

Annak ellenére, hogy dolgozatunk az RMDSZ parlamenti szerepéről szól, eddig kevés szó esett a reális érdekképviselőről. Mint ahogy az előbbi fejezetben is megjegyeztük, a parlamenti szövegek diszkurzív elemzése azt mutatja, hogy az RMDSZ parlamenti stratégiájának szerves része a magyarságot érintő kérdések „kompatibilissá tétele”, átformálása. A tanügyi kérdésekben használt stratégia jól tükrözi, hogy a szervezet célja az, hogy a magyarság szempontjából kiemelt kérdésnek számító törvénytervezetek vitái ne etnikai alapon polarizálódjanak, hanem a társadalom más törésvonalai alapján. Amennyiben ez nem sikerül, az illető probléma lekerül vagy éppen fel sem kerül a napirendre.

Hasonló logika működteti az RMDSZ autonómiával kapcsolatos diskurzusát és stratégiáját is. Míg a közösség felé, a 2004-es parlamenti választások kampányában az autonómia kérdésköre fontos szerepet kapott, addig ez a prioritási pont hiányzik a parlamenti szereplésből. A parlament plenáris ülésén csak elvétve találunk utalást a különböző autonómiaformák képviselőjére, legyen az Székelyföld területi autonómiájára, vagy az RMDSZ által kidolgozott kisebbségi törvényen belül megfogalmazott kulturális autonómia. Ez utóbbi említésének hiánya annak köszönhető, hogy a kisebbségi törvény már több éve a parlamenti

³¹ Részlet Kerekes Károly 2008. június 24-i hozzászólásából.

bizottságok asztalán hever, a plenáris ülésen mindössze eredmény nélküli kompromisszumok kapcsán kerül szóba.

A területi autonómiával teljesen más a helyzet. Az RMDSZ diszkurzív szempontból való pártosodása kapcsán említettem, hogy a szervezet – részben a parlamenti szabályzatnak tulajdoníthatóan – kézben tartja a magyarság nevében beszélés monopóliumát. Itt a Székelyföld Autonómia Statútumát hoztam fel példának. A törvénytervezet vitája azonban sokkal többet elárul erről a kérdésről. A területi autonómia parlamenti vitájában a felszólalók több esetben is a román politikai pártok diskurzusára jellemző érvekkel határolódnak el a törvénytervezettől.

(...) az RMDSZ sem támogatja ezt a törvénytervezetet. Mi az autonómiák, a regionalizmusok hívei vagyunk, nem pedig az *etnikai alapú területi autonómiáké*.³²

Az autonómia kérdéskörében a politikai ellenfelet nem a román pártok jelentik, hanem a magyarságon belül létező ellenzék. Az etnikai alapú területi autonómiával való érvelés tehát nem más, mint az ellenzék „radikálisként” való megbélyegzése,³³ diszkreditálása és a romániai politikai térből való kizárása.

Az RMDSZ „parlamenti magyarságpolitikájának” harmadik pillére a politikai nyilatkozatok terén található. Az RMDSZ-es képviselők politikai nyilatkozatai között jelentős számú olyan felszólalást találunk, ahol a képviselők helyi, regionális vagy nemzeti szinten történő etnikai diszkriminációért kemény hangvételben bírálják a kormány-tisztségviselőket, felszólalnak az autonómiáért is. A politikai nyilatkozatok olyan hozzászólások, amelyekben az RMDSZ felszólalói azok, akik kezdeményezik és erősítik az etnikai törésvonalakat. Feltehető a kérdés, mi értelme van etnikai alapú nyilatkozatokat tenni olyan kontextusban, amelynek nincs semmiféle gyakorlati jogalkotási következménye. Az ilyen típusú politikai nyilatkozatok azonban nem a parlamentnek szólnak, hanem a magyar közvéleményhez. Más szóval, ily módon a képviselők bukaresti közegből is saját közösségük mobilizálását tartják szem előtt, egyúttal saját funkciójukat is legitimizálják.

³² Részlet Tamás Sándor 2005. október 12-i hozzászólásából.

³³ A román sajtó az RMDSZ-en belül – majd később a Reform Tömörülés kilépése után a magyarságon belül – két sztereotipizált politikai csoportosulást különböztet meg: a „moderáltakat” (a jelenlegi RMDSZ-vezérkar), akik a román–magyar megbékélés és párbeszéd hívei, illetve a „radikálisokat” (a Reform Tömörülés egyes alakjai, a Tökés László köré csoportosult szervezetek – EMNT, SZNT, MPP), akik etnikai alapú területi autonómiát akarnak, államot az államban stb. Az RMDSZ a status quo fenntartása érdekében átvette ezeket a terminusokat, és jelentéseikkel egyetemben használják (részletesen a témáról lásd Toró Tibor: „Stereotipizarea unei polarizări – radicalii și moderații maghiari” [Egy polarizáció sztereotipizálása – a magyar radikálisok és moderáltak. *Observatorul Cultural* 2008 (413)]).

Következtetések

Amint láthattuk, az RMDSZ parlamenti szerepének gyakorlásában megszűnik többarcú szövetségnek lenni, teljes mértékben a pártlogika alapján irányítja működését. Ez részben a parlamenti házszabálynak köszönhető, másrészt pedig az RMDSZ azon törekvésének, hogy kézben tartsa a magyarság legitim képviselését.

Ugyanakkor a felszólalásokban használt diszkurzív stratégiák alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az RMDSZ-es képviselők fő célja a román politikai térbe való integráció elérése. A szakszerűség és a következetesség stratégiája, illetve a hasznos hozzájárulás motívumai mind a szervezet politikai integrációjának igényével születnek. Hasonló stratégiának tekinthető a magyar közösség által fontos kérdéseknek nevezett törvénytervezetek, problémák „etnicitásmentesítése” is. Az ehhez hasonló konfliktushelyzetekben az RMDSZ-es vezetők megpróbálnak olyan kontextust teremteni, ahol az érdekek nem egy román–magyar ellentétben, hanem a román társadalom egésze számára érdekes térben artikulálódnak (például falu–város, külföldön diplomázó egyetemisták–belföldön diplomázó egyetemisták stb.). A politikai integráció igénye tehát befolyásolja az etnikai szempontból fontos témák választását és nyelvezetét, kiszűrve, hogy melyek azok a problémák, amelyeket az RMDSZ támogat, illetve felhoz a parlamentben. Ez jól kimutatható a Székelyföld Területi Autonómiájának kérdéskörében is.

A politikai integráció igénye mellett több esetben világosan kimutatható, az RMDSZ parlamenti frakcióján belül is a román pártok működési logikája. Továbbá a kutatás kimutatta, hogy az RMDSZ képes a román pártok által elfogadott hatalom–ellenzék vagy kormány–parlament konfliktuális síkon is politizálni. Ez azt bizonyítja, hogy a szimbolikus szempontból érdektelen kérdésekben sok esetben nagyfokú politikai integrációt mutat. Más szóval egyes kérdésekben a román politikai pártok képesek politikailag integráltan kezelni az RMDSZ-t, ugyanakkor a szervezet is képes a román politikai térbe integráltan működni. Ennek ellenére a magyar közösség számára nem létfontosságú kérdések esetében is észrevehető egyes RMDSZ-es megszólalások bizonyítási igénye. Az ekképpen használt hasznos hozzájárulás motívumának célja például sok esetben pont ennek a lojalitásnak a bizonyítása.

Tanulmányunkban azt próbáltuk bemutatni, hogy a vizsgált periódusban melyek azok a stratégiák, motívumok, amelyek visszatérően megjelennek a Romániai Magyar Demokrata Szövetség parlamenti megszólalásaiban, illetve hogy ezeknek mi a céljuk a szervezet, valamint a magyar közösség egészének szempontjából. A kép árnyalása, illetve az RMDSZ céljainak, motivációi és stratégiái változásainak tetten érése érdekében, de a politikai integráció fokának megállapítása szempontjából is fontos lenne a kutatás kibővítése, az előző parlamenti ciklusok és a bizottsági felszólalások elemzésére is.

Törésvonalak vizsgálata Erdélyben

Bevezetés

A 21. század elejének politikai eseményei a román társadalomban lévő etnikai konfliktusok erősségét bizonyították. Ezt leginkább a törésvonal-elméletek segítségével lehet megérteni. Romániában azonban speciális helyzet áll fenn: a román társadalmat sok szerző szerint egy regionális törésvonal is megosztja.

1997-ben jelent meg a *Magyar Kisebbség* című folyóiratban Molnár Gusztáv *Az erdélyi kérdés* című írása.¹ Alapvetően három kérdéskört vizsgált meg: hol ér véget Európa, létezik-e kulturális (nem etnikai alapú) törésvonal Romániában, és hogyan integrálódhatna Románia az Európai Unióba. Természetesen ez utóbbi kérdés Románia 2007-es csatlakozása óta látszólag nem releváns. Ezért inkább a kulturális megközelítést állítom elemzésem középpontjába, így csak az első két kérdést fogom bővebben elemezni. Ezek a kérdések egy rendkívül érdekes vitát generáltak. A *Magyar Kisebbség* következő számában több szerző is kifejtette álláspontját. Az egy évvel később létrejött *Provincia* folyóirat pedig kizárólag ezekkel a kérdésekkel foglalkozott.² Ezek a megközelítések azonban szerintem túlságosan egyoldalúan közelítették meg a problémákat, általában csak egy tudománynak az eszköztárát használták fel, másrészt a kérdésköröket inkább külön elemezték. Nem született meg egy minden kérdést részletesen elemző tanulmány. Másrészt nagyon relevánsnak érzem az erdélyi kérdéssel kapcsolatos vitát, ugyanis két rendkívül fontos elméleti kérdést vett fel, amire a mai napig sem született átfogó válasz. A kérdést a következőképpen foglalhatjuk össze:

¹ Molnár Gusztáv: Az erdélyi kérdés. *Magyar Kisebbség* (1997) No. 3–4.

² A *Magyar Kisebbség* következő számában éles vita bontakozott ki. A *Provincia* folyóirat (Provincia (2001); Provincia 2000. Válogatás a folyóirat cikkeiből. Szerk.: Szokoly Elek. Marosvásárhely, Mediaprint KFT) 2000-ben jött létre azzal a céllal, hogy politikai témává tegye az erdélyi kérdést. Másrészt az elején tisztázni szeretném azt is, hogy mit is értek Erdélyen. A Molnár Gusztáv által felvázolt definíciót alkalmazom. Tehát Erdély: történelmi Erdély, Partium és Bánság.

hogyan lehetséges az, hogy a román nacionalizmus intézményesülése után még mindig létezik provinciális (regionális) tudat, illetve létezik-e erdélyi pillér, ha igen, akkor ez hogyan jelenhetne meg a politika szintjén. Ezt jelenti az erdélyi kérdés. A kérdés alapján a hipotézisem a következő: Romániában etnikai törésvonal miatt nem jelenik meg a regionális törésvonal a politika szintjén.

Miről is szól valójában az „erdélyi kérdés”?

Molnár Gusztáv elképzeléseinek bemutatása előtt az „erdélyi kérdés” fontosságáról és aktualitásáról írnék. Miért is ennyire relevánsak az előbb megfogalmazott kérdések, azaz hogy létezik-e erdélyi pillér, erdélyi identitástudat, és ez megjelenik-e a politikai rendszerben? Ezek a kérdések alapvetően arra keresik a választ, miként jöttek létre a nemzetek, mikor keletkezett a nacionalizmus, milyen tényezők miatt lett a nacionalizmus a modern társadalom legitimációs tényezője.³ Tehát a nacionalizmuselméletek legfontosabb kérdéseivel foglalkozik valójában, ezért tartom az „erdélyi kérdést” nagyon relevánsnak. Másrészt a molnári koncepció a „klasszikus” kérdéseken kívül újat is feltesz, mégpedig azt, hogy a nacionalizmus intézményesülése után létre lehet-e még hozni új típusú etnikai csoportokat.

Milyen tényezők miatt érzem aktuálisnak ezeket a kérdéseket? A Jugoszlávia és a Szovjetunió felbomlása utáni etnikai háborúk miatt sokan úgy vélték, hogy az új világrend legfőbb konfliktusformáló tényezője a szélsőséges nacionalizmus lesz. Snyder szerint: a nacionalizmus térnyerésének lehetősége veszélyezteti leginkább az új Európa biztonságát.⁴ Alapvetően én is elfogadom ezt a megközelítést, viszont Snyder megközelítését pontosítani kellene. Azaz első lépésben nem az új világrenddel kapcsolatos következtetések relevanciáját kellene elemezni, hanem azt, hogy a fragmentált társadalmakban milyen tényezők formálják az etnikai törésvonalakat. Hogy ha ezt a kérdést meg tudjuk válaszolni, akkor a világrenddel kapcsolatos elképzeléseket is pontosítani lehetne.

A kérdés aktualitását leginkább a romániai politikai eseményekkel lehet alátámasztani. 2008-ban Koszovó elismerése kapcsán a nemzetközi szinten éles vita bontakozott ki a népek önrendelkezési jogáról. Természetesen Románia nem

³ Conversi, Daniel: A nacionalizmuselmélet három irányzata. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó és Anderson, Benedict: Képzelt közösségek. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó és Smith, Anthony D.: A nemzetek eredete. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó és Gellner, Ernest: *Nations and Nationalism*. New York, Ithaca 1983 és Connor, Walker: Nacionalizmus és politikai illegitimitás. *Magyar Kisebbség* (2005) No. 1–2., 232–263. alapján ezek a nacionalizmuselméletek legfontosabb kérdései.

⁴ Griffiths, Stephen Ivan: *Nationalism and Ethnic Conflict. Threats to European Security*. Oxford University Press, 1993, 1–3.

ismerte el Koszovót. A politikai elit indoklásai között legfőbb érvként az szerepelt, hogy ha elismerték volna, akkor az erdélyi magyar kisebbség is jogosan követelhetné az autonómiát.⁵ Tehát a politikai elit cselekvését a magyar kisebbséggel szembeni ellenállás határozta meg. Ez pedig egyértelműen azt igazolja, hogy Romániában az etnikai törésvonal még mindig aktuális.

A vita tárgya

1996-ban a novemberi romániai választások második fordulója előtt a Társadalmi Demokrácia Romániai Pártja két térképet mutatott be. Az egyik Huntington *A civilizációk összecsapása és a világrend kialakulása* című művéből vett ábra volt, ami a bizánci és a latin kultúrkör határát jelöli be.⁶ Ezen egyértelműen az látszik, hogy Romániát átszeli ez a határvonal. Huntington szerint Erdély a latin civilizációhoz tartozik, míg Románia többi része a bizáncihoz. Iliescu azzal érvelt, hogy Romániából ki akarják szakítani Erdélyt, éppen emiatt rá kell szavazni, mert ő képviseli a román egységet. Hogyha pedig Constantinescu szavaznak a román állampolgárok, akkor az az ország federalizálódását fogja eredményezni.⁷

A másik térképen az első forduló választási eredmények voltak, ami részben Huntingtont igazolta, ugyanis az erdélyi megyék zömében az ellenzéki erők nyertek, míg Havasalföldön és Moldvában a posztkommunista szavazótábor volt többségben.⁸ Molnár Gusztáv ezt a politikai kampányfogást elemezte.

A civilizációs megközelítés alapján vizsgálta meg ezt a törésvonalat, ami természetesen szerinte egyben kulturális is. Molnár szerint Huntington csak felületesen foglalkozik ezzel, túlságosan makrogeopolitikai (francia geopolitikai iskola) szempontból közelíti meg a kérdést, a részletekkel nem nagyon törődik. Ezek miatt a hiányosságok miatt Molnár szerint szükség van a civilizációs paradigma finomítására.⁹ Miért is? Mint olvashatjuk Huntingtontól: „Európa ott ér véget, ahol a nyugati kereszténység, és ahol az iszlám és az ortodoxia világa kez-

⁵ Román lapok (2008) In <http://nol.hu/cikk/482074/> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 20.) Markó: Koszovó nem lehet Erdély-analógia. In http://hvg.hu/vilag/20080218_marko_bela_rmdsz_koszovo.aspx (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 20.), Funar (2008): Markó cáfolja Funar „zagyvaságait”. In <http://belpol.transindex.ro/?hir=17161> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 20.)

⁶ Huntington, Samuel: *A civilizációk összecsapása és a világrend kialakulása*. Budapest, 2006, Európa Könyvkiadó, 258.

⁷ I. m. Molnár (1997)

⁸ A második fordulóban csak Hunyad megyében tudott győzni Ion Iliescu. Romániai választások 1996 (2007). In <http://www.kappa.ro/guv/bec/r-pr2-e.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 07.)

⁹ I. m. Molnár (1997)

dődik.”¹⁰ Azaz Európában a civilizációk határai a különböző keresztény vallások határaival esnek egybe.

Hogy ha pusztán vallási szempontból közelítjük meg a kérdést, akkor Erdély inkább a két civilizáció találkozási pontja, nem lehet egyértelműen egy vallási törésvonalat megállapítani, ugyanis a mai Erdély lakosságának többsége román ortodox vallású.¹¹ Molnár ezért más megközelítést alkalmaz, szerinte a politikai kultúra a mérvadó a kérdést illetően. Szerinte a regáti kultúra elitista, míg az erdélyi ettől teljes mértékben eltérő. Más történelmi fejlődési pályán ment keresztül, mindvégig a latin civilizációhoz tartozott, aminek következtében kialakult egy sajátos erdélyi regionális tudat.

Persze itt kritikai észrevételként meg kell jegyezni azt, hogy a vallás kérdésével nem tud mit kezdeni, pedig ez a huntingtoni modell alapja, az egész civilizációs paradigma legfontosabb előfeltétele.¹²

Molnár és Huntington is egy statikus világot ábrázol, ahol kvázi minden ország egy civilizációhoz tartozik. Aki máshová szeretne tartozni, annak nem minden esetben sikerülhet ezt megtennie. A civilizációváltást nem nagyon tartják kivitelezhetőnek. Huntington három kritériumot fogalmaz meg: az ország elitjének lelkesedni kell a váltásért, közösségi visszacsatolásra van szükség, és természetesen a másik civilizációnak mindezt el kell ismernie (befogadás).¹³ Persze 2008-ban mások a politikai viszonyok, mint 10 évvel ezelőtt, viszont egy fontos kihívást azért mindketten megfogalmaznak. Huntington makroszinten teszi ezt meg: „ha a nem nyugati államok modernizálódni akarnak, akkor ehhez saját módszereket kell kidolgozniuk.”¹⁴ Molnár ezt az összefüggést alkalmazza Erdély kapcsán. Szerinte csakis akkor lehet igazán végrehajtani az igazi integrációt, hogyha megtörténik a devolúció, azaz Erdély elnyeri Románián belüli autonómiáját. Persze ennek kapcsán több elképzelés is létezik, hogy ez közigazgatásilag miként valósuljon meg. Erdély csakis akkor csatlakozhat ténylegesen a Nyugathoz, akkor történhet meg a modernizáció, hogyha saját történelmi múltjából indul ki, azaz létre kell hoznia a múltjából fakadó sajátos intézményi és politikai rendszert. Ez pedig kedvezően hatna Románia többi részére is. Tehát hogyha Románia valóban integrálódni szeretne a nyugati civilizációba, akkor mindenféleképpen szükség van a decentralizációra.¹⁵ A 2007. évi csatlakozás után persze kicsit másként tekinthetünk a kérdésre. Azonban még mindig aktuálisnak érzem,

¹⁰I. m. Huntington (2006) 259.

¹¹Erdély felekezeti összetétele 1992-ben (2007). In <http://www.geocities.com/erdelyilobby/html/census.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 7.)

¹²I. m. Huntington (2006).

¹³Uo. 222.

¹⁴Uo. 250.

¹⁵Molnár Gusztáv: A svájci modelltől az erdélyi modellig – vita Bukarest. *Provincia* (2002) No. 8–9., és Hadházy Zsuzsa: Kérdések és válaszok. (Az Erdély-vita összefoglalása), 162–169. In Bodó Barna (szerk.): *Romániai magyar évkönyv 2000*. Temesvár, 2002, Szórvány Alapítvány.

ugyanis Románia csatlakozása inkább politikai okok miatt történt meg. Ez pedig nem nagyon befolyásolja, rövid távon biztosan nem, a Romániában mind a mai napig létező regionális – Molnár szerint egyben – kulturális – törésvonalat. Egyik kritikusának is hasonló gondolatai voltak, persze ezeket az összefüggéseket az 1990-es évek politikai viszonyaiból következett ki. Gabriel Andreescu szerint az integráció kérdése pusztán politikai döntés eredménye, a gazdasági és politikai kritériumok másodlagosak.¹⁶ Ennek egyik legjobb példája az, hogy a 2003-as országjelentésben Románia nem kapta meg a működő piacgazdaság minősítést.¹⁷

Mint jeleztem a bevezető részben, az integrációs kérdésekkel nem szeretnék foglalkozni, inkább a Bakk Miklós által képviselt irányvonalat szeretném kifejteni. Szerinte a legfőbb kérdés az, hogy Európa mit fog kezdeni a köztes régiókkal, azaz a „közép-európai fragmentumokkal”. Ehhez pedig még jobb módszertant kell alkalmazni. A huntingtoni modell Bakk Miklós szerint is túl kényelmes, valójában leegyszerűsíti a világot civilizációk harcára.¹⁸ Josef Joffe szerint, aki Huntington egyik legfőbb kritikusa, a civilizációk között már régen is voltak háborúk, másrészt egy kultúrán belül is nagyon sok eltérés van.¹⁹ Talán ez utóbbi a legfontosabb észrevétel: azaz a huntingtoni modell leegyszerűsíti a civilizációhoz tartozó társadalmakat, eleve homogén kultúrához tartoznak, ennek következtében pedig a társadalmi rendszerek is látszólag homogénekké válnak, nincsenek markáns törésvonalak. Joffe indirekt módon felfedezte a civilizációs paradigma legfontosabb kritikáját. Azaz egy civilizáción belül is léteznek markáns eltérések az országok között, másrészt az országokon belül is. Semmi sem homogén. Emiatt nem tud mit kezdeni a paradigma a köztes országok helyzetével, inkább egyszerűen csak civilizációs kudarcokról beszél. Persze Huntington a realista megközelítésekből indul ki, azaz a meglévő kulturális rendszerek nehezen változtathatók meg. Viszont én inkább a strukturalista szemléletmódot tartom relevánsabbnak, ugyanis e megközelítés szerint a társadalom nem egységes, hanem többféle alrendszerből tevődik össze, ami hatással van a végső makroszintű politikai döntéshozatalra (az első alapfeltételezésem, amelyet a parsonsi rendszerelmélet is felhasznál).²⁰ Ebből az is következik, hogy egy adott társadalmon belül több törésvonal is létezhet. A másik alapfeltételezésem pedig az lenne, hogy a társadalmi rendszerek állandóan változnak, ebből pedig azt következik,

¹⁶ Andreescu, Gabriel: Az „erdélyi kérdéstől” az „európai kérdésig”. *Magyar Kisebbség* (1998) No. 1.

¹⁷ Szócs Levente: Csatlakozás – 2007-ben? In Bodó Barna (szerk.): *Romániai magyar évkönyv 2004–2005*. Temesvár, 2004, Szórvány Alapítvány, 3–15.

¹⁸ Bakk Miklós: Románia és Közép-Európa – két kiegészítés. *Magyar Kisebbség* (1998) No. 1.

¹⁹ Joffe érveit Bakk (1998) összegezte.

²⁰ Parsons, Talcott: A modern társadalmak rendszere. In Parsons, Talcott: *A társadalmi rendszerről. Szociológiai Füzetek*, (1988) No. 45., 84–111.

hogy lehetséges a civilizációs váltás. Pontosan az első alapfeltételezésem, azaz a fragmentálódás miatt.

Huntington szerint egy civilizációs, míg Molnár szerint egy kulturális törésvonal létezik Romániában.²¹ Alapvetően az utóbbi állítással értek egyet, viszont több tényező miatt nem tudom teljes mértékben elfogadni. Pontosabban az előbb bemutatott alapfeltevéseim miatt. Miért is? Ez amiatt van, mert Erdélyben is történtek markáns változások a 20. században. Erdély társadalmi képe teljes mértékben megváltozott, a Molnár Gusztáv által felvázolt erdélyi identitástudatot több tényező is erőteljesen megváltoztatta.

Bakk Miklós csak a főbb módszertani problémákra hívta fel a figyelmet, nemigen nyújtott átfogó alternatívát a kérdést illetően, éppen emiatt éreztem szükségét annak, hogy több elmélettel kell elemezni a kérdést, jobb módszertani keretre van szükség. A következő fejezetben új elméleti keret segítségével fogom elemezni a regionális és az etnikai törésvonal közötti kapcsolatokat.

Új elméleti keret

Új elméleti keretem a parsonsi rendszerelméleten (AGIL-modell) alapul, amely szerint a társadalmat négy alrendszerre lehet osztani:

- a politikai testület (továbbiakban G), vagy más néven a politikai alrendszer feladata az, hogy kapcsolatot teremtsen a környezettel, erőforrásokat gyűjtsön, és kapcsolatokat teremtsen a társadalmi rendszer más alrendszereivel;
- gazdasági alrendszer (továbbiakban A) az erőforrásokat szolgáltatja;
- mintafenntartó alrendszer (továbbiakban L) a háztartások és a kisközösségek színtere;
- integratív alrendszer (továbbiakban I) az L-ből származó kapcsolatokat, kötődéseket alakítja át egy nagyobb közösségi szintre.

Az I és a G közötti kapcsolat a politikai támogatás, azaz az I alrendszerben lévő csoportok érdekei a G alrendszerben megjelennek. Az L és a G közötti kapcsolat a legitimáció, azaz az egyének (vagy családok) és a politikai alrendszer között létrejövő interakciók. Tehát az egyéneknek el kell fogadniuk a politikai alrendszert, sőt ez utóbbinak szüksége van egy legitimációs tényezőre. Az előbb bemutatott alrendszerek közötti kapcsolatok kétirányúak.

Rokkan és Lipset szerint az I alrendszeren belül négyfajta törésvonal létezik: állam–egyház, többségi–kisebbségi; agrár–ipari és munka–tőke.²² Ezek a kettős

²¹I. m. Huntington (2006) és Molnár (1997).

²²Lipset, Seymour Martin – Rokkan, Stein: *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction*. New York, 1967, Free Press.

forradalom következtében jöttek létre. Az I alrendszerben tehát azok a konfliktusok jelennek meg, amelyek a politikai alrendszerbe leképeződnek.

Rokkan és Lipset az állam centralizációs törekvéseivel magyarázza a kulturális törésvonalak kialakulását.²³ Azonban szerintem új típusú megközelítésre van szükség. Smith szerint a premodern társadalomban is léteztek bizonyos típusú kulturális, pontosabban etnikai közösségek. A premodern korszakot a kulturális sokféleség jellemezte, viszont ezeknek a közösségeknek az érdekei a politika szintjén nem jelentek meg. Smith több történelmi példával bizonyítja ezen állítását. Szerinte kéttípusú etnikai közösség létezett: a laterális és a vertikális. Az előbbi esetében valamilyen politikai réteg tartozik a közösséghez (arisztokratikus jellegű, például perzsák). Az utóbbi esetében pedig a közösséghez nem csak a vezetők tartoznak (például zsidók, örmények). A modern nemzet kialakulása egy folyamat eredménye, ugyanis a nemzetépítés során az elit figyelembe veszi a meglévő etnikai közösségek érdekeit.²⁴ Ebből az következik, hogy a nemzetépítés és az ezzel szoros összefüggésben lévő államépítés egy folyamatból származtatható, így az ebből eredő kulturális törésvonalakat is újra kell értelmeznünk. Tehát nem lehet éles cezúrát húzni a modern és a premodern társadalom között. Kulturális szempontból mindenféleképpen hibás ez az elképzelés.

Milyen következtetést vonhatunk le Smith elméletéből? Szerintem azt, hogy a modern társadalom kezdeti stádiumában az I alrendszerben (az L és az I közötti kapcsolatok erősek) már voltak bizonyos típusú csoportok, pontosabban etnikai közösségek, viszont a G alrendszerben érdekeik még nem jelentek meg.²⁵ A nemzetté válás akkor történt meg, amikor az etnikai csoportok vezetői megjelentek a G alrendszerben. E folyamatok után kezdődött csak el az államépítés, azaz az állam centralizációs törekvése. Azonban a modern társadalomban a politikai elitnek ezekből az etnikai csoportokból jöttek, tehát az ő érdekeit kellett képviselniük. Így az államépítés szoros kapcsolatban állt a nemzetépítéssel, a két folyamat egymástól elválaszthatatlan.

A másik fontos következtetésem az, hogy a G alrendszerben lévő politikai elitnek új legitimációs tényezőt is kellett teremteni. Azaz a G és az L alrendszer közötti kapcsolatot meg kellett szerveznie. Itt érdemes Anderson elméletét felhasználnunk, aki szerint a nacionalizmus valójában egy legitimációs tényező. A premodern társadalomban a vallás és a közös birodalmi tudat töltött be hasonló funkciót.²⁶ Ez a régi politikai elit legitimációs tényezője volt, az újnak természetesen új típusút kellett létesítenie: a nacionalizmust.

²³ Uo.

²⁴ I. m. Smith (2004)

²⁵ Természetesen a premodern korszakban is léteztek már etnikai közösségek, viszont erre a korszakra nem alkalmazható a parsonsi rendszerelmélet, ugyanis ez csak a modern társadalmakra vonatkozik (funkciók elkülönülése).

²⁶ I. m. Anderson (2004).

A következő pontokban összegezném a nacionalizmus kialakulását az AGIL-modell alapján:

1. A modern társadalom korai stádiumában már voltak etnikai közösségek (Smith)
2. A nemzetté válás akkor történt meg, amikor az etnikai közösségek vezetői megjelentek a G alrendszerben.

A későbbiekben az etnikai csoport identitását intézményesítette a G alrendszerben lévő politikai elit, azaz megteremtette a kapcsolatot a G és az L alrendszer között. Ez valójában egy legitimációs tényező (Anderson), amelynek következtében kialakult a nacionalizmus.

Az etnikai törésvonal kialakulása

A nemzetépítés és az államépítés előfeltételezi az etnikai közösség létét. Viszont mi történik abban a társadalomban, ahol több etnikai közösség is létezik? A pre-modern korszakban több etnikai csoport is létrejöhetett, az egyszerűsítés kedvéért most csak két csoportot különböztetnék meg: egy többségit és egy kisebbségit. Azaz a modern társadalom kezdeti stádiumában két etnikai csoport van jelen az I alrendszerben.

A következő fontos kérdés természetesen a két csoport közötti mechanizmusokra vonatkozik, azaz milyen stratégiát alkalmazhat a többségi etnikai csoport a kisebbségi csoporttal szemben. Alapvetően két stratégia létezhet: a kirekesztés és a befogadás. A többségi etnikai csoport politikai vezetői a nemzet- és államépítési folyamatok miatt kiépítenek bizonyos intézményi mechanizmusokat.²⁷ Miért is van erre szükség? A G alrendszerben lévő politikai elit stabilizálni szeretné hatalmát, ezért szüksége van valamilyen legitimizációs tényezőre. Meg kell teremteni az L és a G alrendszer közötti kapcsolatot, tehát a nacionalizmust ki kell teljesítenie, homogenizációra van szükség, hogy az adott etnikai csoport biztosítani tudja hatalmát. Azaz az L és a G alrendszer közötti legitimáció a domináns etnikai csoport nacionalizmusa lesz. Az utóbbi csoport akkor alkalmazza a kirekesztés stratégiáját, hogyha a kisebbségi csoport már megszerveződött az I alrendszerben, tehát az L és az I között már létesült korábban valamilyen kapcsolat. Ebben az esetben a domináns etnikai csoport megakadályozhatja azt, hogy a kisebbségi etnikai csoport részt vegyen a G alrendszerben, illetve az L és a G közötti kapcsolat mentén szerveződő legitimációs tényező következtében megakadályozhatja közvetett módon a kisebbségnek az L és az I közötti kapcsolatát, ami veszélybe sodorhatja a kisebbségi csoport fennmaradását, ugyanis számukra a legitimáció és a visszacsatolási mechanizmus csak ezen a csatornán keresztül

²⁷ Marx, Anthony: A kirekesztő nemzetállam. *Magyar Kisebbség* (2006) No. 3–4.

valósulhat meg. Az ilyen típusú törésvonalakat, amelyek az I alrendszeren belül megtalálhatók, viszont nem jelennek meg a G alrendszerben, latens törésvonalaknak nevezem.

A többségi etnikai csoport másik stratégiája a befogadás. Milyen esetben lehet ezt alkalmazni? Az előbbi logika alapján ez akkor képzelhető el, hogyha a kisebbségi etnikai csoport az I alrendszerben jelen van, viszont az L alrendszerrel való kapcsolata a modern társadalom korai stádiumában már nagyon gyenge (a többségi és a kisebbségi etnikai csoportok közötti kulturális különbségek könnyen áthidalhatók; a kisebbségi csoport az I alrendszerben jelen van, viszont nincs e csoportnak politikai elitje). Az ilyen típusú kisebbségi etnikai csoportokat a többségi könnyen asszimilálni tudja, mert az I alrendszerben lévő pozíciójuk nagyon gyenge.

A viszonyok elemzése után a kisebbségi csoportok stratégiáját is érdemes megvizsgálni. Vegyük most csak azt az esetet, amikor az I alrendszerben a modern társadalom kezdeti stádiumában található egy erős kapcsolatokkal rendelkező kisebbségi csoport, azaz az L és az I közötti kapcsolatok egyértelműek, illetve az is elképzelhető, hogy a G és az I között is létesült valamilyen típusú kapcsolat (a politikai rendszerben részt vesznek). Mi ezen feltételek teljesülése esetén a kisebbségi etnikai csoport stratégiája? A kisebbségi csoport domináns stratégiája a kulturális reprodukció, ezt pedig úgy tudja megvalósítani, ha különálló szervezeti hálót hoz létre, azaz egy olyan pillért az adott társadalmon belül, amely az I alrendszerben található meg.²⁸ Tehát ők is ugyanazt szeretnék, amit a többségi csoport, azaz egy sajátos nemzetépítő stratégiát követnek. Hogy ha pedig a G alrendszerben megjelenik a kisebbségi etnikai csoport politikai elitje, akkor a G és az L között is fog létesülni kapcsolat. A többségi etnikai csoport tehát egy kirekesztő vagy befogadó stratégiát követ, míg a kisebbségi etnikai csoport a kulturális reprodukció biztosításáért küzd.²⁹

Ezekből a viszonyokból lehet származtatni az etnikai jellegű törésvonalat. Azonban két típusa létezik ez utóbbinak: az egyik az, hogy ez a konfliktus megjelenik a politikai rendszerben, a másik pedig az, hogyha nem jelenik meg (latens törésvonal).

A kulturális törésvonalak kapcsolata

Az AGIL-modell értelmében az I alrendszerben lévő etnikai csoportok állandó visszajelzést kapnak az L és a G alrendszerektől. Az L-n keresztül történik a belső visszacsatolás, míg a külső a G-n keresztül érkezik, azaz a politikai rendsze-

²⁸ Enyedi Zsolt: Pillér és szubkultúra. A politikai-kulturális tagolódás egy lehetséges fogalmi kerete. *Politikatudományi Szemle* (1993) No. 4., 21–50.; Kántor Zoltán: Kisebbségi nemzetépítés. *Regio* (2000) No. 3. 219–241. alapján.

²⁹ I. m. Marx (2006), illetve I. m. Kántor (2000) alapján.

ren keresztül csatornázódik be. E kölcsönös kapcsolatok miatt az etnikai csoportok állandó visszajelzésben részesülhetnek, így a csoport határait állandóan újra kell értelmezniük, azaz kvázi az identitásukat. Ezek a mechanizmusok működnek a többségi és a kisebbségi etnikai csoportok esetében is. Tehát az etnikai törésvonalak alapvetően dinamikusak, azaz könnyen megváltozhatnak. Például bizonyos külső tényezők miatt (G alrendszerben keletkezik ez az információ) az etnikai csoport vezetői meg akarják változtatni a hozzáállásukat a kisebbségi csoporttal kapcsolatosan, vagy az utóbbi enged radikális követeléseiből, és együttműködésre kész a többségi csoporttal.

Az etnikai törésvonalak dinamikusságára vonatkozó megállapításaimat a későbbiekben még fel fogom használni, most vizsgáljuk meg azt, hogy milyen viszony jellemző a kulturális törésvonalak között. Tehát ebben az esetben létezik egy etnikai és valamilyen más típusú kulturális jellegű törésvonal (civilizációs, regionális). Hogy ha ez az eset fennáll, akkor a viszonyt alapvetően a G alrendszerben lévő politikai elit fogja meghatározni. Milyen esetek lehetségesek?

1. A többségi és a kisebbségi csoportnak is lételeme az etnikai törésvonal fenntartása, emiatt más típusú kulturális törésvonalak marginálisak lesznek, se a többséginek, se a kisebbséginek nem áll érdekében ezt a típusú konfliktust intézményesíteni.
2. Egy új csoport jöhet létre, amely figyelmen kívül hagyja az etnikai törésvonalat, más jellegű identitás mentén szerveződhetnek, ennek következtében pedig létrejöhet egy politikai elit a G alrendszerben. Ez a szerveződés valamilyen megmaradt régi kulturális különbségnek tudható be.

Az 1-es esetében egyértelmű a viszonyulás, azaz az etnikai törésvonal lesz a domináns, míg az egyéb kulturális törésvonalak és az ebből származtatható regionális törésvonalak szubdominánsak lesznek. A dominánson azt értem, hogy a politikai rendszerben ez a típusú törésvonal megjelenik, míg a szubdomináns éppen ez utóbbi miatt nem jelenhet meg a G alrendszerben. Miért nem intézményesülhetnek az ilyen típusú konfliktusok? A G alrendszerben két etnikai csoport van jelen, ebből az következik, hogy a kisebbségi etnikai csoport pártja is képes valamilyen módon visszajelzést adni nemcsak az I alrendszerben lévő csoportjának, hanem az L-nek is. A nacionalizmuselméletek szerint ellentmondáshoz jutunk, azonban szerintem ez csak látszólag van így, újra kell értelmeznünk a G és az L közötti kapcsolatokat. A többségi csoport etnikai identitásának intézményesülése nem épülhet ki teljes mértékben pontosan amiatt, mert a társadalmi rendszerben jelen van egy kisebbségi etnikai csoport, és a G-ben pedig az érdekeit képviselő kisebbségi etnikai párt. Ebből az következik, hogy az utóbbi kapcsolatban van az L alrendszerrel, ő is tud létesíteni egy legitimációs tényezőt.

A kisebbségi etnikai csoport legitimációs tényezői is biztosítva vannak, ezért érdekükben áll az, hogy ez a rendszer fennmaradjon. A többséginek pedig úgy-

szintén. A másik érvem az egyensúlyi helyzet bizonyítására az, hogy a kisebbségi etnikai csoport etnikai pártja úgy tudja szavazatait maximalizálni, ha az etnikai törésvonalhoz kapcsolódó politikai kérdéseket tematizál. Ezáltal kerülhet be a G alrendszerbe, és csakis így tudja a későbbiekben az L alrendszerrel való kapcsolatát kiépíteni.³⁰

Az ilyen típusú társadalomban az etnikai törésvonal egyértelműen domináns lesz. Mind a két erős etnikai csoport ezen egyensúlyi helyzet fenntartásában lesz érdekelt, így minden más típusú kulturális csoport marginális lesz a rendszerben.

A 2. számú eset azt az elméleti kérdést veti fel, hogy a nacionalizmus intézményesülése után létre lehet-e hozni új típusú kulturális ismérveken alapuló csoportokat (közös vallás, közös politikai kultúra, a többség és a kisebbség tagjait is magában foglalhatja). Elméletileg elképzelhető, hogy egy ilyen típusú csoport jelenjen meg az I alrendszerben, viszont gyakorlati szempontból nem tartom megvalósíthatónak azt, hogy a G alrendszerben is megjelenjen e csoport, esetleg csak hosszú távon.

Milyen tényezők határozhatják meg az új típusú csoport (kulturális alapon szerveződő) kialakulását? A többségi etnikai csoport identitásának intézményesülése után a nacionalizmus lett a politikai rendszer legfontosabb legitimációs tényezője. Minden modern társadalomban sikeresen végbementek ezek a folyamatok? A kérdések megválaszolásához ebben az esetben is a G és az L alrendszer közötti kapcsolatot kell megvizsgálnunk. Az előbbi részben azt állítottam, hogy a kisebbségi etnikai csoport is képes valamilyen kapcsolatot létesíteni a G és az L alrendszerek között. Egyensúlyi helyzet alakul ki, a kisebbségi és a többségi etnikai csoport is érdekelt abban, hogy ez fennmaradjon. Azonban mi történhet abban az esetben, hogyha a többségi és a kisebbségi etnikai csoportnak, valamilyen történelmi okból kifolyólag, gyenge az L alrendszerrel való kapcsolata? Például egymással párhuzamosan több etnikai csoportból alakult ki a mai többségi etnikai csoport, a későbbiekben pedig a homogenizációjuk nem valósult meg teljesen, illetve e csoportok régebben más kulturális körhöz tartoztak. Hogyan lehet ezt megállapítani? Valamilyen külső attribútumot kell keresnünk, például vallási, nyelvi, politikai kulturális különbségeket. Hogy ha ezek fennmaradtak, tehát találunk ilyen típusú eltéréseket a modern társadalomban, akkor elképzelhető az, hogy kulturális alapon szerveződhetnek új típusú csoportok. Ez azonban csak elméletileg lehetséges. A G alrendszerben ugyanis jelen van a többségi és a kisebbségi etnikai csoport, akik abban érdekeltek, hogy az egyensúlyi helyzet fennmaradjon, ráadásul a politikai elitjük is jelen van a G alrendszerben, így folyamatosan alakítani tudják az L és a G közötti kapcsolatot, esetleg valami-

³⁰ Reilly, Benjamin: *Democracy in Divided Societies*. New York, 2001, Cambridge University Press hasonló megközelítésről ír.

lyen más típusú legitimációs tényezőt használnak fel, ilyen lehet például a vallás, amely a premodern társadalmak legfontosabb legitimációs tényezője volt.³¹ Tehát nem tartom kivitelezhetőnek egy új típusú kulturális alapon szerveződő csoportnak a G alrendszerben való megjelenését az etnikai törésvonal erőssége miatt, mert a G és az L közötti kapcsolat erős.

A regionális és az etnikai törésvonal vizsgálata

Miért nem jelenik meg a regionális törésvonal a román politikai rendszerben? Elsőként a Molnár által alkalmazott módszertant fogom kritizálni.³² Szerinte a különbségek megmaradtak, sőt politikai szinten is megjelennek. Azonban álláspontom szerint rossz ok-okozati összefüggéseket használ, emiatt pedig hibás következtetéseket von le.

Milyen alapfeltételezéssel él? Szerinte a regionális törésvonal leképeződik a politikai rendszerbe, mármint az AGIL-modell szerint a G alrendszerbe. Milyen következtetést vonhatunk le ebből? Hogy ha elfogadjuk ezt az alapfeltételezést, akkor ez azt feltételezi, hogy a regionális törésvonalnak van politikai támogatottsága az I alrendszerben, azaz létezik valamilyen potenciális szavazótábor, a pártok pedig szavazatszerzési stratégiájuk miatt tematizálják a regionális jellegű kérdéseket. Vizsgáljuk meg a romániai elnökválasztási eredményeket.

Az 1996. évi választási eredmények látszólag az ő elméleti hipotézisét igazolták, ugyanis politikai szinten is jelen volt a megosztottság. A Demokratikus Konvenció az erdélyi megyék zömében győzött, míg a posztkommunista párt a másik két régióban szerzett többséget.³³ Azt állítja, hogy Erdély politikai kultúrája miatt győztek a liberális erők. Viszont szerintem ez egy hibás ok-okozati összefüggés. Miért is? Ennek több oka is van, de legfőképpen az, hogy a mostani politikai rendszer nem akar regionális szintű témaköröket elővenni, kvázi nem a regionális törésvonal implicálja a politikai témákat. Ezt több politikai ténnyel is lehet bizonyítani, de talán a legjobb példa a 2002–2003-as román alkotmányról szóló vita.³⁴

Három álláspont bontakozott ki. Nagy Románia Pártja nem akart semmilyen módosítást. A második álláspontot szinte az összes többi párt képviselte. Az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt van szükség pár módosításra. A harmadik álláspontot az RMDSZ bizonyos körei képviselték. Torró T. Tibor például felvetette azt, hogy az új alkotmányba bele kellene venni a regionalizmus gondo-

³¹I. m. Anderson (2004).

³²Molnár Gusztáv: Romániai választási geográfia. Adatok. *Provincia* (2000) No. 1.

³³I. m. Molnár (1997).

³⁴Románia alkotmánya (2007) <http://politika.transindex.ro/?cikk=2013> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 7.)

latát. Éles vita bontakozott ki, a parlamenti pártok közül senki sem támogatta elképzeléseit.³⁵

Amennyiben Molnár Gusztávnak igaza lenne, akkor a liberális erőknek egyértelműen támogatniuk kellett volna a regionalizmus gondolatát. Viszont nem álltak ki a regionális gondolatok mellett, pontosan a román nacionalizmus logikájából fakadóan (egységesítés, különbségek felszámolása a három etnikai csoport között). A választási térképek semmit sem jelentenek, a jelenlegi román politikai rendszer nem akar semmilyen regionális kérdésbe mélyen belemenni, nem nagyon akarja a témát képviselni, ezáltal pedig egy markánsabb politikai vitát generálni. Pontosabban valamilyen devolúciós modellből származó területi átrendeződést.³⁶ Emiatt szerintem teljes mértékben elvethető Molnár Gusztáv választásokkal kapcsolatos hipotézise.

Ráadásul a 2000. évi elnökválasztások első fordulójában Vadim Tudor, a Nagy-Románia Párt elnökjelöltje négy erdélyi megye kivételével győzött.³⁷ Ez pedig újabb problémát okoz az elmélete szempontjából. Másrészt ez a tény bizonyítja az előbbi fejezetben kifejtett gondolataimat, mármint azt, hogy az erdélyi társadalom jelentős mértékben megváltozott a 20. század során. Miként képzelhető el az, hogy Erdélyben, amely a latin kultúrkörhöz tartozik, mégis a magyar többségű megyék kivételével győzelmet aratott a Nagy-Románia Pártja? Molnár a 2000-es választásokat azzal magyarázta, hogy szerinte ez csak a látszat, továbbra is a liberális erők az erősebbek, csak mivel több romániai párt képviseli ezeket az eszméket, így ezeket a szavazatokat aggregálni kellene.³⁸ Azonban ez elég rossz megközelítés, ugyanis a pártok eltérő érdekeket képviselnek. Másrészt ez szintén abban az esetben lenne igaz, hogyha a liberális erők tematizálnák a regionalizmus kérdését. Viszont ezt egyik párt sem támogatja. Miért is kellene támogatniuk? A szavazatszerző stratégia miatt számukra az lenne kifizetődő, hogyha képviselnék a regionális témákat, mert így szerezhethének minél több szavazatot. Azonban ez a romániai politikai rendszerben nem áll fenn.

A 2004. évi elnökválasztási eredményekből semmilyen három területi régió közötti markáns eltérést nem tudunk megállapítani. A politikai rendszer továbbra sem akar ténylegesen a regionális kérdésekkel foglalkozni.³⁹ Szász Alpár Zoltán

³⁵ Bakk Miklós: A román alkotmány módosítása – a szerves fejlődés határpontján. *Regio* (2003) No. 4.

³⁶ Provincia (2001) alapján; I. m. Bakk Miklós – Szász Alpár Zoltán – Székely István Gergő (2004); Kocsis Gabriella – Szabó Róbert: Románia. In Kardos József – Simándi Irén (szerk.): Európai politikai rendszerek. Budapest, 2004, Osiris Kiadó, 711–736.

³⁷ Romániai választások (2007). In <http://www.electoralgeography.com/new/en/countries/r/romania/romania-presidential-election-2000.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 7.)

³⁸ I. m. Molnár (2000).

³⁹ I. m. Bakk – Szász – Székely (2005); I. m. Kocsis – Szabó (2004).

is arról értekezik egyik cikkében, hogy a regionalizmus kérdése nem politikai prioritás Romániában.⁴⁰

Egyedül a Parasztpárt próbálkozott még a 2000-es évek elején a regionális érdekek képviselésével. Politikai témává tette a vallási toleranciát, illetve történelmi igazságtételt követelt a görög katolikusok számára. Azonban nem sikerült ez a mobilizációs kísérlete. A 2000-es és a 2004-es választásokon kudarcot vallott.⁴¹ Megállapíthatjuk azt, hogy a regionális törésvonal nem képződik le a politikai rendszerbe, ugyanis a pártok nem tematizálják ezt a kérdést. Tehát egy latens törésvonalról van szó.

A politikai rendszerben a regionális törésvonal a román nacionalizmus és a magyar kisebbség nemzetépítő stratégiája miatt nem jelenhet meg. A következőkben az előbbi két tényezővel kapcsolatos folyamatokat fogom bemutatni.

A többségi román nacionalizmus

A román nacionalizmust az etnoszimbolista megközelítés alapján érdemes megvizsgálni. A modernista megközelítések két szempont miatt is elvethetőek. Egyrészt mert nem tudunk éles cezúrát húzni a modern és a premodern társadalmi rendszer között.⁴² Ráadásul a román modernizáció meglehetősen későn ment végbe, egy felülről irányított „rendszerváltás” történt meg. Nem lehet éles kontrasztot húzni a román történelemben, mint a magyar esetében, nálunk az 1848-as forradalom egyértelműen kontrasztként szolgál.⁴³ A másik érv a modernista elméletek alkalmazása ellen az, hogy 1918-ig a román nép megosztott volt, tehát külön fejlődtek, viszont a Gellner által kifejtett modernizációs folyamatok már a 19. század második felében végbementek, az ipari forradalomra gondolok első sorban.⁴⁴ A harmadik ellenérvként pedig a vallás szolgál. Anderson foglalkozott ezzel a kérdéssel. Szerinte a modernizáció előtt a vallás folyamatosan elveszítette legitimizációs szerepét, ennek következtében pedig újnak kell létrejönnie, ez pedig a nacionalizmus.⁴⁵ Azonban az 1990-es évektől kezdődően egyre jobban

⁴⁰ Szász Alpár Zoltán: A demokrácia modelljei Romániában: a valóság számokban kifejezve. *Magyar Kisebbség* (2002) No. 3.

⁴¹ Szilágyi Zsolt: A romániai politikai rendszer domináns törésvonalai. In I. m. Bodó Barna (2002) 10–18; I. m. Bakk – Szász – Székely (2005).

⁴² I. m. Smith (2004).

⁴³ Durandin, Catherine: *A román nép története*. Budapest, 1998, Maecenas Könyvek.

⁴⁴ Gellner, Ernest: A nacionalizmus kialakulása: a nemzet és az osztály mítoszai. In Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó.

⁴⁵ I. m. Anderson (2004).

erősödött a vallás szerepe, sőt az állam és az egyház közötti kapcsolatok elmélyültek.⁴⁶

A modernista megközelítések helyett az etnoszimbolisták, elsősorban Smith, elméletének feltevéseiből kell kiindulnunk. Szerintük a modernizációs folyamatok nem képeznek éles választóvonalat, azaz elismerik azt, hogy a nacionalizmus a modern kor terméke, viszont gyökerei a premodern korszakban jöttek létre. Tehát megpróbálják dinamikusan szemlélni a nacionalizmus kialakulásának és intézményesülésének folyamatait. Románia történelemére ez sokkal jobban illeszthető. Smith szerint a modernizáció előtt is léteztek kulturális közösségek, etnikai közösségeknek nevezte el ezeket. Hat ismérvvvel definiálta az etnikai közösségeket: népcsoport meghatározza önmagát, létezik egy származási mítosz, a csoport kollektív emlékezettel rendelkezik, tagjai közös történelmi területen élnek, közös kultúrával rendelkeznek, és szolidárisak egymás iránt.⁴⁷ Vizsgáljuk meg ezeket az ismérveket a román nép esetében. A román nép sokáig nem definiálta magát egységesen. A román szó eredetileg szabadparasztot jelentett, azonban a parasztság jobbágy sorba való taszítása után a népnév is veszített jelentőségéből.⁴⁸ A 19. század első felében még mindig a regionális elnevezés volt mérvadó: árgyelánok, muntyánok és moldovánok. A román elnevezés csak a század második felében erősödött meg, de továbbra is, sőt mind a mai napig megmaradt a regionális elnevezés.⁴⁹ A következő ismerv a származási mítosz, ez Erdélyben alakult ki elsőként, ott fogalmazódott meg a kontinuitás elmélete, amit később a moldovaiak és a havasalföldiek is átvettek.⁵⁰ A kollektív emlékezet a legbizonytalanabb ismerv, ugyanis elméletileg három etnikai közösségről beszélhetünk, akik teljesen más történelmi emlékekkel rendelkeznek. A havasalföldiek és a moldovaiak más kultúrkörhöz tartoztak, más tényezők formálták identitástudatukat.⁵¹ Itt érdemes felhasználnunk még az identitás fogalma kapcsán említett elképzelésemet, miszerint az identitások folyamatosan formálódnak a különféle belső és külső hatások miatt. Ebben az esetben az erdélyi románokat más tranzakciós hatások is érték, mint a havasalföldieket és a regátiakat, ugyanis más kultúrkörhöz tartoztak.

⁴⁶ Andreescu, Liviu: The construction of Orthodox churches in post-communist Romania. *Europe–Asia Studies* (2007) No. 3.

⁴⁷ I. m. Smith (2004).

⁴⁸ Miskolczi Ambrus: *Eszmék és téveszmék. Kritikai esszék a román múlt és jelen vitás kérdéseit tárgyaló könyvekről*. Budapest, 1994, Bereményi Könyvkiadó, 117.

⁴⁹ Boia, Lucian: *Történelem és mítosz a román köztudatban*. Kolozsvár, 1999, Kriterion Könyvkiadó, 157–190.

⁵⁰ Uo. és Balogh László: *Románia története*. Budapest, 1998, Aula Kiadó.

⁵¹ Ezt erősíti meg I. m. Boia (1999), és Mitu, Sorin: Illúziók és valóság Erdélyben. *Beszélő* (1998) No. 9.

A következő ismerv a közös történelmi terület, ami szintén nemigen jellemző a román népre, ugyanis egymástól elkülönülten éltek egészen 1918-ig.⁵² A közös kultúrkör kapcsán sem alkothatunk egységes képet, pontosan amiatt, mert más civilizációhoz tartoztak. A szolidaritás kérdése pedig nemigen merült fel. Sőt 1843-ban Kogalniceanu szerint a románokat a széthúzás jellemzi, akárcsak az ókori görögöket. Boia szerint pedig az 1859-es egyesülés után az országhatárok elmosódtak, viszont Moldova és Havasalföld továbbra is különálló egységként működött.⁵³

Tehát összességében megállapíthatjuk azt, hogy három különálló etnikai közösségről beszélhetünk. Ennek alapján négy fontos következtetést vonhatunk le. Elsőként azt, hogy csak 1918 után kezdett el intézményesülni az egységes román nacionalizmus, mindaddig nem is tudott, mert hiányzott az egységes állam. Másodsorban pedig azt, hogy a máshol szokásos átmeneti fázis, azaz a politikai intézményesülés folyamata, elég gyorsan végbement. Harmadsorban pedig azt, hogy más népek esetében Smith szerint az etnikai homogenizáció előfeltétel, itt pedig következményként jelent meg.⁵⁴ Az utolsó következtetésem pedig az, hogy Smith szerint a nacionalizmus egy konstruktív és egy valós folyamat egyszerre.⁵⁵ Azonban Romániában több a konstruktív elem, ez pedig az 1920-as évek után bontakozott ki igazán. Ekkor intézményesültek a különféle román mítoszok, mint például az, hogy a román nép mindvégig egységes volt. Azonban az előbbi tényezőkből megállapíthatjuk azt, hogy ez egy mítosz. Boia azt állítja, hogy a két világháború között még a különféle nézetek ütköztek egymással. Csak a kommunizmus időszakában értékelődött fel e mítosz szerepe. Legfőbb oka az volt, hogy ezzel akarta a román kommunista rendszer kifejezni azt, hogy Románia önálló politikát folytat, történelmi okok miatt meg akarta magát különböztetni a szovjet rendszertől.⁵⁶

Ha jobban belegondolunk az etnoszimbolista elméletek sem magyarázzák meg teljes mértékben a román nacionalizmust. Viszont a modernista elméletekkel szemben sokkal jobban leírják a valóságot. Éppen emiatt az etnoszimbolista elmélet finomítására van szükség. Főként az etnikai közösségek fogalmát illetően. A történelem folyamán sohasem volt egészen 1918-ig egységes román nemzet, utána pedig továbbra is megmaradtak a regionális különbségek, azaz az etnikai közösségi tudat is. Ez viszont nem következik az etnoszimbolista elméletekből.⁵⁷ A probléma valószínűleg a homogenizációs folyamatokkal, azaz az intézményesüléssel van. Tehát nem sikerült ezt teljes mértékben megvalósítani, mert a múlt-

⁵² A román történetírás számára is egy módszertani probléma. I. m. Boia (1999).

⁵³ I. m. Miskolczy (1994) és i. m. Boia (1999) 160–161.

⁵⁴ I. m. Smith (2004).

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ I. m. Boia (1999), és i. m. Durandin (1998) 411–417.

⁵⁷ I. m. Smith (2004).

ban három különálló etnikai közösség keletkezett, másrészt más politikai kultúrkörökhöz tartoztak. Más hatások érték őket, amit már a harmadik fejezetben bemutatam.

Ennek kapcsán kell visszatérnünk a parsonsi modellre. 1918 előtt végbement többé-kevésbé az etnikai közösségek modernizációs folyamata, azaz lassan elkezdődött saját társadalmuk differenciálódása. Emiatt a 19. században a saját identitástudatuk is megjelent a politikai szinten, egymástól elkülönülten. Azaz az L és az I alrendszerek között létrejöttek az identitástudatok, majd ezek politikai szinten is megjelentek (G).⁵⁸ Havasalföld és Moldva esetében ez egyértelmű. Erdélyben pedig ez 1918-ban történt meg ennek a ténynek a deklarálása a gyulafehérvári gyűlésen.⁵⁹ Tehát az egyesülésig a politikai szinten is megjelentek a regionális tudatok.⁶⁰

Azonban 1918 után elkezdődött a homogenizáció, aminek legfőbb elve a román nép egysége volt.⁶¹ Egymással szemben ezek az etnikai közösségek a befogadás stratégiáját alkalmazták, ugyanis a különbségek ellenére politikai elitjüknek eltökélt céljuk volt az, hogy megvalósítsák az egységes román államot.

A román nép egységének kérdése az 1991-ben elfogadott alkotmányban is megjelenik. Az első cikkelye azt fejezi ki, hogy a román állam oszthatatlan, a negyedik pedig a román nép egységét rögzíti.⁶² Ezek mind arra utalnak, hogy a román politikai elit célja a régi etnikai csoportok közötti különbségek felszámolódása. A homogenizáció a legfontosabb. 1965-ben, Ceaușescu hatalomra kerülése után újra engedélyezték a különféle nemzeti szimbólumokat.⁶³ A román rendszerváltás után pedig nemzeti ünnepé nyilvánították december 1-jét, amely szintén a nemzeti egységet deklarálja. A homogenizáció politikája nagyon fontos a román politikai elitnek.⁶⁴

Miért lényeges, hogy ez teljes mértékben sikerüljön? Anderson elméletét kell felhasználnunk a kérdés megválaszolásához. Szerinte a nacionalizmus egy legitimizációs tényező, ami a vallás helyére épül be.⁶⁵ Viszont – mint említettem – a román ortodox egyház és a román állam között eléggé elmélyültek a kapcsolatok, ezt mutatja be részletesen Andreescu egyik cikkében.⁶⁶ Tehát a román állam

⁵⁸I. m. Parsons (1988).

⁵⁹I. m. Molnár (1997), i. m. Durandin (1998), i. m. Balogh (2001).

⁶⁰I. m. Boia (1999), sőt 1931-ben Romulus Boila egy föderális alkotmányt javasolt, lásd Grüber Károly: A Sabin Gherman-jelenség, avagy van-e esélye az erdélyi regionalizmusnak? *Pro Minoritate* (1999) No. 1.

⁶¹I. m. Balogh (2001), i. m. Durandin (1998), i. m. Boia (1999).

⁶²Románia alkotmánya (2007).

⁶³Brubaker, Rogers – Feischmidt Margit – Fox, Jon – Grancea, Liana: *Nationalist Politics and Everyday Ethnicity in a Transylvanian Town*. Princeton, 2006, Princeton University Press.

⁶⁴Matei, Sorin: The Emergent Romanian Post-Communist Ethos. *Problems of Post-Communism* (2004) No. 3–4.

⁶⁵I. m. Anderson (2004).

⁶⁶I. m. Andreescu (2007).

továbbra is használja a vallást legitimizációs szempontból, a legfontosabb kérdés ennek kapcsán az, hogy miért szorul rá. Ennek oka valószínűleg abban rejlik, hogy a román nacionalizmus intézményesülése nem ment teljesen végbe, járulékos szerepre szorul. Másrészt az oszthatatlanság elvének meghirdetése arra utal, hogy a román politikai elit tisztában van a regionális törésvonalakkal. Azaz a román nacionalizmus intézményesülésének hiányosságai.

A kisebbség nemzetépítési stratégiája

A romániai magyar kisebbség a kommunista rendszerben eléggé hátrányos helyzetben volt. 1959-ben a Bolyai Egyetem autonómiáját megszüntették. 1960-ban a Magyar Autonóm Területet átszervezték, majd 1968-ban felszámolták. Ezzel a két történelmi eseménnyel lehet leginkább illusztrálni, miért is küzd a romániai magyarság.⁶⁷

Az 1990-es évek után egyértelműen valamilyen típusú kulturális vagy területi autonómiát követelnek, illetve helyre szeretnék állítani a Bolyai Egyetem autonómiáját.⁶⁸ Ez a két követelés természetesen szoros összefüggésben van a kulturális reprodukció folyamatával. Ennek biztosításához milyen tényezőkre van szükség? A kulturális reprodukció biztosításához szükséges egy pillért szervezni, amelynek legfőbb célja az, hogy valamilyen intézményi rendszer jöjjön létre e csoport jogainak biztosítására. A fragmentált társadalmakban elég sok pillért lehet találni, bár sokan megkérdőjelezzik ennek jelentőségét.⁶⁹ Azonban szerintem az 1990-es években valamilyen oszloposodás történt a romániai magyarság esetében.⁷⁰

Milyen célokat képviselhet az erdélyi magyarság pillére? Egyrészt a kulturális reprodukciót biztosíthatja szervezett keretek között, különféle hálózati struktúra segítségével összetarthatja az etnikai csoportot. Kántor Zoltán a *Kisebbségi nemzetépítés* című cikkében azt állítja, hogy az erdélyi magyarság politikájának célja az, hogy egy ilyen típusú, jól működő intézményi rendszert hozzon létre.⁷¹ Tehát a magyar kisebbség nemzetépítő stratégiát folytat. Kántor Hroch elméletéből vezeti le ez előbbi állítását. Hroch foglalkozott a nemzetépítési fázisok kérdésével. Szerinte három fázist lehet megkülönböztetni:

⁶⁷I. m. Brubaker – Feischmidt – Fox – Grancea (2006).

⁶⁸*Magyar Kisebbség* (2000) No. 2. alapján.

Lásd: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=lsz&lapid=15> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

⁶⁹I. m. Enyedi Zsolt (1993) 21–50.

⁷⁰I. m. Kántor (2000).

⁷¹Uo.

1. A nemzeti kultúra fejlesztése a helyi nyelven, azaz az oktatásban, a közigazgatásban.
2. Az állampolgári jogok és a politikai öngazgatás elnyerése, azaz valamilyen típusú autonómia megvalósítása.
3. Az etnikai alapon szerveződő teljes társadalmi struktúra létrehozása, azaz a pillér megteremtése.⁷²

Az 1-es és a 2-es pontok szorosan kapcsolódnak a fejezet elején említett történelmi példához: oktatás és autonómia. Ezek a kérdések állandóan felmerülnek, a G alrendszerben lévő magyar kisebbség politikai elitjének köszönhetően, ugyanis állandóan tematizálják ezeket a kérdéseket.

Kymlica szerint ha elismerjük, hogy a többségének jogában áll a nemzetépítés, akkor ezt a nemzeti kisebbségektől sem tagadhatjuk meg.⁷³ Tehát a fragmentált társadalomban a többségi és a kisebbségi etnikai csoport célja a kulturális reprodukció, vagyis a nemzetépítés. Ennek beteljesülése akkor történik meg, amikor kiépül egy pillér. Persze ez heterogén, több csoportból tevődik össze, mivelhogy vertikális alapon szerveződik, így politikai elitjük között lehetnek markáns eltérések, viszont azonos célokért küzdenek, ami miatt kénytelenek együttműködni.

Hogyan lehet a kisebbség nemzetépítési stratégiáját beleilleszteni új elméleti megközelítésem keretébe? Az ilyen típusú csoportok az I alrendszerben találhatók meg természetesen, amelynek erős kapcsolata van az L alrendszerrel. Az erdélyi magyar kisebbség kapcsolatban van a G alrendszerrel. Az RMDSZ a magyarság etnikai pártja, amely képviseli a magyarság érdekeit.⁷⁴ Emiatt pedig a G alrendszerben lévő erdélyi magyar elit kapcsolatot alakíthat ki az L alrendszerrel is. Alapvetően a nemzetépítési stratégia ezzel a folyamattal írható le, viszont természetesen több tényező is akadályozhatja a politika sikerességét. Például megnehezítik az etnikai párt bekerülését a törvényhozásba, így az etnikai csoport elitje nem tud kapcsolatot létesíteni a G alrendszerrel, vagy a G és az L közötti kapcsolatok nem épültek ki teljes mértékben, azaz az oktatás, az autonómia, a pillér céljait nem tudja teljes mértékben megvalósítani a többségi etnikai csoport nacionalizmusa miatt, ami teljeskörűen intézményesítve van, amit a G és az L közötti kapcsolatok erősségével lehet magyarázni.

A kisebbségi nemzetépítési stratégia az RMDSZ politikájában is megjelenik. Bakk Miklós *Az eredettől a kezdetig* című cikkében az RMDSZ stratégiáját elemezte. Három típust különböztetett meg: autonómiakövetelések 1992 óta; erdélyi regionális stratégia az 1999-es csíkszeredai RMDSZ-kongresszus óta; konszoci-

⁷² Hroch, Miroslav. A nemzeti mozgalomtól a nemzet teljes kifejlődéséig: a nemzetépítés folyamata Európában. *Regio* (2000) No. 3.

⁷³ Kymlicka gondolatait Kántor idézi, lásd i. m. Kántor (2000).

⁷⁴ I. m. Bakk – Szász – Székely (2005).

ációs stratégia, illetve az oszloposodás elősegítése.⁷⁵ Tehát az RMDSZ egyértelműen képviseli a G alrendszerben a kisebbség nemzetépítési stratégiáját.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy az erdélyi magyar politikai elit fő célja a kulturális reprodukció biztosítása, viszont a Hroch-féle tipizálás szerint még csak az 1-es fázisban tart. Miért is? A kisebbség oktatási jogait az 1995. évi 84. törvény, míg a magyar anyanyelv adminisztratív használati szinten való jogát az 1991. évi 69. törvény deklarálja.⁷⁶ Mindkettő hogy kívánnivalót maga után, viszont az alapvető jogokat rögzíti. Bár több szerző is amellett érvel, hogy elkezdődött a pilléresedés folyamata Erdélyben, viszont ennek teljes körű kiépüléséhez szükség van valamilyen típusú autonómiára a román államon belül.⁷⁷

Az etnikai törésvonal

Az elméleti részben az etnikai törésvonal létét abból vezettem le, hogy a többség egy kirekesztő stratégiát folytat, míg a kisebbség a kulturális reprodukció biztosításáért küzd. Ezekből a viszonyokból származtatható az etnikai törésvonal.

Az etnikai törésvonalaknak két típusát különböztettem meg: ami megjelenik a politikai rendszerben, illetve ami nem. Ez utóbbit latens törésvonalnak neveztem el.

Az előbbi fejezet alapján egyértelműen megállapíthatjuk azt, hogy Romániában van egy ilyen típusú törésvonal, amely a politika szintjén is megjelenik, ugyanis a kisebbség politikai elitje a G alrendszerben megtalálható.

Hogyan lehetne mérni az etnikai törésvonalak erősségét, milyen tényezők határozzák meg? Ennek kapcsán két megközelítést lehet felhasználni. Horowitz szerint a kisebbség etnikai pártjának támogatottsága a legjobb megnyilvánulási forma.⁷⁸ Azaz a kisebbségi etnikai csoport döntő többsége a saját etnikai pártjára szavaz. Ez a megközelítés teljesen releváns Romániában, ugyanis az erdélyi magyarság döntő többsége az RMDSZ-re szavaz, illetve érdekes az is, hogy a részvételi arányuk a románokhoz képest magasabb.

A másik megközelítés az lenne, hogy bizonyos politikai témákat kellene megvizsgálni, hogy azokhoz a többség és a kisebbség politikai elitje miként viszonyul. Tehát a politikai témákat kellene egyesével elemezni.

Az etnikai törésvonal erősségét az 1990-es marosvásárhelyi incidens bizonyítja leginkább, amelynek a hivatalos jelentések szerint három halálos áldozata és 209 sérültje volt.⁷⁹ A következő fontosabb esemény 1991-ben történt, Románia

⁷⁵ Bakk Miklós: Az eredettől a kezdetig. *Provincia* (2000) No. 7.

⁷⁶ Mihailescu, Mihaela: Dampening the Powder Keg: Understanding Interethnic Cooperation in Post-Communist Romania (1990–96). *Nationalism and Ethnic Politics* (2005) No. 11.

⁷⁷ I. m. Hroch (2000) logikája alapján.

⁷⁸ Horowitz, Donald L.: *Ethnic Groups in Conflict*. Los Angeles, 2000, University of California Press; i. m. Bakk – Szász – Székely (2005), és i. m. Kocsis – Szabó (2004).

⁷⁹ I. m. Mihailescu (2005).

alkotmányához való hozzáállást érdemes elemezni.⁸⁰ Két érdekes cikkelyt fogadtak el: a román állam oszthatatlan, míg a másik szerint a román nép egységes. Ez pedig egyértelműen egy kirekesztő stratégiára utal. A következő fontosabb esemény a 2002–2003-as alkotmánnyal kapcsolatos vita, amelynél újra nézetkülönbség alakult ki a regionalizmussal kapcsolatosan.⁸¹ A legutóbbi esemény pedig 2008-ban Koszovó elismerésének kérdése. A román politikai elit elsősorban belső okokra hivatkozva nem ismerte el Koszovót, ugyanis ezáltal kénytelenek lennének elismerni azt is, hogy az erdélyi magyarságot megilleti az autonómiához való jog. A szélsőséges pártok szerint ha Románia Koszovót elismeri, akkor az erdélyi magyarság el fog szakadni Romániától.⁸² Helyi konfliktusokat is érdemes megvizsgálni. Például a kolozsvári magyar konzulátus esetét. 1997-ben nyitották meg, viszont a konzulátus épületére a magyar zászló mellett több román zászló is került, csak 2004-ben távolították el ez utóbbiakat. Kolozsvár kapcsán érdekes az is, hogy nincs kétnyelvű táblája. Románia törvényei szerint ez teljesen jogos, ugyanis csak 20% felett kellene ezt kitenni. Alapvetően csak egy gesztus lenne a magyarságnak (19%) a kétnyelvű tábla. Azonban Funar távozása után sem éltek ezzel a gesztussal a román politikai vezetők.⁸³

Ezek a kérdések egyértelműen azt bizonyítják, hogy az etnikai törésvonal szervesen jelen van Romániában. Viszont vannak olyan politikai események is, amelyek arra utalnak, hogy a két etnikai csoport közelít egymáshoz, a G alrendszerben mindenféleképpen. Például az RMDSZ több esetben is koalícióra lépett romániai pártokkal, amiből elméletileg azt a következtetést lehetne levonni, hogy harmonikus viszony van a többség és a kisebbség között.⁸⁴ Viszont ez előbbi példák inkább azt erősítik meg, hogy az etnikai törésvonal még mindig eléggé erős Romániában.

Az etnikai törésvonalak elemzéséhez fel kell használnunk a dinamikusságra vonatkozó feltételezésemet. Talán ezzel lehetne leginkább az előbbi ellentmondást feloldani, mármint azt, hogy léteznek olyan politikai események, amelyek alapján eléggé erős etnikai törésvonal van jelen Romániában, míg olyan politikai eseményeket is lehet találni, amelyek pont az ellenkezőjét bizonyíthatják. Mivel a többségi és a kisebbségi csoportokat a tranzakciós elméletek miatt belső és külső hatások érik, így folyamatosan változnak a csoportthatárok is, e dinamika következtében pedig változik az etnikai törésvonal erőssége Románián belül.⁸⁵

⁸⁰I. m. Bakk (2003) és i. m. Mihailescu (2005).

⁸¹I. m. Bakk (2003).

⁸²I. m. Funar (2008), Román lapok (2008), Markó–Koszovó (2008).

⁸³I. m. Brubaker – Feischmidt – Fox – Grancea (2006).

⁸⁴I. m. Kocsis – Szabó (2004).

⁸⁵Jenkins, Richard: Az etnicitás újragondolása: identitás, kategorizálás és hatalom. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Budapest, 2005, Rejtjel Kiadó, 127–148.

Összességében megállapíthatjuk azt, hogy az etnikai törésvonal mindenféleképpen jelen van Romániában, legfeljebb bizonyos periódusonként történhet változás az erősségét illetően.

A törésvonalak viszonyulása

Az előző alfejezetekben azt bizonyítottam be, hogy a regionális törésvonal nem jelenik meg Románián belül a politikai rendszerben. Ez két tényezőre vezethető vissza: a román nacionalizmus és a kisebbségi nemzetépítés. A köztük lévő viszonyból származik az etnikai törésvonal, amely alapvetően dinamikus.⁸⁶

Milyen viszonyban állnak egymással a törésvonalak? Ebben egyensúlyi helyzet figyelhető meg. A kisebbségi etnikai csoport a politikai rendszerben megjelenik, így kapcsolatot tud létesíteni az L alrendszerrel, amely mentén kiépítheti saját legitimációs tényezőjét. Az RMDSZ célja a kisebbségi nemzetépítés, azaz egy erdélyi magyar pillér létrehozása.⁸⁷ A G alrendszerben ezért küzd, illetve azért, hogy minél szorosabb kapcsolatot építsen ki az L alrendszerrel. Miért érdekelt a rendszer fenntartásában? Minek tudható be az egyensúlyi helyzet a kisebbség részéről? Ennek legfőbb oka az, hogy a kisebbségi etnikai csoport politikai elitje a G alrendszerbe csak úgy tud bekerülni, ha bizonyos etnikai törésvonalhoz tartozó politikai témákat tematizál. Erre azért van szüksége, mert ezzel tudja saját szavazatát maximalizálni. Azaz az etnikai törésvonal fenntartásában lesz érdekelt, amely biztos szavazóbázis a számára. Az RMDSZ stratégiájában ezek az elemek egyértelműen megtalálhatók, ugyanis a kisebbség a nemzetépítés stratégiáját követi.⁸⁸ Más újonnan megalakult erdélyi magyar politikai szervezetek is az etnikai törésvonal mentén szerveződnek, tehát ők is hasonló stratégiát követnek, illetve természetesen ők is az etnikai törésvonal fenntartásában lesznek érdekeltek.⁸⁹

A többség részéről is érdemes megvizsgálni az egyensúlyi helyzetet. Miért lesznek érdekeltek az etnikai törésvonal fenntartásában? Ez a román nacionalizmus logikájából származik, azaz a román politikai elit tisztában van azzal, hogy a nacionalizmus intézményesülése nem sikerült teljes mértékben, ugyanis a három eredeti román etnikai csoport közötti kulturális különbségek nem számolódtak fel. A román politikai elit célja az, hogy a homogenizáció kiteljesedjen. Emiatt szükségszerű bizonyos etnikai törésvonalhoz kapcsolódó kérdések tematizálása. Alapvetően egy kirekesztő stratégiát folytatnak a kisebbséggel szemben. Miért alkalmazzák ezt a stratégiát? Ezáltal tudják önmagukat, azaz a román egységes

⁸⁶I. m. Jenkins (2005).

⁸⁷I. m. Kántor (2000) alapján.

⁸⁸I. m. Bakk (2000).

⁸⁹I. m. Reilly (2001) alapján.

népet definiálni, ugyanis a töredezettség miatt szükség van egy olyan etnikai csoportra, amellyel szemben meg tudják határozni önmagukat.⁹⁰

Az etnikai törésvonal Romániában domináns törésvonal lesz, a politikai rendszerben meg fog jelenni.

Ebből az egyensúlyi helyzetből az következik, hogy mindkét etnikai csoport az egyensúly fenntartásában lesz érdekelt, éppen emiatt nem lesz fontos számára, hogy regionális jellegű kérdéseket tematizáljon, ugyanis ezáltal kevés szavazatot szerezhetne. Emiatt lesz ez a típusú törésvonal Romániában szubdomináns jellegű.

Az előbbi megállapításaimból egyértelműen következik az is, hogy az erdélyi pillér ezen egyensúlyi helyzet miatt nem valósítható meg. Ráadásul ez a Hroch-féle harmadik nemzetépítési fázishoz tartozik, ami azt feltételezi, hogy Erdélyben a román és a magyar nyelv is hivatalos legyen, illetve az utóbbinak minden szintet átfogó saját oktatási rendszere jöjjön létre. Ehhez a feltételhez hozzátartozik az is, hogy legyen valamilyen kulturális összekötő kapocs a két etnikai csoport között. Ez elméletileg létezik, viszont a román nacionalizmus és a kisebbségi nemzetépítési stratégia következtében marginális. Tehát az erdélyi identitástudat az L és az I alrendszer közötti kapcsolatból származik, ami meglehetősen gyenge, ebből pedig az következik, hogy az I alrendszerben lévő ilyen elven szerveződő csoport ereje is gyenge lesz, ami megnehezítheti azt, hogy a G alrendszerben megjelenjen.

A második lépésben pedig meg kellene valósítani az erdélyi autonómiát, ami viszont a jelenlegi politikai egyensúly miatt elképzelhetetlen. Ráadásul az első fázis feltételei sem teljesültek.⁹¹

Tehát megállapíthatjuk azt, hogy létezik valamilyen kulturális különbség a régiók között, viszont az etnikai törésvonal kialakulása miatt a többségi könnyen tud befogadó stratégiát alkalmazni, azaz könnyen tudja az ilyen csoportokat homogenizálni. Emiatt pedig az Erdélyre vonatkozó devolúciós elképzelések sem valósíthatók meg.

A többségi és a kisebbségi etnikai csoport stratégiájának, illetve az etnikai törésvonal következtében létrejött egyensúlyi helyzet miatt lesz a regionális törésvonal szubdomináns Romániában. Azaz a regionális törésvonal az etnikai törésvonal erőssége miatt nem jelenhet meg a politikai rendszerben.

⁹⁰I. m. Marx (2006).

⁹¹I. m. Hroch (2000).

Összefoglalás

Tanulmányomban az „erdélyi kérdést” vizsgáltam meg. Mit is jelent valójában az „erdélyi kérdés”? Kétféleképpen lehet értelmezni, a politikai retorika kapcsán és a tudományos elemzések szempontjából. Az előbbi Erdély politikai önállóságával foglalkozik, ebben az értelemben mint politikai cél jelenik meg. Az utóbbinak pedig szerintem, meg kellene vizsgálnia az „erdélyi kérdést” érintő legfontosabb alapfogalmakat és folyamatokat, mint például a regionális törésvonalat, az erdélyi identitástudatot vagy az erdélyi pillért. Én ez utóbbi szempontból közelítettem meg az „erdélyi kérdést”.

Hipotézisem az, hogy a regionális törésvonal a politikai rendszerben az etnikai törésvonal miatt nem jelenhet meg. Tehát azt vizsgáltam meg, hogyan viszonyulnak egymáshoz a törésvonalak. Először bemutattam Molnár Gusztáv koncepcióját. Ebben a fejezetben arra a következtetésre jutottam, hogy szükségszerű egy új elméleti keretet létrehozni, ugyanis csak így kaphatunk választ arra a kérdésre, hogy valóban megjelenik-e a regionális törésvonal a román politikai rendszerben.

Az *Új elméletek keret* című fejezetben az AGIL-modell felhasználásával bemutattam a nacionalizmus kialakulását, majd az etnikai törésvonalakról írtam. Ez utóbbi a többség kirekesztő vagy befogadó, illetve a kisebbség reprodukciós stratégiájából származtatható. Két típust különböztettem meg: jelen van a politikai rendszerben, nincs jelen (latens törésvonal).

A tanulmány utolsó fejezetében hipotézisemet igazoltam. Arra a következtetésre jutottam, hogy a román nacionalizmus és a magyar kisebbség nemzetépítő stratégiája miatt az etnikai törésvonal lesz a domináns, azaz ez fog megjelenni a politikai rendszerben. Ez annak tudható be, hogy mindkét fél (többség, kisebbség) kölcsönösen érdekelt abban, hogy az etnikai törésvonal fennmaradjon, alapvetően ez egy egyensúlyi helyzetet eredményez. A kisebbség etnikai pártjai így tudják szavazataikat maximalizálni, míg a románok azért érdekeltek ebben, mert politikai elitjük tisztában van azzal, hogy a román nacionalizmus intézményesülése nem valósult meg teljes mértékben. Ennek alapján a regionális törésvonal nem fog megjelenni a politikai rendszerben, ugyanis ez egyik félnek sem áll érdekében (egy latens törésvonal).

Tehát a regionális törésvonal az etnikai törésvonal miatt nem jelenhet meg a román politikai rendszerben.

A szlovákiai etnopolitikai status quo

A részvételi modell ellentmondásai

A Szlovák Köztársaság lakosságának etnikai szerkezetében a korábbi évtizedekhez képest 1960 óta viszonylagos stabilitás volt megfigyelhető. Az ország 12 elismert kisebbsége közül a hivatalos statisztikai adatok szerint egyedül a magyarok haladják meg a félmillió lélekszámot, a romák nem érik el 100 ezret, míg további három közösség – a csehek, rutének és ukránok – száma volt nagyobb 2001-ben, mint 10 ezer fő. Ezzel együtt 1990–2001 között a félmilliónál nagyobb magyar nemzetiségű közösség közel ötvenezer fővel, a magukat magyar anyanyelvűeknek vallók száma pedig közel harmincezer fővel csökkent. Igen jelentős a különbség a magukat magyar nemzetiségűeknek vallók (520 528), illetve magyar anyanyelvűeknek valló személyek száma (572 929) között, ami az erős asszimilációs potenciál jeleként értelmezhető.¹

Szlovákiát – a maga közel 15%-os (a romák hivatalosnál lényegesen, legalább háromszor nagyobb számát is figyelembe véve akár 20%-os) kisebbségi arányszáma miatt – Európa multietnikus államai közé sorolja a nemzetközi szakirodalom. Maga a szlovák kormányzat olyan multietnikus államként határozza meg az országot, amely „a nyugati államokkal való összehasonlításban viszonylag homogén. „Szlovákia multietnikus állam, és a jövőben a gazdasági globalizáció, valamint a regionális konfliktusok hatására feltételezhetően a migráció növeked-

¹ A szlovákiai nemzetiségi szerkezet alakulásáról lásd Gyurgyík László könyveit: *Magyar mérleg – A szlovákiai magyarság a népszámlálási és a népmozgalmi adatok tükrében*. Pozsony, 1994, Kalligram Kiadó; *Asszimilációs folyamatok a szlovákiai magyarság körében*. Pozsony, 2004, Kalligram Kiadó; *Népszámlálás 2001 – A szlovákiai magyarság demográfiai, települési és társadalomszerkezetének változásai az 1990-es években*. Pozsony, 2006, Kalligram Kiadó; Az 1990–2001. évi nemzetiségi és anyanyelvi adatokra vonatkozóan lásd Gyurgyík László – Sebők László (szerk.): *Népszámlálási körkép Közép-Európából 1989–2002*. Budapest, 2003, Teleki László Alapítvány, 192–193.

ni fog.”² A szlovák Kulturális Minisztérium által az Interkulturális Párbeszéd Európai Éve (2008) elveinek alkalmazása érdekében készített nemzeti stratégia a szlovákiai kisebbségek közt a romákra helyezte a hangsúlyt, ami jól tükrözi azt a váltást, amely az 1998-ban és 2002-ben Mikuláš Dzurinda elnökletével megalakult két koalíciós kormány és a Robert Fico által 2006-ban létrehozott kormány kisebbségpolitikája között történt.

A Fico-kormány megalakulását követő hónapokban egymást érték azok a mediatisztált esetek, amelyek jeleztek, hogy a Szlovák Nemzeti Párt kormányba emelése abban az irányban mozgósította a szlovák nacionalista és szélsőséges erőket, hogy a korábbi nyolcévi szlovák–magyar együttműködés eredményeit mielőbb felszámolja. Másrészt a kormány is igyekezett egészében elhatárolódni a Dzurinda-kabinet visszafogottan kisebbségbarát gyakorlatától. A kisebbségpolitikai program kialakításával és a kormány kisebbségpolitikájának tárcaközi koordinálásával megbízott Dušan Čaplovič miniszterelnök-helyettes mozgásterét, pozícióját és szándékait eleve behatárolta az a tény, hogy ellenzéki képviselőként önálló könyvet jelentetett meg a következő címmel: *Állítsunk gátat a Magyar Koalíció Pártjának!* Ezzel együtt ő volt az, aki a kormányváltást követően programszerűen megfogalmazta, hogy a két Dzurinda-kormány etnopolitikai gyakorlata által megteremtett *status quó*t a Fico-kormány tiszteletben kívánja tartani, és a változások legfeljebb a magyar közösségen kívüli, többi, szlovákiai kisebbség iránti fokozott törődésben nyilvánulnak majd meg.³

A Fico-kormány első évében Čaplovič még a szlovák–magyar megbékélés feltételeinek megteremtését, a folyamat felgyorsítását tekintette elsődleges feladatnak. A 2007–2008. évi szlovákiai nemzetiségi feszültségek, konfliktushelyzetek, a Szlovák Nemzeti Párt és elnökének egyre nyíltabb, provokatív nacionalista fellépése, a vezető szlovák kormánypártot, a SMER-t fenyegető nemzetközi elszigetelődés, az MKP élén bekövetkezett személyi változások, a magyar kormány

² A Szlovák Köztársaság területén 1920–2000 között, a kisebbségek aránya az eredeti közel 45%-ról egyharmadára csökkent. Vö. Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sibylle: *Die Volksgruppen in Europa. Ein Handbuch*. Wien, 2000, Braumüller; *Revised National Strategy of the Slovak Republic for the implementation of the European Year of Intercultural Dialogue 2008*. Ministry of Culture of the Slovak Republic. http://www.culture.gov.sk/uploads/eK/Kv/eKKvmC3P53dLP4SNAeNBwg/revidovana-strategia_final.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.) A szlovákiai multikulturális diskurzusról lásd Mistrík, Erik: *Slovenská kultúra v multikulturalizme*. Nitra, 2006, Univerzita Konštantína Filozofa, Filozofická fakulta.

³ Čaplovič, Dušan: *Postavme hrádzu proti SMK*. Bratislava, 2004, Slovenský dom; *Dušan Čaplovič trvá na potrebe schválenia slovensko-maďarskej deklarácie*. <http://www.luno.hu/mambo/index.php?Option=content&task=view&id=3836&Itemid=159> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.); *Čaplovič felszólította Göncz Kingát, ne avatkozzon be Szlovákia belügyeibe*. <http://mti.hu/cikk/313531/>. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.) A szlovák kormányban és kormánypártokban felerősödött nacionalista, populistá tendenciákról l. Mesežnikov, Grigorij – Gyárfášová, Olga: *Národný pulizmus na Slovensku*. Bratislava, 2009, IVO. http://www.ivo.sk/buxus/docs/publikacie/subory/Narodny_populizmus_na_Slovensku.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

határozott válaszlépései s több más ok miatt a szlovák kormány magatartásában fordulat ment végbe a kisebbségi joggyakorlat vonatkozásában is.

A 2001-ben ratifikált Európai Kisebbségi és Regionális Nyelvi Charta Szlovákia esetében az alábbi kilenc kisebbségi nyelvet helyezte nemzetközi jogi védelem alá: bolgár, cseh, horvát, lengyel, magyar, német, roma, ruszin, ukrán.⁴ Ezenfelül „elismert kisebbségnek” számít a szlovákiai morva, a zsidó, az orosz és a szerb közösség. Átfogó kisebbségi törvény hiányában azonban semmilyen jogszabály sem rögzíti az egyes kisebbségi csoportok státusát, elismertségük valójában az elmúlt másfél évtizedben kialakult kormányzati gyakorlatra vezethető vissza. A mai szlovákiai gyakorlat szerint valamely kisebbség politikai elismerését az jelenti, ha a képviselője meghívást kap a Szlovák Köztársaság Kormányának Nemzetiségi Kisebbségek és Etnikai Csoportokkal Kapcsolatos Tanácsadó Testületébe.⁵

Az orosz kisebbség – mint a Szlovák Köztársaság első „hivatalosan” elismert migráns kisebbsége – 2005-ben kapott mandátumot a kormány tanácsadó testületében, ami elvben akár áttörésként is értékelhető az autochton és a bevándorló kisebbségek közötti megkülönböztetés felszámolásában. Mégis sokkal inkább arról van szó, hogy az orosz kisebbség elismerése elsősorban a különleges orosz–szlovák kapcsolatoknak és a 20. századi migrációs folyamatoknak a következménye.⁶

Az ország területén a kisebbségekhez tartozó népesség száma és aránya – egy-két évtized kivételével, amikor a korábbi erőszakos asszimilációs beavatkozások utáni önkorrekciók kedvező irányú fejlődést eredményeztek – folyamatosan csökkent. Ez történt az utolsó húsz évben is. 1991-ben és 2001-ben a többségi szlovák lakosság aránya 85,7%-ról 86,9%-ra nőtt, miközben például a legnagyobb kisebbséget alkotó magyarok száma 569 ezerrel 528 ezerre, arányuk pedig 10,5%-ról 9,7%-ra csökkent. A hivatalos adatok szerint a magukat romáknak valló közel 90 ezres csoport száma is mindössze ötezerrel, arányuk pedig mindössze 0,1%-kal nőtt. Ugyanakkor csökkent az összes többi, hivatalosan elismert 11 kisebbség száma és aránya. Nemzetiségi önbevallásuk szerint a kisebbségi közösségekhez tartozók száma 1990-ben 766 ezer fő, az össznépess-

⁴Európska charta regionálnych a menšinových jazykov. Uplatňovanie Charty v Slovenskej republike. Úvodný monitorovací cyklus. Štrasburg, 21. februára 2007.

⁵Dostál Ondrej: Národnostné menšiny. In Kollár, Martin – Mesežnikov, Grigorij – Bútora, Martin (eds.): *SLOVENSKO 2005. SÚHRNNÁ SPRÁVA O STAVE SPOLOČNOSTI*. Bratislava, 2006, IVO, 150–151. A szlovák kormány 1999-ben létrehozott kisebbségi tanácsadó testületéről lásd Gajdoš, Marián – Konečný, Stanislav: Menšinová politika na Slovensku pred vstupom do Európskej únie. *ČaS* (2003) No. 1. <http://www.saske.sk/cas/1-2003/index.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

⁶Uo. 153.

ség 14,3%,⁷ tíz évvel később, 2001-ben az összes kisebbségi kötődésű szlovákiai állampolgár aránya már csak 13,1% volt.⁸

A szlovákiai etnopolitikai alaphelyzet sajátosságait természetesen nemcsak a számszerűsésekkel, a kisebbségek jogi helyzetének hiányosságaival lehet érzékelteni, hanem sokkal inkább a szlovák nemzetállami önmeghatározás mögött meghúzódó történeti előítéletekkel, etnikai sztereotípiákkal és főbiákkal is. Ez különösen érvényes a szlovákiai magyarokkal, illetve a romákkal szembeni előítéletek sokszor tapasztalható felerősödésére.⁹ Ezek egészülnek ki, illetve ezekre épülnek rá a legnagyobb kisebbségnek, a szlovákiai magyarságnak a tudatos közösségépítő törekvéseit, gyakorlatát félreértő, megnehezítő vagy éppen bénító restriktív törekvések.¹⁰

A nemzetállami kisebbségi jogalkotás keretfeltételei

Az ország alkotmánya – preambuluma meglehetősen felemás és kétértelmű megfogalmazásával – olyan nemzetállamként határozza meg a Szlovák Köztársaságot, amelyben a szlovák nemzet történeti örökségére, előzményeire, tapasztalataira, az önálló államiságért folytatott nemzeti küzdelemre, a természetes önrendelkezési jogra hivatkoznak, s ezek alapján az ország nemzetiségi kisebbségeinek képviselőivel közös döntésre utalva fogadták el alkotmányukat.¹¹ Az al-

⁷ Gyurgyík László: A magyarság demográfiai, település- és társadalomszerkezetének változásai. In Fazekas József – Hunčík Péter (szerk.): *Magyarok Szlovákiában*. I. Összefoglaló jelentés (1989–2004). A rendszerváltástól az európai uniós csatlakozásig. Somorja–Dunaszerdahely, 2006, Fórum Intézet–Lilium Aurum, 141–144.

⁸ Uo. 153. Ugyanakkor a nyelv- és identitásváltás folyamatát jelzi az a tény, hogy a magukat nem szlovák anyanyelvűeknek, így például magyar, romani, rutén stb. anyanyelvűeknek vallók száma megközelítően 100 ezerrel nagyobb, mint a nemzetiségi önbevallás alapján kisebbségi csoportokhoz tartozók száma. 2001-ben 9416 szlovák anyanyelvű személy volt magyar nemzetiségű. Ugyanakkor viszont 55 236 olyan szlovák nemzetiségű személyt regisztráltak, aki magát magyar anyanyelvűnek vallotta. Národnost a materinský jazyk, i. m.

⁹ Vö. Vašečka, Michal: Reprodukcia predsudkov voči menšinám. 30–79. In *Priority rozvoja kultúrnych portieb ZNEVÝHODNENÝCH SKUPÍN OBYVATELSTVA*. Bratislava, 2006, Vyd. 1., Ministerstvo kultúry SR. Szlovák kormányzati elemzések is megerősítették ezeknek a jelenségeknek a létezését, felerősödését. <http://www.government.gov.sk/data/files/1211.doc> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

¹⁰ A kormányzati elemzés szerint a magyar kisebbség szegregációs hajlamai nehezítik az integrációs folyamatot: „A szlovákiai kisebbségek integrációja több problémát is felvet, a romák esetében társadalmi és gazdasági marginalizáció, a magyar kisebbségek esetében pedig a kulturális és etnikai „bezárkózás” jelensége figyelhető meg.” Uo.

¹¹ Az 1992. szeptember 1-jén elfogadott szlovák alkotmány preambuluma első helyen a szlovák nemzet és a szlovák nemzet őseinek politikai és kulturális örökségét, illetve a szlovák nemzeti létért és államiságért folytatott harcok sok száz éves tapasztalatait emelte ki. Szlovákia önállóságának legitimitását ugyanakkor a „nemzetek természetes önrendelkezési jogaira” való hivatkozással, valamint „a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai cso-

kormánynak ezt a tudatosan kétértelmű nemzeti és állampolgári argumentációját különösen a szlovákiai magyar politikusok és elemzők azóta is többször elemezték és bírálták.¹² A kisebbségi jogokat rögzítő három cikkely pedig az egyéni jogokra korlátozva jelöli ki a nemzetiségi egyenlőség alkotmányos kereteit.¹³

A szlovákiai kisebbségi jogok alkotmányos alapjait vizsgálva nem feledkezhetünk meg arról a tényről sem, hogy a szlovák alkotmányban a nemzetközi szerződések és kötelezettségek elismerése kiemelt helyen szerepel. Az eredeti szlovák alkotmány 11. pontja tartalmazta azt a nemzetközi gyakorlatban általános kitételt, amely szerint a nemzetközi szerződések a jogértelmezésben előnyt élveznek a szlovákiai törvényekkel szemben. A 2001. évi módosítást követően az alkotmány 1. cikkelyének 2. bekezdése általánosabb értelemben, a nemzetközi kötelezettségek és szerződések elismerését deklarálja.¹⁴ Ez a szlovákiai magyar kisebbség szempontjából bír rendkívüli jelentőséggel, hiszen az 1996. március 26-án Párizsban aláírt magyar–szlovák alapszerződésben a magyar félnek sikerült a legfontosabb nemzetközi kisebbségvédelmi ajánlásokra és egyezményekre való hivatkozásokat elismertetni. Az alapszerződés létrejöttének körülményei, a két kormány közötti folyamatos ellentétek a kollektív kisebbségi jogok értelmezésében eleve kérdésessé tette az alapszerződés kisebbségpolitikai működőképességét.¹⁵

A szlovákiai kisebbségi jogfelfogás, jogértelmezés és joggyakorlat első másfél évtizedében számos sajátosság figyelhető meg. Ezek egy része azzal függ össze, hogy az 1968. évi 143. számú csehszlovákiai nemzetiségi törvényt felváltó,

portok tagjaival közös” akarat kinyilvánításával hangsúlyozza. Ústava SR, <http://www-8.vlada.gov.sk/8578/druha-hlava.php> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

¹² Lásd például a Szlovák Köztársaság két volt alkotmánybírójának véleményét. Mészáros Lajos: (Cseh)Szlovákia alkotmányos rendszere, In I. m. Fazekas – Hunčík (2006), 130; Orosz, Ladislav: Politická reprezentácia maďarskej menšiny a jej postoj k formovaniu ústavného systému Slovenskej republiky. *ČaS*, 2007. 1. www.saske.sk/cas/1-2007/index.html (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

¹³ A diszkrimináció tilalma mellett, az alkotmány 34. paragrafusa rögzíti a kisebbségekhez és etnikai csoportokhoz tartozó személyek jogát az anyanyelv használatára, s a kisebbségi személyek közös művelődési és kulturális intézményeinek alapítására, az államnyelv elsajátítására. Az alkotmányos keretfeltételek szűkítő értelmezését erősíti fel a 34. paragrafus 3. bekezdése: a kisebbségi jogok gyakorlása „nem vezethet a Szlovák Köztársaság szuverenitásának és területi épségének veszélyeztetéséhez és a lakosság többi részének diszkriminációjához”. Ústava SR. <http://www-8.vlada.gov.sk/8578/druha-hlava.php> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

¹⁴ A szlovákiai jogalkotásról lásd http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_svk_hu.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

A 2001. évi alkotmánymódosításról lásd Hamberger Judit: Alkotmánymódosítás Szlovákiában. *Provincia* (2001) Vol. 2 No. 4., 15. http://www.provincia.ro/pdf_magyar/m000207.pdf

¹⁵ Sidó Árpád – Fiala János – Vincze Dávid – Jarábik Balázs: *A szlovák–magyar alapszerződés hatásvizsgálata*. http://www.kbdesign.sk/cia/projects/slovak_hungarian_treaty/cia_analysis/slovak_magyar_roviditett.htm. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.) Gál Kinga: *Bilateral Treaties in Central and Eastern Europe: A New Framework of International Minority Protection?* Flensburg, 1999, ECMI, Working Papers No.4.

1991 januárjában a cseh–szlovák szövetségi parlament által elfogadott Alapvető Emberi Jogok és Szabadságjogok Chartája már egyértelműen az egyéni és alapvetően a nyelvi, kulturális és oktatási jogok körére szűkítve, az általános emberi jogok részeként értelmezte újra a kisebbségi jogokat, szakítva ezzel az 1920 óta folyamatosan példamutatónak számító csehszlovákiai kisebbségi joggyakorlattal.¹⁶ A kollektív jogok elvi elutasítása végső soron azt eredményezi, hogy az állam politikai egységének és területi épségének hangsúlyozásával az autonómiamegoldások ab ovo „kriminalizálódnak”. A szlovákiai etnopolitikai modellett eleve a kisebbségek politikai részvételére építő részvételi modellet tehát az egyéni nyelvi, kulturális és oktatási jogokra fókuszáló etnokulturális megoldásokat helyezték előtérbe. S minthogy a szlovákiai kisebbségek közt a magyarok számára nyoma, erős nemzeti identitása, anyanyelv-dominanciája, történeti és kulturális tudata, területi kompaktsága, erős anyanemzeti kötődése, politikai szervezettsége alapvetően és tipológiai értelemben is megkülönbözteti a legnagyobb kisebbségi közösséget a többitől, a szlovák kormányzati gyakorlatban eleve be volt kódolva az összes kisebbségekkel való egyenlő bánásmód elvéből fakadó ellentmondás. Jól példázza ennek a jogértelmezésnek a zsákutcsa jellegét a 2004. évi 365. számú antidiszkriminációs törvény 8. paragrafusának 8. bekezdését megsemmisítő 2005. október 18-i alkotmánybírósági döntés.¹⁷

A kormánykoalíció részét alkotó Magyar Koalíció Pártja képviselőjének, Bauer Editnek a javaslatára a törvénybe bekerült bekezdés így hangzott: „Az esélyegyenlőség gyakorlati biztosítása és az egyenlő bánásmód elvének betartása érdekében különleges kiegyenlítő intézkedéseket lehet hozni azért, hogy megakadályozzák a faji vagy etnikai háttérű megkülönböztetést.”¹⁸ A kormány által kezdeményezett alkotmánybírósági felülvizsgálat a megtámadott törvényi bekezdést eltörlő határozatában egyebek közt azt hangsúlyozta, hogy az etnikai és faji különbségtételnek nincs semmilyen alkotmányos alapja. Arra is rámutatott, hogy a szóban forgó törvényi rendelkezés elvben lehetőséget teremtené faji és etnikai csoportok pozitív diszkriminációjára, amit az alkotmány szövege eleve kizár.¹⁹

Ráadásul a tipológiai és történeti értelemben egészen más fejlődési pályán mozgó magyarországi szlovák kisebbséggel való folyamatos összehasonlítás,

¹⁶ A szlovákiai kisebbségi jogértelmezés terminológiai és jogfilozófiai ellentmondásairól lásd például Konečný Stanislav: *Etnické menšiny na Slovensku a niektoré terminologické problémy. ČaS (Človek a spoločnosť)* 2000.3. <http://www.saske.sk/cas/3-2000/index.html>; (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.) I. m. Mistrík, Erich, (2003) 45–51; www.cla.sk/projects/project.php?melyik=language_policy&nyelv=sk (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

¹⁷ Procházka, Radoslav – Földesová, Andrea – Kalavský, Marek – Orosz, Ladislav: *Právny štát, tvorba a aplikácia práva*. In Kollár, Martin – Mesežnikov, Grigorij – Bútora, Martin [eds.]: *SLOVENSKO 2005. SÚHMNÁ SPRÁVA O STAVE SPOLOČNOSTI*. Bratislava, 2006, IVO, 134.

¹⁸ Uo. 132–135.

¹⁹ Uo. 134–135.

az államközi kapcsolatokban óhatatlanul megjelenő kölcsönösség elvének célirányos értelmezései tovább nehezítették a felmerülő kérdésekre rugalmasan válaszolni tudó szlovákiai etnopolitikai modell kialakulását.

A szlovákiai kisebbségeknek a releváns szlovákiai kormányzati és jogi szövegekben bevett kettős meghatározása („nemzetiségi kisebbség”, „etnikai csoport”), a szlovákiai joggyakorlat által használt, de explicite nem meghatározott kétféle megjelölése, valamint a „nemzeti kisebbség” fogalmának elvetése arra enged következtetni, hogy a szlovák törvényhozók nem ismerik el a nemzeti kisebbség tipológiai sajátosságait. Egyebek közt azt a tényt, hogy például a szlovákiai magyarok saját csoportidentitásuk szempontjából ma is meghatározónak tekintik a magyar nemzeti közösséghez való történeti, nyelvi, kulturális kötődést, az úgynevezett anyanemzettel való kapcsolatok fontosságát.

A nemzeti kisebbség fogalmának kizárása elvben a kisebbségek önmegjelölésének korlátozását is jelenti, jóllehet az egyes kisebbségek, különösen a szlovákiai magyarok mindennapi anyanyelvi gyakorlatukban ezzel együtt nemzeti kisebbséggént határozzák meg magukat.²⁰ Hasonlóan a magyarországi kisebbségi törvény által teremtett gyakorlathoz, szóban megkülönböztetik a „nemzetiségi kisebbségeket” az „etnikai csoportoktól”, valójában azonban a szlovákiai romákra, de az ugyancsak anyanemzet nélküli morvákra, ruszinokra szintén az előbbi megjelölést használják.

A kollektív kisebbségi jogok elutasítása

További fontos, tipológiai értelemben is megkülönböztető jelentőségű sajátosság a szlovákiai kisebbségi jogi és etnopolitikai gyakorlatban, hogy a mindenkor szlovák kormányok következetesen kizárják a közösségi, kollektív jogok elisme-

²⁰ Ez az azonnal szembetűnő fogalmi és gyakorlati megszorítás ellentmondásban van a szlovák kisebbségi jogalkotásnak az alkotmányban is kifejezésre jutó törekvésével, hogy maga a szlovák állam viszont hangsúlyosan törekszik anyanemzeti feladatköreinek ellátására. Az alkotmány 7a. paragrafusa értelmében „Szlovákia támogatja a külföldön élő szlovákok nemzeti tudatát és kulturális identitását, támogatja az erre a célra létrehozott intézményeket és az anyaországgal való kapcsolatokat” <http://www-8.vlada.gov.sk/8577/prva-hlava.php> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.) A Külföldön Élő Szlovákok Hivatalának (<http://www.usz.sk/>), valamint a Szlovákia és a Külföldön Élő Szlovákok Állandó Értekezletének Hivatala rendkívül aktívan működik. 2008. november 11-én a külföldi szlovákok anyanyelvének megőrzése, fejlesztése érdekében fogadtak el átfogó, 44 pontos nyelvpolitikai cselekvési programot. Szlovákia „határon túli” szlovák politikájáról, a szlovák státustörvényről lásd például Halász Iván – Majtényi Balázs: A magyar státustörvény a kelet-közép-európai jogi szabályozás tükrében. In Kovács Nóra – Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből*. Budapest, 2002, Akadémiai Kiadó, 391–436.

résének, érvényesítésének a lehetőségét.²¹ Ezzel szorosan összefügg a kisebbségi jogoknak az a további korlátozó értelmezése, amely szerint az etnikai autonómia bármely formája sértené a Szlovák Köztársaság alkotmányban rögzített szuverenitását és területi épségét. Ezért az autonómiához való jogokat kevés kivételtől eltekintve nemcsak a szlovák kormányok és politikai pártok, hanem a szlovákiai elemzők is eleve veszélyes eszközként értékelik, s azt különböző érveléssel próbálják rendszeridegen megoldásként értékelni.²²

Szlovákia ezzel együtt sajátos helyzetben van a közösségi jogok értelmezésében. Az alkotmányos keretfeltételeket rögzítő cikkelyek s az azokból levezetett törvények elismerik, hogy a kulturális, oktatási, mediális, egyesületi, egyházi jogokat a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek csakis a csoport többi tagjával közösen tudják gyakorolni. Másrészt a szlovákiai magyarok, ruszinok, lengyelek, németek és kisebb-nagyobb mértékben a többi kisebbségi csoport is magát saját kultúrával, nyelvvel rendelkező közösségként határozza meg. Ráadásul a szlovák társadalom többsége is tisztában van ezeknek a kisebbségeknek a közösségi önmeghatározásával, a Szlovák Köztársaság keretei közt folyó közösségépítő törekvéseik jelentőségével.

A szlovákiai magyarság a maga politikai szervezettségéből, a szlovákiai Magyar Koalíció Pártjának 1996–2006 közötti erős választói támogattságából vagy akár csak a kompakt határ menti településszerkezetéből adódóan az 1989 után eltelt két évtizedben egyre tudatosabb közösség, etnikai mikrotársadalom képét mutatja, saját közösségi stratégiáival, a szlovák többséggel és Magyarországgal szemben egyaránt jól érzékelhető identifikációs technikáival.

²¹ A kisebbségek kollektív jogai merev elutasításának hátterében a magyar irredentizmustól való félelem áll, ami a legpregnansabban a Koszovó önállóságának elismerését elutasító szlovák álláspont érvrendszerében jelent meg. Magyar–szlovák relációban a 2008. évi pilisszentkereszti (Mlynky) lokális konfliktus kapesán került sor a kollektív kisebbségi jogok miatti élesebb szóváltásra. Göncz Kinga magyar külügyminiszter a magyarországi szlovák kisebbség közösségi jogait védő szlovák álláspontot értékelve elmozdulást vélt felfedezni a pozsonyi kormány magatartásában. A Szlovák Külügyminisztérium hivatalos tiltakozása egyértelműen leszögezte: „A Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma megerősíti, hogy a Szlovák Köztársaság a kisebbségek kollektív jogait nem ismeri el és soha nem is fogja elismerni. A miniszter asszony tévesen értékeli a helyzetet.” <http://www.webnoviny.sk/slovensko/clanok/7654/Ministerstvo-zahranicnych-veci-odmieta-vyjadrenia-ministerky--G%C3%B6nczovej.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

²² Az autonómiával szembeni leggyakoribb szlovák ellenérvek egyike a szegregáció, elkülönülés veszélyeinek a hangsúlyozása. A területi elszakadástól való aggodalmak magában az alkotmány kisebbségi cikkelyeinek szűkítő klauzulájában is megtalálhatók. A kisebbségi autonómia és a szeparatizmus, illetve határrevízió feltételezett összefüggéseire eklatáns példa Ivan Gašparovičnak a Szlovák Nemzeti Tanácsban kisebbségi nyelvtörvényről 1999. július 9-én elhangzott felszólalása. A Magyarok Világszövetsége egyik nyilatkozata a trianoni békeszerződés újratárgyalását követelte. Gašparovič ezt az egész kisebbségi autonómiatörekvés revíziós céljainak bizonyítékként kezelte. <http://www.psp.cz/eknih/1998nr/stenprot/017schuz/s017066.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

A szlovák etnopolitikai modell alternatívái

A másfél évtizedes múltra visszatekintő önálló szlovákiai kisebbségi joggyakorlatot a fentebb jelzett korlátozó jellegű értelmezések mellett elsősorban a kisebbségek jogi státusát biztosítani hivatott átfogó kisebbségi törvény hiánya jellemzi. Az 1968. évi 144. számú csehszlovákiai nemzetiségi törvény, illetve az 1991. évi nemzetiségi alkotmánylevél helyett a szlovák jogalkotók az elmúlt tizenöt évben nem tartották fontosnak önálló kisebbségi törvény kidolgozását és elfogadását. Az átfogó jogszabály helyett a kisebbségi jogokat a kisebbségi nyelvhasználatot szabályozó törvény, illetve az oktatási, közigazgatási stb. törvények kisebbségekre vonatkozó paragrafusai, kormányrendeletek és más alacsonyabb rendű jogforrások szabályozzák.²³

Az adott helyzetben különösen fontos szerepet játszanak a kisebbségek jogbiztonságának fenntartásában a nemzetközi kisebbségvédelmi egyezmények, illetve a kétoldalú államközi szerződések kisebbségi rendelkezései. Mindezek alapján érdemes megvizsgálni a szlovákiai kormányzati tényezők etnopolitikai deklarációinak azt az érvelését, amely szerint Szlovákia a kisebbségi jogok tekintetében „a magyar kisebbséggel szemben is (az európai) sztenderd felett teljesít”.²⁴

Az érvelésben többféle – történeti, jogi, politikai elem – is felfedezhető. Egyrészt a szlovák kormányzatok tisztában vannak azzal, hogy az európai, s így az uniós tagállamok között is akadnak olyan államok (Franciaország, Görögország, Bulgária, Lengyelország, Csehország), amelyek nem ismerik el a kisebbségek kollektív jogait, nem tekintik őket államalkotó tényezőknek, s etnikai – nyelvi, kulturális, vallási stb. – sajátosságaiuk elismerésén, az abból adódó igények kielégítésén túl semmilyen jogi kötelezettséget sem kívánnak magukra vállalni. Szlovákia ezen a meglehetősen heterogén összetételű országsoporton belül sajátos pozíciót foglal el.

²³ I. m. Gajdoš – Konečný

²⁴ A 2008. novemberi, decemberi magyar–szlovák csúcstalálkozók vitái alapján Dušan Čaplovič elutasította a magyar kormány kritikai és számonkérő megjegyzéseit: „Erre vannak a bizottságok, amelyeknek ezeket a problémákat kell megoldaniuk. Nem fogadhatjuk el, hogy valaki ultimátumszerűen feltételeket diktáljon. Komoly fenntartásaink vannak. A magyar kisebbségi viszonyokat is átlagon felül (szó szerinti fordításban: sztenderdek feletti módon) teljesítjük.” <http://www.sme.sk/c/4212446/caplovic-povazuje-novelu-skolskeho-zakona-za-gesto-voci-mensinam.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.); Sólyom László és Ivan Gašparovič 2008. december 5-i találkozáját követően Robert Fico miniszterelnök pedig az alábbi érveléssel utasította el a magyar köztársasági elnök kérését egy átfogó szlovákiai kisebbségi törvény kezdeményezésére, illetve a szlovákiai kisebbségi ombudsmani hivatal felállítására: „A szlovákiai magyar kisebbség jogait (az európai) sztenderd megoldásokat meghaladó módon biztosítjuk, és ezt Sólyom László, a magyar köztársasági elnök jól tudja” – állítja a szlovák kormányfő, Robert Fico. Így reagált Sólyomnak az érsekújvári kijelentésére. <http://hnonline.sk/c1-31317580-fico-prava-madarskej-mensiny-su-upravene-nadstandardne> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

Hiszen meglehetősen egyértelműnek tűnik, hogy a kollektív jogok szlovák elutasítása nem annyira jogfilozófiai, de talán még csak nem is államfilozófiai jellegű, hanem sokkal inkább azokra a politikai aggodalmakra vezethető vissza, amelyek a területi autonómiaformák kialakulását, a magyar revíziós politika felerősödését a fiatal szlovák állam szuverenitása és belső politikai integritása szempontjából rendkívül kockázatosnak tartanak. Amint arra fentebb már utaltunk, Koszovó állami önállóságának kérdése egyre jobban felerősítette ezeket a szlovák félelmeket, s ennek megfelelően a 2006 óta hatalmon lévő Fico-kormány retorikájában még inkább egyértelművé vált az elutasítás a csoportjogokkal szemben.²⁵

A szlovákiai etnopolitikai modellre vonatkozó eddigi elemzések azt jelzik, hogy a Szlovák Köztársaság azok közé az európai államok közé tartozik, amelyek saját kisebbségeik közösségi jogainak doktríner tagadásával, az egyéni jogoknak a nyelvi, kulturális, oktatási jogokra való szűkítésével valójában azt kívánják elérni, hogy a kisebbséghez tartozó személyek számára a szlovák állampolgársági közösséggel szemben más, etnikai, nemzeti alapon szerveződő közösségépítő folyamatok ne jelentsenek konkurenciát. A kisebbségek számára ezért még azokat az oktatási, kulturális jogokat is az egyéni jogok bázisán biztosítják, amelyek alapvetően csakis közösségként gyakorolhatók. A szlovák állami oktatási rendszer sok tekintetben példamutató magyar intézményi alrendszere ezért nem önállósulhat sem módszertani, sem tanfelügyeleti szinten, s ezért nem nevezhetők hivatalosan magyar iskoláknak, hanem csakis kizárólag „magyar tannyelvű” oktatási intézményeknek.²⁶

²⁵ A kollektív kisebbségi jogok elutasításának indokairól, a közösségi és egyéni jogok nehezen szétválasztható jellegéről lásd Kardos Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok? *Magyar Kisebbség* (1996) Vol. 2. No. 1–2., 3–4. <http://jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=3&cikk=m960116.html>. (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.) A koszovói precedens ügye szlovák–magyar relációban a magyar országgyűlés tanácsadó testületként létrejött Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumáról rendezett szlovák parlamenti vita kormányzati érvelésében is megjelent. A kormány nemzetiségi ügyekkel megbízott miniszterelnök-helyettese, Dušan Čaplovič kijelentette, a kormány mindent elkövet annak érdekében, hogy Dél-Szlovákiából sohasem legyen Koszovó. A kollektív kisebbségi jogok elismerését az ehhez vezető út első lépcsőjének nevezte. „Páni poslanci za SMK, zmierte sa s realitou, že koncepcia kolektívnych práv nemá miesto v Európe ani inde, nenašla si miesto napriek vašim veľkým snahám, miesto v žiadnom ľudsko-právnom dokumente. Zo Slovenska nové Kosovo neurobíte, <http://www.24hod.sk/clanok-64132-Zo-Slovenska-nove-Kosovo-neurobite%2C-odkazuje-Caplovic-SMK.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

²⁶ Ez a felfogás árnyékolta be a 2008-ban elfogadott új szlovákiai oktatási törvény nemzetiségi rendelkezéseit. A törvény centralizáló, a kisebbségi oktatási intézményeket nevesítenlenül hagyó, a kisebbségi igényekkel nem számoló rendelkezéseit a szlovák kormány kisebbségi tanácsának magyar tagjai írásos nyilatkozatukban bírálták, követelve a törvény tervezetének visszavonását. Állásfoglalás a kormány új oktatásitörvény-tervezetéről. http://www.felvidek.ma/index.php?option=com_content&task=view&id=2646&Itemid=75 (Utolsó letöltés időpontja: 2008. december 12.)

Egyetlen területen kínál a jelenlegi szlovák kisebbségpolitika elvben nagyobb mozgásteret. Ez pedig a részvételi demokrácia törvényekben biztosított alapjoga: azaz lokális, regionális és országos szinten a választójogi törvények által biztosított módon a kisebbségek törekedhetnek a létszamarányos képviselőt biztosítására természetesen mindenfajta pozitív diszkrimináció nélkül.

A kisebbségeknek a helyi, regionális, országos képviselői szervezetekben való arányos részvételének elvén nyugvó participatív modellnek jelentős tradíciói vannak a csehszlovákiai és szlovákiai kisebbségpolitikai gyakorlatban. Igaz, ezek legtartósabb rétegét a formális és kiürült kommunista képviselői korszak jelenti. Az 1989 óta eltelt időszakban ennek a modellnek a lehetőségei és korlátai egyaránt megmutatkoztak.²⁷

A szlovákiai etnopolitikai modellnek ez a participációs logikája elvben lehetőséget teremthet a kiegyensúlyozott többség–kisebbségi viszony alapján valamilyen tartós konszociális kormányzati modell kialakítására is. Önmagában a képviselői fórumokon való részvétel ugyanis nem teszi lehetővé, hogy az országos vagy akár csak a regionális végrehajtó hatalomban létszamarányos vagy akár csak szimbolikus részvételi pozíciókat tudjanak elérni.

Az önkormányzati és parlamenti részvétel tehát a magukat megszervezni képes és komoly választói bázissal rendelkező kisebbségek esetében biztosíthatja ugyan a politikai képviselői fórumokon a képviselőt, de az országos döntéshozatalból – amennyiben az MKP mandátumaira nincs szükség a kormánytöbbség megszerzéséhez – akár tartósan is kimaradhatnak. Ez az állapot a 2006. évi választásokkal – nyolcévi magyar–szlovák többségi-kisebbségi együtt kormányzás után – Szlovákiában bekövetkezett. Megfelelő kisebbségi törvényi háttér, önkormányzati struktúra nélkül a szlovákiai magyarok politikai reprezentációja, az MKP – és vele együtt a szlovákiai magyar közösség minden hivatalviselt tagja – gyakorlatilag teljesen kikerült a kormányzati pozíciókból. Velük együtt a kormányzati szerkezetben erősen visszaszorultak a kisebbségi ügyekkel foglalkozó intézmények is. A részvételi modell ígéretes kezdeményeit nem sikerült egy egységes kisebbségi törvény keretei közt rögzíteni és kodifikálni. Politikai értelemben a nyolcévi együtt kormányzásról pedig több ízben is kiderült, hogy a közös érdekek ellenére az etnikai választvonal folyamatosan éreztette hatását. Részben az MKP kisebbségpolitikai, kisebbségi jogi, kárpótlási, intézményfejlesztési, regionális stb. igényeivel szembeni koalíciós fenntartások formájában, részben pedig abban, hogy a koalíciós partnerség nem vált alapjává egy tartós együttműködési, konszociális modellnek.²⁸

²⁷ Sárosi, Zlatica – Šutaj, Štefan: *Národnostná politika vládnucich politických strán v Maďarsku a na Slovensku*. Košice, 2006, Spoločenskovedný ústav SAV, 191–202.; Szarka László: Kisebbségi többpártrendszer és közösségépítés. In i. m. Fazekas – Hunčík (2006), 80–90.

²⁸ Hamberger Judit: A Magyar Koalíciós Pártja a szlovák kormányban. 115–120. In i. m. Fazekas – Hunčík (2006),

Összegzés

Az 1989. évi csehszlovákiai bársonyos forradalom szlovákiai belpolitikai fejleményei közt kétségkívül fontos jelenségnek számított az a tény, hogy a kormányhatalmat az állampárttól átvevő Nyilvánosság az Erőszak Ellen nevű mozgalom kezdettől fogva együtt kormányzott a szlovákiai magyar értelmiségiek által az első szabad szlovákiai politikai alakzatként létrehozott Független Magyar Kezdeményezéssel.²⁹

Az 1990. évi első szabad parlamenti választásokon közös jelöltlistát állító két párt között kialakult együttműködési forma elvben magában hordta a konszociális modell fokozatos kialakulásának lehetőségét, ami az MKP kezdeti magas választói támogatottsága mellett láthatóan megfelelt a magyar közösség érdekeinek. Az NYEE belső ellentéteinek felerősödésével, a mozgalom erodálódásával és megszűnésével, illetve az FMK fokozatos háttérbe szorulásával párhuzamosan ez a pártpolitikai alapozású, de rövid ideig kormányzati szinten is működőképesnek bizonyult többségi–kisebbségi együttműködés hosszabb időre lekerült a napirendről.³⁰

A harmadik Mečiar-kormány (1994–1998) konfliktusos periódusa után az MKP előtt már nem nyíltak meg ugyanazok a konszociációs lehetőségek, mint a rendszerváltás után az FMK előtt. Korlátok és önkorlátozások, a koalíciós partnerek részéről is fel-felhangzó nacionalista kijelentések, Szlovákia régióinak jövőjét, regionális jövőképét a mečiar szellemben megalapozó közigazgatási törvény, s megannyi más bel- és külpolitikai tényező szorította be a Magyar Koalíció Pártját a taktikai engedmények és a napi politikai alkuk zsákutcájába. Ezzel együtt a nyolcévi együtt kormányzás jelentős politikai tőkét volt képes felhalmozni, amelyre lehet majd a jövőben is hivatkozni, s valószínűleg építkezni is.

A jövő adhat majd választ arra a kérdésre, hogy a folyamatos konfliktusok által megrontott szlovák–magyar kapcsolatokat sikerül-e legalább annyira rendezni, hogy a konszociális modell akár több évtizedet is igénylő, a sajátos szlovákiai viszonyokat integrálni képes modellje kialakulhasson, és alkotmányos biztosítékok alapján a szlovákiai etnikai viszonyok politikai rendezőelvé válhasson.

Ezt sürgették azok a szlovákiai magyar értelmiségiek, akik a szlovák–magyar kapcsolatok 2008. évi negatív spirálját tapasztalva felismerték a szlovákiai etnopolitikai status quo politika zsákutcáját. Memorandumukban sürgették a szlovák kormányzatot, hogy ismerje el a magyar közösség lojalitását, annak megkérdőjelezésével ne gerjesszenek újabb és újabb nacionalista hullámokat a szlovákiai

²⁹I. m. Gajdoš – Konečný (2003); Szarka László: Kisebbségi többpártrendszer. In i. m. Fazekas – Hunčík (2006), 95–96.

³⁰Öllös László: A magyar pártok programjai. In i. m. Fazekas – Hunčík (2006), 64–66.

nyilvánosságban és közéletben, és a szlovákiai magyar közösséget megillető jogokat ne próbálják ismételten beszűkíteni és korlátozni.³¹

A 21. század eleji napi politikai gyakorlat azt mutatja, hogy ennek a modellnek a laboratóriumi kedvező körülmények közt a helyi és a megyei önkormányzatok lehetnek majd. Igaz, ehhez a jelenlegi önkormányzati választási törvényt, a vegyes lakosságú területeken a többségi szlovák jelöltek számára gyakorlatilag kedvezményes mandátumot nyújtó megoldásokat felül kell bírálni, illetve olyan méltányos együttműködési formák kialakítására kell törekedni, amelyek lehetővé teszik a pozitív tapasztalatok jogi értelmezését és rögzítését.

Ezzel együtt azt az alternatívát sem lehet teljes egészében kizárni, hogy a nagyobb létszámú és jól szervezett szlovákiai kisebbségeknek hosszú évek, évtizedek munkájával sikerül meggyőzniük a többségi politikai eliteket arról, hogy a nemzetállami kizárolagosság helyett a kulturális és lokális önkormányzati elemekre épülő kisebbségi autonómia gondolata és alkotmányos alapokon nyugvó, a központi parlament és kormányzat által ellenőrzött intézményrendszere – megfelelő nemzetközi politikai garanciákkal – végső soron mindenki számára előnyös megoldás lehetne. A települési szinten az esetek többségében kiválóan működő magyar, ruszin többségű helyi önkormányzatok jól mutatják, hogy az önkormányzatiság eszközrendszerének ellenőrizhető törvényi keretek közötti működése jóval kevesebb kockázatot hordoz magában, mint a – kormányzati ciklusonként váltakozó, bizonytalan és pártpolitikai hangsúlyoktól függő – hol koncesszív, hol meg restriktív jogfilozófia által vezérelt modell.

Ennek az alternatívának az esélye ma minimális, pedig a szlovákiai magyar közösséget identitászerkezete, intézményrendszere, lojalitásviszonyai és közösségépítő törekvései egyaránt az önkormányzati igények irányába nyomják. Ezeket az igényeket tartósan csak egy erőteljes asszimilációs politika tudja háttérbe szorítani, ami viszont a magyar–szlovák államközi kapcsolatokban okoz folyamatosan súlyos zavarokat, s ezzel együtt hátráltatja a közép-európai együttműködés lehetőségeit is. Rövid elemzésünkkel arra szerettük volna felhívni a figyelmet, hogy a mai szlovákiai etnopolitikai modell, hasonlóképpen a magyarországi önkormányzati modellhez, több tekintetben nem tud megfelelni azoknak az igényeknek, amelyeket a kisebbségek országuk kormányzati kisebbségpolitikájával szemben támasztanak. Ennek szlovákiai okai közül elég csupán a többségnek és a kisebbségeknek a jelenlegi jogi háttérbe és a politikai intézményrendszerbe kódolt dialógusképzetlenségét megemlítenünk.

A kisebbségi magyar politikai párton kívül semmilyen tényleges politikai reprezentációja nincs a szlovákiai kisebbségeknek. A kormány tanácsadó testülete-

³¹ A szlovákiai magyar értelmiségiek tiltakozása. Civil Tükör, a Fórum Információs Központ internetes folyóirata. www.forumic.sk/index.php?p=&t=a&xp=1&Data_Id=22&From=0&Col=1&Mid=&Lev=&Ind=96&sword=&syar=&SearchFicCivt=&P=index.hu, (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 27.)

ként működő kisebbségi tanács tagjai a Fico-kormány gyakorlatában általában post festam, a törvénytervezetek véleményezési eljárása után mondhatják el senkit semmire sem kötelező véleményüket. Az erős parlamenti és kormányzati pozíciókkal rendelkező, nyíltan nacionalista és kisebbségellenes politikát folytató Szlovák Nemzeti Párt rendkívül sikeresen, de alapvetően negatívan és konfliktusokat gerjesztve tematizálja a kisebbségi magyar közösséggel kapcsolatos kérdéseket. Mind a belpolitikában, mind pedig a magyar–szlovák kapcsolatokban és az európai fórumokon is jelentős feszültségeket váltott ki a Fico-kormány megalakulása.

A kormány működésének kezdetekor meghirdetett *etnopolitikai status quo* ilyen feltételek mellett jórészt illuzórikussá vált. Ezt a fordulatot nemcsak a törvényhozás szintjén lehetett 2007-től kezdően érzékelni, hanem a kisebbségi vagy kisebbségi színezetű konfliktushelyzetek (Malina Hedvig bántalmazása, a dunaszerdahelyi stadionban 2008. november 2-án megtörtént brutális rendőri fellépés stb.) kezelésében és a kormány egészére kiterjedő magyarellenés retorikájában. Amennyiben az eleve felemás szlovákiai etnopolitikai modell működtetése olyan politikai pártok irányítása alá kerül, amelyek a kisebbségi kérdést alapvetően a szlovák nemzetállam létezését, a szlovák többség jogainak érvényesülését veszélyeztető kockázati tényezőként kezelik, a modell eredendően pozitív egyéni nyelvi, oktatási, kulturális jogi lehetőségei is restriktív szabályozás alá eshetnek.

Jelentős belső feszültségek forrásává válnak azok az intézkedések, korlátozások, amelyek a kisebbségek közösségi intézményeinek működését próbálták korlátozni, vagy akárcsak anyagilag ellehetetleníteni. Ebbe az irányba mutatott a Fico-kormánynak az a meghirdetett törekvése, hogy a korábban nyolc évig kormányzati pozíciókban lévő magyar kisebbség helyett elsősorban a romákat, illetve – részben a magyarok helyett – arányaikon felül a ruténeket, cseheket, németeket és más, korábban „elhanyagolt” mikroközösségeket kívánnak kiemelten támogatni. A szlovák etnopolitikai modell participációra és nyelvi-kulturális-oktatási jogokra koncentráló pozitív elemeit valószínűleg csak olyan szlovák kormány tudja majd jobban megjeleníteni, s esetleg átfogó törvényi szabályozás tárgyává tenni, amely képes lesz szakítani a magyar-, roma- és csehkisebbség-ellenesség tolerálásával, támogatásával.

Szlovákia nemzetiségi és anyanyelvi összetétele 2001-ben*			
Nemzetiség	Lélekszám	Nemzetiség %	anyanyelv %
Szlovák	4 614 854	85,8%	83,9
Magyar	520 528	9,7%	10,7
Roma	89 920	1,7%	1,8
Cseh	44 620	0,8%	0,9
Rutén	24 201	0,4%	1,0
Ukrán	10814	0,2%	0,1
Német	5 405	0,1%	0,06
Morva	2 348	0,1%	0,01
Horvát	890	0,02%	0,01
Lengyel	2 602	0,04%	0,05
Bolgár	1 179	0,02%	0,02
Zsidó	218	0,004%	-
Egyéb	5 350	0,1%	0,15
Ismeretlen	56 526	1,1%,	1,3
	5 379 455	100%	100

* Forrás: Národnosť a materinský jazyk. Szlovák Köztársaság hivatalos kormányportálja: <http://www-8.mensiny.vlada.gov.sk/data/files/440.doc> (Letöltve 2008. december 16.)

IV. Változások a nemzetközi intézményekben

Biztonságpolitikai érdekek és kisebbségvédelem a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos bozeni ajánlásaiban

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa 2008. október 2-án a bolzanói/bozeni Európai Akadémián ez alkalomból tartott konferencián hozta nyilvánosságra a nemzeti kisebbségek államközi kapcsolatokban betöltött szerepéről szóló ajánlásait. Az ajánlásoknak erős aktuálpolitikai felhangot kölcsönzött az augusztus végi orosz bevonulás Grúziába, amelyet az orosz vezetés a Grúzia területén élő dél-oszét és abház kisebbség védelmével indokolt, és amely – az orosz kormány katonai támogatásával – végül Dél-Oszétia és Abházia *de facto* teljes elszakadásához vezetett. Bár a főbiztos és munkatársai ezt nem erősítették meg, a bolzanói ajánlások kiadásában az élesebb, agresszív orosz „anyaállami” politika fontos motívum lehetett.

A napi politikai előzményeken kívül azonban az ajánlások a főbiztos hivatalának korábbi tevékenységével összevetve is érdekes újdonságokkal szolgálnak. A korábbi tematikus ajánlásokhoz képest a leglátványosabb különbség, hogy a bolzanói ajánlások nem a kisebbségi jogok védelmének kérdésével foglalkoznak elsősorban, hanem a kisebbségek, honos államaik és anyaállamaik közötti konfliktusok veszélyeivel. Ez mindenképp újdonság a főbiztos tevékenységében, amely – a posztot betöltő diplomata személyes preferenciáinak függvényében ugyan, de – eddig a tagállamokban a kisebbségi jogok védelmi szintjének emelését tekintette a legfontosabb kérdésnek tematikus ajánlásaiban. Annak megértéséhez, hogy a bolzanói ajánlások ténylegesen jelentenek-e változást a korábbi főbiztosi ajánlásokhoz képest, illetve milyen jelentőségük lehet az EBESZ nemzetközi kisebbségvédelmi küldetésében, érdemes röviden áttekinteni a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményének kialakulását és mandátumának lényegi elemeit is.

A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet¹ mellett, hogy – különösen 1990 után – az emberi jogok védelmének egyre nagyobb szerepet szánt tevékenységében, legfontosabb feladata a béke és biztonság fenntartása Európában, így a szervezet működésében a biztonságpolitikai mechanizmusok és szempontok uralkodóak. Ez különösen a nemzeti kisebbségeket érintő kényes politikai kérdések kezelésében nyilvánvaló, amit a kifejezetten a kisebbségekkel foglalkozó EBESZ-intézmény, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos hivatalának létrehozása is bizonyított. Az 1990-es években a jugoszláviai és a kaukázusi etnikai konfliktusok kezelésében az EBESZ látványosan kudarcot vallott. Ez jól jelezte, hogy az új biztonságpolitikai kihívásokra az EBESZ-nek is új eszközökkel kellene reagálnia. A tagállamok között, felismerve az államokon belüli nemzeti-etnikai konfliktusok veszélyének súlyát, egy új intézmény felállításának a kérdése is felmerült. A holland külügyminiszter, Hans van den Broek tett először javaslatot a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tisztségének létrehozására 1992-ben, a helsinki utótálálkozózn. A tagállamok örömmel vették a kezdeményezést, hiszen reményt láttak arra, hogy a nemzeti kisebbségeket érintő nemzetközi konfliktusokra egy rugalmas, „akcióképes”, egyszemélyi intézmény felállításával az EBESZ jobban fel tud készülni.

Az EBESZ egy politikai szervezet, amely elsősorban csak a diplomácia eszközeivel tud élni. Ennek megfelelően a tagállamok kifejezetten alkalmasnak tartották az EBESZ-t a nemzeti kisebbségekhez kapcsolódó kérdések kezelésére, mivel általában ezek erősen átpolitizált környezetben jelennek meg, és a jogi megoldásokat éppúgy, mint a nemzetközi jogi dokumentumokat, nagy részben politikai szempontok alakítják. A politikai közbeszédben sokszor olyan kényes és egymással nehezen összeilleszthető kérdések merülnek fel a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban, mint az államok léte, biztonsága, területi integritása, az emberi jogok védelme, az érintett állam közigazgatási rendszere, az etnikumok közötti együttélés szabályozása, a multikulturális társadalom problémái stb. Természetesnek tűnik, hogy ezek a kérdések gyakran a kisebbségek és a többség közötti kapcsolatokat is kizökkenthetik a közéleti párbeszéd demokratikus intézményekkel rendszerezett medréből (különösen azokban az országokban, ahol a demokratikus intézmények sem stabilak), és a felek közötti nézeteltérések komoly konfliktusok forrásai lehetnek. Az ilyen, sokszor irracionális, nemzeti érzelmekkel túlfűtött konfliktusok kiobbantásában vagy fenntartásában az érintett államok kormányai is szerepet játszhatnak. A kisebbségeket érintő konfliktusok gyakran nemzetközi következményekkel is járnak, különösen, ha az illető kisebbségek anyaállama vagy más szomszédos érdekelt ország is szükségesnek

¹ 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEE).

tartja fellépését. Az ilyen konfliktusok megelőzésében egy kellő tekintéllyel rendelkező nemzetközi szereplő közbelépése fontos szerepet játszhat. Ezért a főbiztos intézményének létrehozását végig konszenzus övezte a tagállamok nagy többsége részéről.

Ám a főbiztosi mandátum kialakítását már komoly viták kísérték.² Egyfelől a kisebbségi jogok körének meghatározásában semmilyen egyetértés nem alakult ki a tagállamok között, ezért óvakodtak attól, hogy pontosan behatárolható jogok számonkérésében bármilyen szerepe legyen a főbiztosnak. Másfelől pedig, mivel egyes tagállamok nem ismerik el, hogy területükön kisebbségek élnek, attól tartottak, hogy a főbiztosi intézmény létrehozása a kisebbségi különjogok iránti követeléseket is felerősítheti. További ellenvetések merültek fel a főbiztos konfliktusmegoldó szerepével szemben azokban az államokban, ahol egyes csoportok erőszakos eszközöket is bevetettek a nemzeti követeléseik érdekében (így különösen Nagy-Britanniában az északír vagy Spanyolországban a baszk szeparatisták). Ezek az országok semmiképp nem kívánták belső konfliktusaikat nemzetközi szintre emelni. A főbiztosi mandátum kialakításánál végül igyekeztek mindezekre az agggodalmakra is tekintettel lenni.

Ugyanakkor az új poszt jól illeszkedett az EBESZ új stratégiájába, amely az államokon belüli és nemzetközi konfliktusmegelőzésre és -kezelésre helyezte a hangsúlyt. Logikusnak tűnt, hogy a nemzetközi közösség a diplomáciai eszközök intézményesítésével tud a legjobban fellépni a kisebbségeket is érintő kérdésekben.

Bár az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának intézményét hangsúlyosan nem az emberi dimenzió, hanem a biztonságpolitika és a konfliktusmegelőzés keretében hívták életre, a főbiztos munkája nagyban hozzájárult az EBESZ-dokumentumok kisebbségvédelmi rendelkezéseinek pontosabb értelmezéséhez és hatékonyabb alkalmazásához is. (Itt is fontos kiemelni, hogy a főbiztos intézménye és tevékenysége egyáltalán nem tekinthető klasszikus értelemben vett monitoringeljárásnak, feladata ugyanis nem egy nemzetközi dokumentum alkalmazásának ellenőrzése, nem is a kisebbségek helyzetének általános felülvizsgálata, hanem egy olyan egyedülálló, különleges eljárás, amely kizárólag a konfliktussal fenyegető, nemzeti kisebbségeket érintő ügyekre terjed ki.)

Mivel a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos közvetítő, feltáró tevékenységet végez, és az intézményét alapvetően személyes fellépésére építették, a posztot betöltő személy egyénisége is meghatározó. A mandátum kialakításában oroszlánrészt vállaló Hollandia javaslatára a tagállamok első alkalommal a veterán diplomatának számító korábbi holland külügyminisztert, Max van der Stoelt választották,

² Erről lásd bővebben Zaagman, Rob – Zaai, Hanie: The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations. In Arie Bloed (szerk.): *The Challenges of Change: THE HELSINKI SUMMIT OF THE CSCE AND ITS AFTERMATH*. Dordrecht, 1994, Kluwer. 95–211; 111.

akit hivatalosan 1992. december 15-i stockholmi ülésén nevezett ki a tisztségre a Miniszteri Tanács három évre. Van der Stoel 1995-ben újabb három évre kapott megbízást, amit még – rendkívüli felhatalmazással – egy évvel meghosszabbítottak, majd, miután 1999-ben sem sikerült a tagállamok képviselőinek utódjában megegyezniük, újabb fél évvel megtoldottak. Max van der Stoel végül 2001. június 30-án adta át tisztségét a svéd diplomatának, Rolf Ekeusnak, akit mandátuma lejárta után újabb három évre neveztek ki, míg végül 2007 júliusában az egykori norvég külügyminiszter, Knut Vollebaek vette át a főbiztosi hivatalt. Természetesen a főbiztos mindig az éppen aktuális kihívásokra igyekszik választ adni, de a mandátum alapjait és értelmezésének kereteit Max van der Stoel alakította ki, amit utódai is meghatározónak tartottak.³

A főbiztosi mandátum és a főbiztosi ajánlások

Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának posztját tehát az 1992-es helsinki utóatlálkozó *A változás kihívásai* című dokumentumában hozták létre. A főbiztos a tagállamoktól független személyként, az EBESZ Vezető Tisztviselők Bizottsága (VTB) védnöksége alatt működik, személyét a Miniszteri Tanács nevezi ki konszenzusos alapon, hároméves, többször is meghosszabbítható mandátummal.⁴

A főbiztos hatáskörét csak a konfliktusveszéllyel fenyegető helyzetekben gyakorolhatja. „A főbiztos a lehető leghamarabb »gyors riasztást« [early warning] ad, és ha szükséges, »sürgős intézkedést« [early action] kezdeményez, amennyiben a nemzeti kisebbségek problémáihoz kapcsolódó feszültségek még nem haladták túl a »gyors riasztás« stádiumát, de amennyiben a főbiztos megítélése szerint alkalmasak arra, hogy az EBEÉ övezetébe eső konfliktussá fajuljanak, fenyegetve a békét, a stabilitást vagy a részt vevő államok közötti kapcsolatokat, és amelyek igénylik az EBEÉ Miniszteri Tanácsa vagy a Vezető Tisztviselők Bizottsága figyelmét és fellépését.”⁵ Ennek keretében kapcsolatokat tarthat fenn az adott ország kormányával éppúgy, mint a kisebbségek képviselőivel, vagy egyéb civil, nem kormányzati szervezetekkel.

A főbiztos feladata, hogy a konfliktussal fenyegető helyzetek kialakulását igyekezzon megakadályozni, és a feleket a megoldás keresésében mindenképp a békés eszközök felé visszatérteni. Ennek érdekében a főbiztos ajánlásokat tesz az érintett országok kormányainak, illetve általános témákban jelentéseket ké-

³ Van der Stoel tevékenységéről lásd bővebben: Walter Kemp: *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*. (The Hague, 2001, Kluwer Law International) és a Max van der Stoel-díjról ><http://www.osce.org/hcnm/29652.html>< (Utolsó letöltés: 2009. február 9.)

⁴ Helsinki Dokumentum, II. fejezet.

⁵ Főbiztosi alapítóokmány, 3. cikk.

szít. A főbiztos mandátuma ugyan területi korlátozásokat nem tartalmaz, de mivel hatáskörébe csak az alacsony intenzitású konfliktusok tartoznak, és többek között a terrorcselekményekhez kapcsolható konfliktusokkal sem foglalkozhat,⁶ az elmúlt évek gyakorlata azt erősítette meg, hogy a főbiztos kizárólag Közép- és Kelet-Európa területén gyakorolja a ráruházott hatásköröket.⁷ Hallgatólagos megegyezés látszik körvonalazódni amögött, hogy a főbiztos az EBESZ nyugat-európai tagállamait nem vizsgálja, és ez az EU-tagállamok körére is kiterjed: bár az 1990-es években a főbiztos kifejezetten aktívan lépett fel a magyar kisebbségeket érintő szlovák–magyar, román–magyar államközi vitákban, vagy a baltikumi oroszok állampolgárságának ügyében, a 2004-es és 2007-es EU-bővítések után a főbiztos nem foglalkozott érdemben a térség kisebbségi kérdéseivel.⁸ Bár a főbiztos közbelépésének láthatóan vannak politikai korlátai is, tevékenységének fontos része, hogy a kisebbségek védelmének javítása érdekében a nemzetközi dokumentumok alapján megpróbáljon általában is segítséget nyújtani az EBESZ-tagállamoknak saját jogrendjük fejlesztésében.

A főbiztos számára a nemzetközi standardok számonkérése ugyanakkor komoly támpontot is jelent feladatainak ellátásában. A nemzeti kisebbségeket érintő politikai ügyekben ugyanis a nemzeti szembenállás, a nacionalista politikai erők aktivitása és a nemzeti közösségek közötti párbeszéd hiánya nagyon megnehezíthetik a külső szereplők hiteles politikai közbelépését is. Ezt a hitelességet igyekezhet a főbiztos a nemzetközi normák számonkérésével biztosítani. A heves politikai vitákban a felek közötti közvetítés fontos alapja lehet az állam által már korábban vállalt nemzetközi jogi standardok megerősítése. Márpedig az 1990-es évek eleje óta az EBESZ-tagállamok – igaz, politikai, azaz *soft-law* dokumentumokban – számos formában hitet tettek a kisebbségek jogainak védelme mellett, ráadásul a tagállamok jelentős része az Európa Tanács kisebbségvédelmi Keretegyezményéhez és a Nyelvi Chartához is csatlakozott. A főbiztos normaközvetítő szerepét jelzi az is, hogy van der Stoep és utódai egyaránt éltek azzal a lehetőséggel, hogy általános ajánlásokat fogalmazzanak meg egyes kisebbségi jogokkal kapcsolatban. Így az úgynevezett hágai ajánlások a kisebbségek oktatási jogairól (1996), az oszói ajánlások a kisebbségek nyelvi jogairól (1998), a lundini ajánlások a kisebbségek közéleti jogairól (1999), a kisebbségi nyelvű médiáról szóló irányelvek (2003) és két éve a multietnikus társadalmakban a rendőri intézkedésekről szóló ajánlások (2006) egy-egy problémakört tekintenek át

⁶ Ez az eset áll fenn például a baszk, a korzikai és akkor még az észak-írországi konfliktusok esetében.

⁷ Vö. Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, Osiris Kiadó, 121.

⁸ Egyedül a balti államokban élő oroszok állampolgárságának helyzetéről tartott konferenciák számitanak kivételnek, azonban ez messze elmarad az 1990-es években tapasztalható főbiztosi aktivitástól a térségben. Lásd még erről: >http://www.osce.org/hcnm/item_1_30826.html< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 22.)

a nemzetközi standardok fényében, többféle megoldási lehetőséget is kínálva a tagállamoknak.⁹ Az egyes jogcsoportokkal foglalkozó ajánlások mellett a főbiztos külön jelentésekben foglalkozott a roma kisebbség helyzetével.¹⁰ Természetesen az államoknak szánt konkrét – és legtöbbször bizalmas – egyedi ajánlásain és a tematikus ajánlásokon, jelentéseken kívül a főbiztos az EBESZ térségében felmerülő, kisebbségeket érintő aktuális problémákról is ki szokott adni rövid közleményeket. Ezek a politikai állásfoglalások azonban mindenekelőtt kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusok veszélyeire hívják fel a figyelmet, és nem a jogi standardok megerősítését szolgálják.

Az említett tematikus ajánlások a főbiztosi mandátum fényében két célt szolgálnak: egyfelől igyekeznek segíteni a nemzetközi kisebbségvédelmi normák hatékonyabb terjesztését, megerősítését az EBESZ-térségben, másfelől pedig azt jelzik, hogy a kisebbségek jogainak védelme, a védelem szintjének emelése hatékony eszköze a kisebbségek és államaik közötti konfliktusok megelőzésének.¹¹

A bolzanói ajánlások a tematikus ajánlások sorába illeszkednek, ám tartalmilag és formailag is eltérnek a korábbiaktól. Tartalmában a bolzanói ajánlások nem a kisebbségi jogok egy körét veszi górcső alá, hanem – a főbiztos politikai állásfoglalásaihoz hasonlóan – kifejezetten az államközi kapcsolatok politikai jelentőségével foglalkoznak, az anyaállamok és kisebbségeik viszonyának elemzésével. Ebben az összefüggésben a kisebbségi jogok védelmének felelőssége

⁹ A főbiztos általános ajánlásait lásd: ><http://www.osce.org/hcnm/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=45>< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 22.)

¹⁰ Az, hogy egy adott kisebbségi közösséggel külön jelentésekben foglalkozott a főbiztos, azt mutatja, hogy a romák helyzete nemcsak sok EBESZ-tagállamban hasonló aggodalmakra ad okot, de a főbiztos megítélése szerint helyzetük javítása – a potenciális konfliktusok elkerülése érdekében is – nemzetközi összefogást igényel. A romákról három átfogó jelentést tett közzé a főbiztosi hivatal, 1993-ban, 1999-ben és 2000-ben. >http://www.osce.org/documents/hcnm/1993/09/3473_en.pdf< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 23.) >http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/3470_en.pdf< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 23.) >http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 23.) Magyarul lásd erről: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó, 194–209.

¹¹ Például „Noha a Főbiztos intézménye nem felügyeleti mechanizmus, a konkrét helyzetek elemzése során és konkrét ajánlásainak alapjaként azokat a nemzetközi szabványokat alkalmazza, amelyeket minden állam elfogadott. E tekintetben fontos emlékeztetnünk az összes EBESZ-tagállam által vállalt kötelezettségekre, különösen az Emberi Dimenzió Konferenciájának 1990. évi Koppenhágai Záróokmányára, amely a IV. részében a nemzeti kisebbségekre vonatkozó részletes előírásokat fogalmaz meg. (...) A Lundi Ajánlások célja (...) ösztönözni és elősegíteni olyan konkrét állami intézkedések bevezetését, amelyek oldják a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségeket és ezáltal elősegítik a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos által megfogalmazott legfőbb célkitűzés megvalósítását – a konfliktusok megelőzését. A Lundi Ajánlások (...) megpróbálják közérthetően tisztázni a kisebbségi jogok tartalmát és értelmezni azokat az egyéb normákat, amelyek általában érvényesek azokra a helyzetekre, amelyeknek a feloldásában a Kisebbségi Jogi Főbiztosa részi vesz.” *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben*. (Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, Hága, 1999. szeptember 7.)

határait igyekszik meghúzni, kiemelve a kisebbségek lakóhelye szerinti (avagy honos) államának elsődleges szerepét, és megjelölve az anyaállam támogatási lehetőségeinek korlátait. Formailag ugyanakkor meglepő, hogy a korábbi ajánlások terjedelméhez és stílusához képest – nyilván témája miatt is – a bolzanói ajánlások jóval rövidebb és az állami gyakorlatok sokféleségével szemben jóval kevésbé megengedő megfogalmazásokat alkalmaznak.¹² Amíg a korábbi tematikus ajánlások különféle lehetőségeket vázoltak fel a tagállamok számára, addig a bolzanói ajánlások lényegében az elfogadott vonatkozó nemzetközi jogi alapelvek megerősítésére korlátozódnak. Nyilvánvaló, hogy a kisebbségek kérdése az államközi kapcsolatokban elsődlegesen politikai, sőt gyakran biztonságpolitikai kérdésként jelenik meg, és ebben a kisebbségek tényleges jogai vagy a kisebbségek támogatása csak másodlagos. Azonban a főbiztos korábban a biztonságpolitikai feszültségek oldásában a kisebbségi jogok hatékonyabb védelmét tekintette legfontosabb eszköznek.

A főbiztos mindenesetre nem első alkalommal foglalkozik az anyaállamok és a határaikon kívül élő nemzettársi kisebbségeik közötti kapcsolatokkal: Rolf Ekeus 2003-ban, a magyarországi státustörvény¹³ körül kialakult nemzetközi vitákban fontosnak tartotta, hogy egy rövid közleményben kifejtse álláspontját a témában.¹⁴ Ez a politikai állásfoglalás is azt mutatta, hogy a főbiztos – a státustörvény alkalmazása kapcsán – nem a kisebbségek helyzetének javításában alkalmazott eszközöket tekintette át, hanem az államok joghatóságának és szuverenitásának problémáira hívta fel a figyelmet. Jól érzékelhető, hogy az államközi kapcsolatokban a kisebbségek helyzetének megítélése, a kisebbségek támogatása első-sorban nem a kisebbségek jogainak védelméről szól, hanem az érintett államok biztonságpolitikai érdekeiről és kisebbségi jogi felfogásáról. A főbiztos szerepe természetesen nem a kisebbségi jogok tényleges védelme, hanem a konfliktusok megelőzése, de a korábbi gyakorlat azt mutatta, hogy a konfliktusok politikai jellege miatt azok megelőzésére tett kísérletek csak az érintett államokra vonatkozó politikai megoldások, feszültségoldási javaslatok lehetnek. A kisebbségek helyzetével – azaz a kisebbségek jogaival – szemben először kerülnek az államközi kapcsolatok – azaz a biztonságpolitikai kérdések – előtérbe a főbiztos bolzanói ajánlásaiban. Úgy látszik, ebben az esetben a főbiztos fontosnak tartotta, hogy egy szinte biztonságpolitikai kérdésben fogalmazzon meg általános ajánlásokat az EBESZ minden tagállama számára.

¹² A korábbi, hasonló jellegű ajánlások – értelmező jegyzetek nélkül – 30-40 oldalas szövegek, míg a bolzanói ajánlások mindössze 7 oldalban foglalja össze mondanivalóját.

¹³ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

¹⁴ ><http://www.osce.org/item/7602.html>< (Utolsó letöltés: 2009. január 29.)

A bolzanói ajánlások elfogadásának körülményei és célja

A főbiztos és hivatalának munkatársai is érzékelték, hogy a főbiztos ajánlásaival egy politikailag rendkívül érzékeny témában kísérel meg általánosan alkalmazható irányelveket megfogalmazni. A főbiztos jogi tanácsadója, a bolzanói ajánlások jogi előkészítésében oroszlánrésztt vállaló Francesco Palermo a gyakorlati és elméleti problémákat az alábbiakban foglalta össze:

Az anyaállamok támogatása a határaikon kívül élő „nemzettársi” kisebbségek felé általában nem sérti a nemzetközi jogot, hiszen a kisebbségek védelme a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik. Ugyanakkor felmerülnek olyan esetek, amikor az állam belső jogi szabályozása ellentétbe kerülhet a nemzetközi jogi elvekkel. Az ilyen jellegű szabályozásra az jellemző, hogy az anyaország határain kívül élő kisebbségeiért érzett felelőssége/kötelezettsége, míg a számukra nyújtott kedvezmények törvényi vagy helyi jogszabályokban, közigazgatási rendelkezésekben jelennek meg. Továbbá az állampolgársági törvényekben is megjelenhet a külföldön élő nemzettársak pozitív megkülönböztetése. Önmagában egyik megoldás sem sérti a nemzetközi jogot, de vannak olyan állami gyakorlatok, amelyek a nemzetközi jog elveivel ellentétesek. Mindez azonban legfeljebb csak jogi konfliktus, és nem jelenti feltétlenül politikai vagy államközi konfliktus veszélyét.¹⁵

Az elméleti kérdések legalább ilyen fontosak: bár az emberi és a kisebbségi jogok védelme annak az államnak az elsődleges felelőssége, amelynek területén az érintettek élnek, a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének egyik létező dilemmája az államok között, vajon nem ássa-e alá az emberi/kisebbségi jogok nemzetközi védelme az állami szuverenitás alapjait?

Palermo érvelése szerint e két előfeltevés együtt tette fontossá a főbiztos számára, hogy ebben a kérdésben ajánlásokat fogalmazzon meg. Mivel a kisebbségek szerepéről az államközi kapcsolatokban a nemzetközi jogban nem sok említést találunk, és a fenti dilemmák fényében szükség van valamilyen egyensúly megteremtésére az államok érdekei, a kisebbségek védelme és az állami szuverenitás megőrzése között, a főbiztos alkalmasnak találta az időt és az alkalmat is, hogy ebben útmutatást adjon a tagállamoknak.

Az ajánlások megfogalmazására több külső szakértőt is felkértek, a szöveg így hosszú konzultációk eredménye lett. A korábbi főbiztosi ajánlások külső akadémiai intézményekkel szoros együttműködésben születtek meg, míg a bolzanói ajánlásokat egyedül a főbiztosi hivatal készítette, a végső változatot a főbiztos egymagában jegyzi. A szöveg négy részre tagolódik: az általános alapelveket az államok kötelezettségei követik, majd a kisebbségeknek nyújtható kedvezm-

¹⁵ Francesco Palermo *National Minorities in Inter-State Relations* című előadása az ajánlásokat bemutató konferencián, 2008. október 1. Bolzano/Bozen EURAC.

nyekről és végül a nemzetközi és kétoldalú eszközökről fogalmaz meg ajánlásokat. Ahogy azt fentebb említettem, az ajánlások terjedelemben és stílusban is különböznek a korábbi főbiztosi ajánlásoktól, ami abban is megjelenik, hogy az ajánlásokhoz külön, részletes értelmező jegyzeteket fűztek. A főbiztos ezt azzal indokolta, hogy mivel ebben a témában hiányzik a valós nemzetközi jogi szabályozás, ezért fontosnak tartotta, hogy a jegyzetek pontosításaival minden félreértés elkerülhető legyen.¹⁶ Ugyancsak a főbiztos óvatosságára utal, hogy a szöveg nem határozza meg a kisebbségek definícióját, és az ajánlások alkalmazási körét sem pontosítja. A főbiztos bevallása szerint az ajánlások kiadásának két célja volt: a jogi környezet tisztázása és a határozott állásfoglalás ebben a kérdésben. Ennek fényében a főbiztos úgy ítélte meg, hogy az ajánlások, *soft-law* jogforrásként segíthetik az államokat nemzetközi jogi kötelezettségeik teljesítésében, és ezen a területen lényegi tartalommal gazdagíthatják a kisebbségekre vonatkozó nemzetközi jogi normákat.¹⁷ Az, hogy az ajánlásokat a főbiztos adta ki, persze nem jelenti azt, hogy az EBESZ-tagállamok körében konszenzus volna a téma megítélésében, de a főbiztos szándékai szerint a bolzanói ajánlások hozzájárulhatnak egy ilyen nemzetközi egyetértés kialakulásához.

Az anyaállamok és határaikon kívül élő kisebbségek kapcsolata a nemzetközi jogban

Francesco Palermo és Knut Vollebaek megszólalásaiból is kiderült, hogy a főbiztos egyértelműen tisztában volt azzal, hogy az anyaállamok és a határaikon kívül élő nemzettársaik közötti kapcsolatok elsősorban politikai jellegű kérdéseket vetnek fel. A (más államok szuverenitását sértő) nemzetépítés és/vagy kisebbségvédelem dilemmája az anyaországi kisebbségtámogatási politikák kapcsán először a magyar kedvezménytörvény (státustörvény) elfogadása körül kialakult nemzetközi és tudományos vitákban jelent meg.¹⁸

Az államok és a határaikon kívül élő kisebbségek kapcsolatát már 2001-es jelentésében viszonylag kimerítően elemezte a nemzetközi jog elveinek fényében az Európa Tanács Velencei Bizottsága (Joggal a Demokráciáért Bizottság).¹⁹

¹⁶ Knut Vollebaek előadása a bolzanói ajánlások bemutatásakor. 2008. október 1., Bolzano/Bozen, EURAC.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Zoltán Kántor – Balázs Majtényi – Osamu Ieda – Balázs Vizi – Iván Halász (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo, 2004, Slavic Research Centre Hokkaido University.

¹⁹ A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes elbánásról. A Bizottság a szöveget 2001. október 19–20-i, 48. plenáris ülésén hagyta jóvá Velencében. Részletek olvashatók magyarul: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó, 167–177.

A Velencei Bizottság jelentésében, amellet, hogy elismerte az anyaállamok jogát arra, hogy nemzettársaikat akár egyoldalú intézkedésekkel is támogassák, pontosan megfogalmazta, hogy erre csak a nemzetközi jogi alapelvek (így az államok területi szuverenitása, a *pacta sunt servanda*, az államok közötti baráti kapcsolatok, az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma alapelveinek) tiszteletben tartása mellett kerülhet sor. A Bizottság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az anyaállamok egyoldalú támogatása más államokban élő nemzettársaik felé még nem tekinthető a nemzetközi szokásjog részének, mivel az államok gyakorlatai nagyon sokfélék, és nem alakult még ki elég tartós hagyomány ezen a területen.²⁰ Összességében a jelentésből kiderül, hogy a magyar státustörvénnyel szemben megjelent politikai félelmekkel szemben a nemzetközi jog keretei között ténylegesen lehetősége van az anyaállamoknak arra, hogy – mindenekelőtt a kultúra és az oktatás terén – hatékony támogatást nyújtsanak nemzettársaiknak. Ugyanakkor az is egyértelművé vált, hogy az ilyen anyaországi intézkedések és az ezekre adott reakciók a legtöbb esetben nyilvánvalóan politikai jellegűek, az érintett államok érzékenységén („veszélyérzetén”) múlik, hogy államközi konfliktust gerjesztenek-e vagy sem.²¹ Ez mutatkozott meg abban is, hogy bár a 2001-ben elfogadott magyar kedvezménytörvény a nemzetközi jog alapján is tartalmazott vitatható rendelkezéseket,²² Magyarország érintett szomszédjai közül kifejezetten Románia és Szlovákia ellenezte a törvény alkalmazását, míg például Horvátország vagy Szlovénia semmilyen kifogást nem emelt ellene. Összességében arra a következtetésre lehet jutni, hogy az államok rendkívül eltérő gyakorlatokat folytatnak a külföldön élő nemzettársaikat támogató anyaországi intézkedéseikben, ám 1. önmagában az ilyen kisebbségvédelmi intézkedések nem ellentétesek a nemzetközi joggal, 2. jogi megítélésükben a nemzetközi jog alapelvei adnak támpontot, és 3. konfliktuspotenciáljuk az érintett államok politikai szándékain és kapcsolatain múlik.

Mindennek fényében nem feltétlenül igazolható, hogy a főbiztos a bolzanói ajánlások elfogadásával ténylegesen hozzájárult-e a kisebbségvédelmi standardok megerősítéséhez. Bár a főbiztos politikai főtanácsadója azzal érvelt az ajánlások mellett, hogy a főbiztos a jog segítségével erősíti a nemzetközi biztonságot, és a biztonságpolitikai érvek nem állhatnak szemben a kisebbségi jogok

²⁰ A Velencei Bizottság jelentése e) pont.

²¹ A magyar státustörvényre vonatkozóan lásd: Walter Kemp: The Triadic Nexus: Lessons Learned from the Status Law. In Osamu Ieda (editor in chief): *Beyond Sovereignty: From status law to transnational citizenship?* Sapporo, 2006, Slavic Research Centre Hokkaido University, 109–126. és Kardos Gábor: *Role for the Kin-States?* In Osamu Ieda (editor in chief): *Beyond Sovereignty: From status law to transnational citizenship?* Sapporo, 2006, Slavic Research Centre Hokkaido University, 127–138.

²² Pl. A kedvezményekre jogosító magyar igazolvány kiadásának eljárására vagy a magyar közigazgatási szervek szerepére vonatkozóan.

védelmének igényével – az ajánlásokban tükröződő megközelítés mindenestre vitatható.²³

A kisebbségi jogok védelme ugyanis – tetszik vagy sem – számos állam számára biztonságpolitikai kérdésként jelenik meg. Látható feszültség van nemzetközi szinten is az államok biztonságpolitikai érdekei/félelmei és a kisebbségi jogok védelmének igénye között. Bár elvileg a nemzetközi jogban a kisebbségek (pontosabban a „kisebbségekhez tartozó személyek”) jogait, az emberi jogok részeként ismerik el, és a nyelvi, nemzeti, etnikai identitás védelme számos nemzetközi dokumentumban az emberiség gazdagságának megőrzését jelenti, a gyakorlatban ennek az elvnek az államok biztonságpolitikai megfontolásai szabnak korlátot. A nemzetközi szervezetek is sokszor nem emberi jogi kérdésként, hanem biztonságpolitikai kérdésként kezelik a kisebbségek ügyét, és ez a fajta „haszonelvűség” kiváltképp az EBESZ keretei között jelenik meg. A nemzetközi szervezetek a magyar státustörvény körül kialakult vitában is elsődlegesen a biztonságpolitikai szempontokat tartották fontosnak, és nem a törvény szándékait, az érintett magyar kisebbségek helyzetének javítását ítélték meg.²⁴

A bolzanói ajánlások elfogadásával a Kisebbségi Főbiztos is ezen az ingoványos talajon próbálta megtalálni az egyensúlyt az állampolgárság szerinti államok legitim biztonságigénye és a kisebbségek védelmére tett, ugyancsak legitim anyaállami intézkedések között.

A bolzanói ajánlások értékelése és jelentősége

Az ajánlások a létező nemzetközi jog alapelveiből indultak ki: hangsúlyosan szerepel az alapelvek között a területi elv és az állami szuverenitás tiszteletben tartásának elve. Ez természetesen helyes, hiszen a kisebbségek jogainak védelme elsődlegesen annak az államnak a kötelessége és felelőssége, amelyben az érintett kisebbségek élnek. Ugyanígy fontos, hogy az ajánlások felsorolják azokat a területeket, ahol az anyaállamok támogatása feltétlenül legitim és hasznos. Ebben a tekintetben az ajánlások nagyrészt a Velencei Bizottság jelentésére támaszkodnak, s valójában sok újdonságot e tekintetben nem is lehet várni, a nemzetközi jogi alapelvek és a nemzetközi kisebbségvédelmi eszközök azóta sem változtak. Az ajánlások kiemelik a létező nemzetközi monitoring- és közvetítő eljárások és a kétoldalú megállapodások szerepét is az államközi kapcsolatok fejlesztésében ezen a téren.

²³ Natalie Sabanadze előadása a bolzanói konferencián, 2008. október 1., Bolzano/Bozen, EURAC.

²⁴ Majtényi Balázs: Utilitarianism in Minority Protection? (Status Laws and International Organisations) In Osamu Ieda (editor in chief): *Beyond Sovereignty: From status law to transnational citizenship?* Sapporo, 2006, Slavic Research Centre Hokkaido University, 3–16.

Természetesen az ajánlásoknak az államközi kapcsolatokra és az államok felelősségére vonatkozó megállapításaival nem érdemes vitatkozni. A kérdés csak az, hogy mennyiben felelnek meg azok a főbiztos eredeti „normaközvetítő” szándékának?

Az ajánlások futólagos áttekintése is azt mutatja, hogy az államok szerepe és egymással szembeni kötelességei messze hangsúlyosabban szerepelnek, mint a kisebbségek jogainak védelme, vagy a határon átnyúló kapcsolatok szerepe a kisebbségek védelmében. Bár nem volt célja, de nem lett volna haszontalan külön fejezetet szentelni azoknak az EBESZ-dokumentumokban elismert kisebbségi jogoknak, amelyek gyakorlását a határokon átnyúló kapcsolatok segíthetik. Különösen a korábbi általános jellegű ajánlások fényében érezhető ez a hiány, amelyek a potenciális biztonságpolitikai problémákat a kisebbségek jogai felől közéletítették meg. De önmagában nemcsak ez a formai különbség kelti azt az érzetet, hogy a főbiztos a biztonságpolitikai érvelést a kisebbségvédelmi érdekek elé helyezte. Tekintettel arra, hogy legtöbbször a kisebbségek védelme és különösen a nemzettársak védelmére irányuló intézkedések megítélése az oka az államok közötti konfliktusoknak, célszerű lett volna jobban pontosítani az állampolgárság szerinti államok kötelezettségeit is. A 7. bekezdésben ajánlott társadalmi integráció és a kisebbségek részvétele a közéletben különösen érzékeny kérdésnek számít ebben az összefüggésben. Bár a bekezdés igyekszik kiegyensúlyozni a társadalmi integráció fontosságát és a kisebbségek hatékony részvételét a közéletben, a szüksézávú megfogalmazás nem utal arra, milyen formában valósulhat meg ez. Természetesen ebben a magyarázó jegyzetek nyújthatnak eligazítást, de meglepő módon itt is általánosságokban marad a szöveg, a kifejezetten a kisebbségek közéleti részvételével foglalkozó lundi ajánlásokat meg sem említi. Más helyeken is, a korábbi EBESZ-dokumentumokra vagy főbiztosi ajánlásokra tett utalások igen gyengének látszanak.

Az ajánlások szövegéből az a nézet köszön vissza, hogy a kisebbségek jogainak védelme magától értetődő kötelezettsége az államoknak, és jóval nagyobb figyelmet kell szentelni a lehetséges konfliktusveszéllyel fenyegető helyzetek elkerülésének. Sajnos azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy az államok a meglévő nemzetközi kisebbségvédelmi kötelezettségeiket is gyakran vitatják, vagy még gyakrabban szűkítően értelmezik. Amennyiben a „normaközvetítés” volt a célja a főbiztosnak, ezt mindenképp érdemes lett volna figyelembe vennie, például a kisebbségek – az EBESZ keretében is elismert – jogainak erősebb megjelenítésével és az állampolgárság szerinti államok ilyen jellegű kötelezettségeinek pontosításával. A biztonságpolitikai szempontok erős hangsúlyozása ugyanis könnyen azzal a veszéllyel járhat, hogy egyes államok a területükön élő kisebbségek helyzetével kapcsolatos nemzetközi vitákat is még inkább biztonságpolitikai szempontból ítélik meg. Ebben a tekintetben az is problémát jelent, hogy egészen más szintű, intenzitású és jellegű konfliktusok alakulhatnak ki az államok

között az EBESZ különböző térségeiben. Az ajánlások elsősorban az olyan veszélyes anyaországi gyakorlatok és reakciók elkerülésére helyezik a hangsúlyt, amelyek például Oroszország és közép-ázsiai vagy kaukázusi szomszédjai között merültek fel a közelmúltban. Ugyanakkor, ahogy arra Gál Kinga is felhívta a figyelmet, nem várható, hogy ilyen intenzitású konfliktusok veszélye fenyegetne a NATO- és az EU-tagállamok között, ahol a nemzetközi integráció már eleve más jellegű és mélyebb együttműködésre ítéli az államokat.²⁵ Ennek fényében nem elképzelhetetlen, hogy egyes tagállamok a korábbi, a kisebbségek jogait előtérbe helyező ajánlásokhoz képest egy biztonságpolitikai fordulatot látnak majd a főbiztos ajánlásaiban, amely alapján a kisebbségek helyzetéről az anyaállamokkal kialakuló vitáikban a biztonsági érveket erősíti meg. Ez nyilvánvalóan nem szolgálhatja a kisebbségi jogok jobb védelmét az érintett államokban.

Mindezek alapján az ajánlások egyik legnagyobb kihívása, hogy az egész EBESZ-térség számára fogalmaznak meg követendő elveket, miközben az ajánlások tárgya sokkal jobban átpolitizált kérdés annál, hogy általánosan alkalmazható és egyformán értelmezhető normákkal leírható legyen. Ezt az általános célt mutatja az is, hogy a szöveg következetesen kerüli az anyaállamok („kin-state”) kifejezést, ami nyilvánvalóan kinyitja a teret más államok határokon átnyúló kisebbségvédelmi intézkedései előtt. Ez leginkább azért lehet kockázatos, mert a hagyományos értelemben vett anyaállamok mellett, a migráns kisebbségeik érdekében potenciálisan fellépő államokat is egy megítélés alá veszi, miközben indítékaik és érdekeik gyökeresen eltérhetnek.

Összességében fel lehet fedezni egyféle elmozdulást a kisebbségi főbiztos részéről a kisebbségi jogok hangsúlyozása helyett a biztonságpolitikai érvek erősítése felé, de ez csak azért érdekes, mert a bolzanói ajánlások az EBESZ minden tagállamának szólnak. Persze jogos igény a főbiztos részéről, hogy konfliktusmegelőző szerepéhez híven a kisebbségek államközi kapcsolatokban betöltött szerepével is foglalkozzon, de ezt nem feltétlenül biztos, hogy általános ajánlásokban kellett volna megtennie. Az államok közötti kapcsolatok jellege és ennek keretében a kisebbségek helyzete annyira eltérő az EBESZ-térség államaiban, hogy a kisebbségvédelemben, a bilaterális kapcsolatokban erősebb normákat elfogadó államok esetében akár visszalépést is jelenthetnek a konstruktív párbeszéd bevett formáitól. Ez nyilván nem egy közvetlen veszély: a főbiztosi ajánlások nem kötelezik az államokat közvetlenül semmire, de soft-law jogforrásként hivatkozási alapot adhatnak a kisebbségektől biztonságukat féltő államoknak.

A korábbi tapasztalatok azt mutatták, hogy az anyaország és határain kívül élő nemzettársi kisebbségek kapcsolatának megítélése egyértelműen politikai kérdés, amelyben a nemzetközi jog alapvető elveinek tiszteletben tartásán kí-

²⁵ Gál Kinga európai parlamenti képviselő hozzászólása, 2008. október 1. Bolzano/Bozen, EURAC.

vül nehezen lehet bármilyen egyéb normatív szabályozást kialakítani. A főbiztos „normaközvetítő” szerepében erre tett kísérletet, de a korábbi főbiztosok, a kisebbségi jogok állami védelmének mintáit előtérbe helyező ajánlásaival szemben ez esetben inkább a politikai állásfoglalás (értsd a biztonságpolitikai érvek előtérbe helyezése) ingoványosabb terepére lépett. Mindennek dacára a bolzanói ajánlások még jól kiegészíthetik a kisebbségi jogok védelméről szóló egyéb EBESZ-dokumentumokat, de ehhez az államok jóhiszemű és pozitív, kisebbségbarát értelmezésére is szükség lesz; efelől pedig sok EBESZ-tagállam esetében lehetnek kétségeink.

Egy hajóban evezünk? *Európai parlamenti képviselőink*

A tanulmány célja, hogy bemutasson egy eddig keveset vizsgált területet: milyen mértékben és hogyan működnek együtt az Európai Parlament magyar nemzeti-ségű képviselői. Az együttműködés elemzése lényeges tapasztalatokkal, tanulságokkal szolgálhat a jövőre nézve, különösen a második parlamenti ciklus közeledtével.

Az elemzéshez felállítottam egy keretet, mivel a kérdés meglehetősen szerte-ágazó, aktualitása miatt pedig még kevesen foglalkoztak vele. Az elemzés tárgyául néhány olyan konkrét – kisebbségi-emberjogi jogsértéssel kapcsolatos – ügyet választottam, amely nagy port vert fel mind az érintett országban, mind más tagállamokban, híre pedig eljutott Brüsszelig is. Ezekkel kapcsolatban hat – kisebbségi ügyekben tájékozott és gyakran szereplő – parlamenti képviselő tevékenységére fókuszálok. A dolgozat elsősorban háttértanulmány jellegű, és a további elemzéseknek kíván biztos alapot szolgáltatni.

Az öt esetből négynek magyar, a legfrissebbnek pedig roma kisebbségi vonatkozásai vannak. Az elemzéshez kiválasztott képviselők mindannyian a szívügyüknek tekintik a kisebbségügyi-emberjogi kérdéseket. A magyar vonatkozású esetekhez négy, a témával sokat foglalkozó képviselőt, Gál Kingát, Schöpflin Györgyöt [Fidesz; EPP-ED], Szent-Iványi Istvánt [SZDSZ; ALDE] és Tabajdi Csabát [MSZP; PSE]) emeltem ki; az olaszországi romákat ért atrocitásokhoz pedig az EP két roma származású képviselőnőjét, Járóka Líviát [Fidesz; EPP-ED] és Mohácsi Viktóriát [SZDSZ; ALDE]) választottam. Először röviden bemutatom szerepüket a „külpolitika-csinálás” kontextusában, és elhelyezem az Európai Parlamentet (EP) a kisebbségi ügyek viszonylatában, a nemzetközi kisebbségvédelemben betöltött funkciója alapján. Ezután pedig időrend sze-

¹ Írásomban jelentősen támaszkodtam a *REGIO* című folyóirat 2008. évi első számában „Együttműködés? Magyarország képviselői az Európai Parlamentben” címmel megjelent dolgozatomra.

rint haladva rátérek az egyes ügyekre: a vajdasági „magyarverések” 2004-ben; a Románia csatlakozása során felmerült kérdések és a csatlakozási szerződés; a Babeş-Bolyai Tudományegyetem ügye; a szlovákiai Beneš-dekrétumok, illetve az olaszországi romák és romatáborok esete. A felsorolt eseteket elemezve le kívánom vonni a következtetéseket, amelyek mérleget mutatnának az első európai parlamenti időszakról, egy bizonyos aspektusból. Az eseményekben közös, hogy az emberi, illetve a kisebbségi jogok megsértésével kapcsolatosak, és hogy a magyar EP-képviselők együttműködve léptek fel megoldásuk érdekében. Természetesen néhány ügy kiragadásával nem kaphatunk átfogó képet az Európai Parlamentben folyó munkáról, az együttműködés pedig nem kizárólag a „fontos” ügyek felkarolását jelenti,² ennek ellenére az események elemzése rálátást adhat a 2004–2009-es időszak eredményeire.

A képviselők³

Az Európai Parlamentben Magyarország képviselői a 2004–2009-es ciklusban vesznek részt először. A 24 képviselő az átmenetileg 785 főre duzzadt parlament 3%-át teszi ki. Közülük 12 a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (Fidesz), 9 a Magyar Szocialista Párt (MSZP), 2 a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ), egy pedig a Magyar Demokrata Fórum (MDF) képviselője.⁴ A fideszes és az MDF-es jelöltek az Európai Néppárt és az Európai Demokraták képviselőcsoportjához (European People’s Party – European Democrats; EPP-ED), az MSZP jelöltjei az Európai Parlament szocialista képviselőcsoportjához (Party of European Socialists; PSE), a két SZDSZ-es pedig a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (Alliance of Liberals and Democrats for Europe; ALDE) képviselőtételéhez csatlakozott.

A dolgozathoz kiválasztott képviselők, különböző pozíciókban, régóta foglalkoznak kisebbségi kérdésekkel, a témában tudományos munkásságuk is jelentős. Rendszeresen felszólaltak, illetve részt vettek a magyar állam kisebbségpolitikájának alakításában, akár a magyarországi kisebbségi kérdésre, ezen belül a romakérdésre, akár a határon túli magyarokra gondolunk (státustörvény, kettős állampolgárság).

² Sőt, valószínűleg a kevesebb nyilvánosságot kapó ügyekben és a mindennapokban való együttműködés, illetve a kooperáció egyéb informális csatornáinak (klubok, listák vagy a Brüsszeli Magyarok Európai Köre – BRÜMEK) elemzése többet elárulna. Azonban sajnos jelen tanulmány keretein belül erre nincs lehetőségem.

³ Négy képviselővel készült interjú is: Gál Kingával, Járóka Líviával, Schöpflin Györggyel és Szent-Iványi Istvánnal. Tabajdi Csabát és Mohácsi Viktoriát többszöri megkeresésre sem sikerült elérni.

⁴ Forrás: Gallup eredmények. http://www.gallup.hu/Gallup/release/EUparlval/040618_eredmenyek.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 2.)

Az EP-képviselők a magyar külpolitikában különleges szereppel bírnak, nem sorolhatók be egyértelműen sem a külpolitika-alakítók, sem pedig annak megjelenítői táborába. Szent-Iványi István szerint „az EP-képviselők Magyarország kapcsolatainak autonóm szereplői”, akiknek nem feladatuk a Magyar Kormány Kormánya külpolitikai álláspontjának képviselete (hiszen ez például az ellenzéki képviselőktől nem is várható el).⁵ Ellenben felelősségük nagy, mivel a mindennapi életünket irányító jogszabályok 50%-a és a gazdasági tárgyú normák 80%-a Brüsszelben készül.⁶ A magyarok fontos pozíciókat töltenek be, a 2007. januári tisztújítás óta két frakció-alelnöki, egy kvestori és három bizottsági alelnöki posztal rendelkezik, ezenkívül általában két „rendes” bizottságban tagok és egyéb bizottságokban póttagok.⁷ Érdekes megjegyezni, hogy ezért nálunk fennállhat az úgynevezett „mennyiségi dilemma”:⁸ egy ilyen kevés parlamenti hellyel rendelkező állam képviselői valószínűleg nem képesek minden szakterületet kellő hozzáértéssel ellátni.

Az Európai Parlament és a kisebbségvédelem

A kisebbségvédelemmel kapcsolatban nem rögtön az Európai Parlament jut eszünkbe. Sőt, már magánál a fogalomnál megakadunk, mert olyan, hogy „európai kisebbségvédelem” vagy „egységes kisebbségvédelmi-rendszer” *per definitionem* nem létezik, a kisebbségek kérdését az emberi jogokon belül kezelik. Léteznek bizonyos többségében elfogadott, aláírt (de nem minden esetben ratifikált) egyezmények, mint például az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (azóta: Szervezet – EBESZ) Koppenhágai Okmánya (1993); vagy az Európa Tanács által elfogadott Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája (1992) és a Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1995) – ez utóbbi kettő kisebbségjogi alapidokumentumnak számít. Illetve léteznek egyes intézmények, amelyekhez kisebbségi jogsértések esetén fordulni lehet. Ilyen például az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa, akinek kizárólag a konfliktusmegelőzés a feladata; ugyanezt teszi az ENSZ Emberjogi biztosa, nem csak európai kereteken belül; a bíróságok közül pedig az Európai Emberi Jogi Bíróság. A kisebbségi ügyeket azonban az uniós országok nem szeretik közösségi szintre vinni, a legtöbbször szigorúan belügynek tekintik.

⁵ Forrás: Interjú Szent-Iványi Istvánnal, 2007. november 25.

⁶ Olajos Péter: Uniós tagországgként való működésünk az Európai Parlamentből nézve. In *Magyarország politikai évkönyve 2006*. Budapest, 2006, Demokráciakutatások magyar központja közhasznú alapítvány, 814.

⁷ Forrás: az Európai Parlament honlapja. <http://www.euparl.europa.eu> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. november 29.)

⁸ I. m. Olajos (2006) 802.

Az utóbbi években a bővüléssel és az integráció mélyülésével történt változás e tekintetben is.⁹ Az emberi jogok egyre nagyobb teret kaptak az EU külpolitikájában, és bár a 2000. évi nizzai csúcson elfogadott Alapvető Jogok Chartájában még nem, de a lisszaboni szerződésben már a kisebbségi jogok is szerepelnek – ez a keleti bővítéssel vált fontossá, hiszen az újonnan csatlakozók jelentős létszámú kisebbséget hoztak magukkal. Eközben az unió kezdi komolyan venni a kulturális különbségekből adódó problémákat is: 2008-at „A kultúrák közötti párbeszéd” évének nyilvánította.¹⁰ Azonban a prioritás továbbra is a gazdasági együttműködés és a konvergencia, hiszen egy ilyen területekre is kiterjedő jogharmonizáció már sokkal szorosabb és egységesebb – föderatív – Európát feltételezne. A Tanács és a Bizottság döntéshozó munkája mellett, az Európai Parlament képviseli az európai polgárok érdekeit, részt vesz a döntés-előkészítésben, és az utóbbi években egyre erősebben jelen van a döntéshozatalban is.¹¹ Ezért kiemelt szerepe lehet a kisebbségi kérdések kezelésében, fórumjellege kifejezetten fontos a jogsértések artikulálása szempontjából. Az EP – elsőként az uniós szervek közül – már 1981-ben állásfoglalást adott ki a kisebbségekről, majd egészen a csatlakozási tárgyalásokig elsősorban egyedi esetekkel, illetve a kisebbségi nyelvek kérdésével foglalkozott. Ehhez többek között hozzájárult az is, hogy jelen volt valamiféle definíciós probléma a területen, mert sokáig nem különítették el a „régit”, azaz az úgynevezett hagyományos nemzeti, és az „új”, azaz a bevándorolt kisebbségeket, noha teljesen más megoldásokat igényelnek.¹² A csatlakozási tárgyalások befejeztével (ahol a koppenhágai kritériumok között szerepelt az emberi és kisebbségi jogok védelme mint feltétel) a Parlamentben is nagyobb hangsúlyt kaptak az egyedi eseteken kívül a tematizált kisebbségi ügyek, mint például a romák helyzete vagy a „kisebbségek Európájának”¹³ sokszínűsége.

A 2007-es évről szóló emberi jogi EP-jelentés¹⁴ elismeri: „elégtelennek bizonyult az Európai Unió képessége a válságok megelőzésére, az azokra való reagálásra, azok kezelésére és megoldására”¹⁵, emellett azonban sikerként könyveli el a bécsi székhelyű Alapjogi Ügynökség létrehozását. A plenáris ülésen felszólaló

⁹ Vö. Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai. *Kisebbségkutatás* (2001) No. 2., 275–289.

¹⁰ Lásd bővebben: <http://www.interculturaldialogue2008.eu>.

¹¹ Lásd: együttműködési eljárás.

¹² Gál Kinga: A kisebbségi kérdés és az Unió. *Európai Utas* (2005) No. 4., 29–31.

¹³ Romano Prodi szóhasználat 2001-es, európai bizottsági elnökként tett látogatásán – Idézi Vizi i. m. 275.

¹⁴ Annual Report on Human Rights in the World 2007 and the EU's policy on the matter – <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2007/2274> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 21.).

¹⁵ Emberi jogok a világban 2007-ben – Hírek: Plenáris ülés, 2008. május 15. – http://www.europarl.europa.eu/news/expert.save/briefing_page/28221-128-05-19-20080430BRI28006-07-05-2008-2008/default_p001c002_hu.htm (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 21.).

Tabajdi Csaba azonban megállapította, hogy továbbra sem foglalkozik a jelentés a nemzeti kisebbségek helyzetével.

A „romaügy”, mint a kisebbségi ügyek egy speciális típusa, többek között az integráció hiányosságaira hívja fel a figyelmet, és az utóbbi években egyre gyakrabban napirendre kerül a Parlamentben (bár már a roma kisebbség számának megállapításakor problémákba ütközünk: Európában becslések szerint 12 és 15 millió, az EU-ban 7 és 9 millió főre tehető). Az utóbbi időben némi előrelépést is érzékelhettünk, ugyanis 2005-ben az EP határozatot¹⁶ fogadott el a romák helyzetéről. A határozat kérte, hogy ismerjék el a romákat európai kisebbségként, és egyben meghirdette a *Roma Integráció Évtizede 2005–2015* programot. A lentebb tárgyalt olaszországi események kapcsán a képviselők elkötelezték magukat egy egységes európai roma stratégia megalkotása mellett. A keretprogram a tervek szerint 2010-re fog elkészülni, megtervezésében nagy szerep jut mindkét roma származású magyar képviselőnek.

Magyarország számára tehát ideális terep az Európai Parlament a nemzeti érdekek szempontjából korántsem elhanyagolható kisebbségi kérdések ismertetésére, tárgyalására. Gál Kinga szerint „hihetetlen nagy ismeret- és talán érdeklődéshiány is keletkezett az elmúlt években, és ezt kell valahogy ellensúlyozni”.¹⁷ Ezért különösen fontos, hogy tudjunk élni ezzel a lehetőséggel, amely viszont csak hatékony együttműködés révén valósulhat meg.

A vajdasági incidensek

2004 során erőszakos események történtek a Vajdaságban, ezek közül több mint háromszáz csak a magyar kisebbséget érintette. Az incidensek között akadt bántalmazás, sírkőgyalázás, illetve feltűntek magyarellenes feliratok is.¹⁸ Mivel ezek ellen nem lépett fel kellő gyorsasággal és határozottsággal a szerb rendőrség, az ügy eljutott az EP elé is. A magyar kormány megtette a szükséges lépéseket, hogy felhívja a nemzetközi közösség figyelmét: Kovács László, akkori magyar külügyminiszter 2004. július elején Belgrádban tárgyalt, 2004 augusztusában pedig személyes hangvételű levelet küldött Vojislav Kostunica szerb államfőnek. Kormányunk segítségért fordult többek között az Egyesült Államok kormányához, az Európa Tanácshoz, illetve az Európai Parlamenthez is.

¹⁶Romák az Európai Unióban. P6_TA(2005)0151 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0151+0+DOC+XML+V0//HU> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 8.)

¹⁷Interjú Gál Kingával, 2007. november 28.

¹⁸Az eset részletes és pontos tárgyalását lásd: Kurkó Noémi: Érdekvérvényesítés, lobbizás, kisebbségvédelem. *Politikatudományi Szemle* (2006) No. 4., 139–166.

Utóbbi 2004. szeptember 15-én közös határozatban¹⁹ ítélte el az erőszakos cselekedeteket, és egy tényfeltáró bizottság helyszínre küldéséről döntött. Magyar részről az állásfoglalást Gál Kinga és Olajos Péter néppárti, Tabajdi Csaba, a PSE, és Szent-Iványi István, az ALDE képviselője írta alá. A Doris Pack vezette delegációban Becsey Zsolt (EPP-ED) és Hegyi Gyula (PSE) vett részt. A megelőző vitában²⁰ Tabajdi kifejtette, hogy a külügyi bizottság elfogadta a Szerbia demokratizálásának elősegítésére szánt keret ötmillió eurós növelését, ez pedig nagymértékben segíthet a 300 ezer fős vajdasági magyarság helyzetén is. Gál Kinga megállapította, hogy nem Szerbia megbélyegzése a szándékuk, azonban attól tart, az EP nyomásgyakorlása nélkül az ígéretek csak ígéretek maradnak, illetve ugyanezt a vonalat követte Szent-Iványi István is, a szerb kormánytól szavak helyett konkrét lépéseket követelt. A vitában még felszólalt Hegyi Gyula (PSE) és Demszky Gábor (ALDE) is. A 2005. januári háromnapos vizsgálat során végül a bizottság eljutott Újvidékre és Szabadkára is, így a képviselők felmérhették a valós helyzetet. Ezenkívül Becsey Zsolt kezdeményezésére levetítették az EP-ben M. Szabó Imre *Magyarverés Délvidéken* című filmjét.²¹

A bizottság jelentése 2004 márciusára készült el, azonban az indulatok nem csitultak, így 2005 szeptemberében újabb lépésekhez folyamodtak a magyarországi képviselők: ezúttal Becsey Zsolt kezdeményezésére²² az EP újabb határozatban ítélte el az eseményeket. Saját parlamenti frakcióján belül felszólalt az ügy érdekében mind Tabajdi, mind pedig Szent-Iványi, 2006 márciusára pedig az EU bővítési stratégiájába is bekerült „a vajdasági régió jelenlegi többnemzetiségű jellege megőrzésének stratégiai fontossága”,²³ illetve két korábbi „Vajdaság-határozatra” való utalás – Gál Kinga, Schöpflin György, Becsey Zsolt (Magyarország) és Duka-Zólyomi Árpád (EPP-ED, Szlovákia) kezdeményezésére.

A vajdasági ügyekben való együttműködést az első év legnagyobb sikerének tartják a magyar EP-képviselők.²⁴ Fontos megfigyelni azonban, hogy ezt csak

¹⁹ Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek zaklatásáról: P6_TA(2004)0016 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0016+0+DOC+XML+V0//HU> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 8.)

²⁰ Tevékenységek: Viták 2004. szeptember 16 [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040916+ITEM-006+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040916+ITEM-006+DOC+XML+V0//HU&language=HU) (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 1.)

²¹ Tűzhelyzetben a vajdasági magyarság. <http://www.hunsor.se/kitekinto/tuszhelyzetben051020.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 1.)

²² Véglegesítette a Vajdaságról szóló határozat szövegét az Európai Parlament. <http://becseyzsolt.hu/index.php?id=69#0506> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 1.)

²³ Az Európai Parlament állásfoglalása a Bizottság 2005. évi bővítési stratégiai dokumentumáról. P6_TA(2006)0096 – <http://www.futureofeuropa.parliament.gv.at/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0096+0+DOC+XML+V0//EN> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 8.)

²⁴ Az első év az Európai Parlamentben: Intézmények – Magyarország 2005. július 9. <http://www.euparl.europa.eu> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 2.)

szoros és állandó együttműködéssel érhetnék el – és több mint másfél év alatt. Habár ez nem változtat az elért eredményeken, láthatjuk, hogy az EP-ben való lobbizás egy ügyért hosszadalmas és bürokratikus folyamat, amely nem kedvez a gyors reagálást kívánó helyzeteknek. Egy ország a külpolitikában éppen ezért csak segítségként számíthat a brüsszeli képviselőre.

Vita Románia országjelentése körül

Románia csatlakozási időpontját a 2003-as thesszalóniki tárgyalásokon határozták meg 2007. január elsejében, amelyet 2004 júniusában, Brüsszelben megerősítettek.²⁵ A csatlakozási folyamat során az EU részéről a Bizottság azonban végig monitoringtevékenységet folytatott az országban, éves jelentéseket készítve, és ráirányítva a figyelmet a hiányosságokra, azokra a területekre, ahol az országnak még javulást kell elérnie ahhoz, hogy az európai közösség tagjává válhasson. Ilyen volt többek között a korrupció kérdése, a roma kisebbség helyzete, vagy a közigazgatás reformja. A 2004-es első ügynevezett „Moscovici-jelentés”²⁶ ugyan értékelte a Románia által tett erőfeszítéseket, ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy amennyiben az ország nem teljesíti minden területen a követeléseket a kívánt ütemben, lehetőség van a védzáradék alkalmazására, és ezzel a csatlakozás egy évvel való elhalasztására. A vitában²⁷ a kisebbségekkel kapcsolatban többen is megfogalmazták, hogy ugyan Románia jelentős eredményeket mutathat fel ezen a területen, de a 2 milliós roma és a 1,5 milliós magyar kisebbség jogainak védelme még nem teljes. Tabajdi Csaba hangsúlyozta, hogy az országban decentralizációra és regionalizációra van szükség, és hogy bár az autonómia különféle fajtáit nem kívánja előfeltételül szabni, mindenképp hasznosak lennének a háromoldalú tárgyalások, akár csak Dél-Tirol vagy az Åland-szigetek esetében. Szent-Iványi István fő kérdésként a környezetvédelmet és a roma kisebbség ügyét emelte ki, Gál Kinga pedig elsősorban a magyarokat érintő ügyek kapcsán (egyházi javak visszaszolgáltatása, magyar egyetem, csángók ügye) fejezte ki igényét további lépések megtételét illetően. A dél-tiroli Michel Ebnerrel közösen több módosító indítványt is benyújtottak, melyeket végül elfogadott a parlament.

²⁵ Az ügyet szintén részletesen tárgyalja Kurkó i. m.

²⁶ A jelentést a francia szocialista képviselő Pierre Moscovici terjesztette elő, elfogadva P6_TA(2004)0111 szám alatt – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:226E:0353:0358:HU:PDF> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 9.)

²⁷ Tevékenységek – Viták: Románia csatlakozása 2004. december 15. <http://www.euparl.europa.eu> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 4.)

A második Moscovici-jelentést²⁸ 2005. november 23-án fogadta el a Külügyi Bizottság, ezután került a Parlament elé. A jelentéshez Tabajdi, Szent-Iványi és Gál is fűzött módosító indítványokat, melyeket elfogadtak, így viszonylag kemény hangú és a magyar kisebbség ügyeivel súlyában sokat foglalkozó szöveg született. Az EP által elfogadott változatban azonban történt egy „kisebb” módosítás, amit mindkét fél másként értékelte végül: a 27. cikkelyben az „önkormányzatiság” fogalmát a „kulturális autonómia” fogalmára cserélték, a hatékony román lobbierőnek köszönhetően.²⁹ Gál Kinga megfogalmazása szerint ez a „román kirakatpolitika” újabb bizonyítéka, így a továbbiakban is megkérdőjelezhető az egyéb ügyekben (környezetvédelem, roma kisebbségek helyzete) való együttműködés.³⁰

Schöpflin György egy áprilisi interjúban³¹ azt állította, hogy a következő jelentésben már nem fognak ekkora teret kapni a romániai magyarok, mert Olli Rehnnek, az EU bővítési biztosának feltett kérdéseire nem kapott választ, a biztost már „nem érdekelte” a magyar kisebbség ügye. Igaza is lett, mert a 2006. május 16-án az EP elé kerülő jelentés csak egy rövid, általános mondatot tartalmazott a kisebbségek kérdéséről.³² Ennek kapcsán felszólalt Dobolyi Alexandra, egy kisebbségi törvény elfogadását sürgetve, Gál Kinga, meglehetősen erős hangnemet megütve („Miért tűnt el a másfél milliós magyar kisebbség a jelentésből?”), Tabajdi Csaba, szintén értetlenségét kifejezve („Lehetséges, hogy az elmúlt hat hónap során felmerült problémák megoldódtak volna?”), és a szlovákiai Duka-Zólyomi Árpád, aki felhívta a figyelmet arra, hogy az RMDSZ kormánytagsága még nem megoldása a kisebbségi kérdésnek.

Megállapíthatjuk tehát, hogy habár összefogtak EP-képviselőink, azért, hogy Románia csatlakozása előtt valamiképp biztosítékot szerezzenek a kisebbségi jogok érvényesítésének, a román lobbierősebbnek bizonyult, és az utolsó pillanatban tartós eredményt mégsem sikerült elérni. Hozzá kell tenni azonban, hogy ez

²⁸ A6-0344/2005 Jelentés Románia felkészültségéről az Európai Unióhoz való csatlakozásra, 2005. november 25. -<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2005-0344+0+DOC+XML+V0//HU> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március. 7.)

²⁹ I. m. Kurkó 151.

³⁰ Román kirakatpolitika az erdélyi kisebbség ügyében is?! <http://www.galkinga.hu/hu/cikk/52/> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 2.)

³¹ Kikerül a kisebbségi kérdés a jelentésből? *Szabadság*, 2006. április 6. <http://www.szabadsag.ro/uj/main.php?datum=20060406> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 3.)

³² „Az emberi és a kisebbségi jogok területén további erőfeszítések kívánatosak mind Románia, mind pedig Bulgária esetében” (a szerző fordítása). *Tevékenységek: Viták*, 2006. május 16. <http://www.euparl.europa.eu> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 1.)

nagymértékben köszönhető annak, hogy nincs a kisebbségi kérdésről konszenzusos uniós direktíva, sokszor még az is bizonytalan, hogy mihez kellene igazodniuk az új tagállamoknak, mert az EU sok esetben „kettős mércével mér”.³³

A romániai magyar egyetem ügye

A volt kolozsvári magyar egyetem 1959 óta Babeş–Bolyai Tudományegyetem néven, összevont egyetemenként működik, magyar fakultásokkal. 2005 októberében az egyetem hivatalos közleményében – főként magyar oktatók nyomására – megjelent a többnyelvű táblák használatára vonatkozó határozat, a „multikulturális profil” erősítése érdekében.³⁴ Az egyetem oktatói közül többen – Bodó Barna, Hantz Péter, Kovács Lehel – lobbitevékenységbe kezdtek Strasbourgban és Brüsszelben, azonban az egyetemi lobbisem késlekedett: a magyarországi Szent-Iványi István felhívta a Bolyai Kezdeményező Bizottság (az említett magyar oktatók által létrehozott szervezet, melynek célja az önálló magyar egyetem megteremtése) figyelmét a román megfigyelők, illetve Románia uniós Állandó Képvisellete által terjesztett tájékoztatókra, amelyek szerint többnyelvű feliratok vannak az egyetem falain. A 2006. májusi „Románia-jelentés” előtt (lásd fentebb) a BKB az EP-képviselőknek szóló tiltakozólevél-akciót szervezett, mert a jelentésből kimaradt a romániai magyar felsőoktatás kérdése. Novemberben végül az oktatók „saját kézbe” vették az ügyet, és több helyen elhelyezték a román feliratok magyar nyelvű változatait, ezután november 27-i hatállyal a szenátus kizárta Hantz Pétert és Kovács Lehelét a testületből. Tüntetések és tiltakozások hulláma indult meg, decemberben pedig Magyarország képviselői közül Gál Kinga, Szent-Iványi István és Tabajdi Csaba közös nyílt levelet tett közzé Brüsszelben,³⁵ amelyben felháborodásukat fejezték ki a történetek miatt, és felszólították Romániát, hogy teljesítse a csatlakozási folyamat során az EP és az Európai Bizottság felé a kisebbségi jogok terén vállalt kötelezettségeit. Az ügy pikantériája, hogy Szent-Iványi és három másik liberális képviselő levélben fordult Románia frissen kinevezett, a többnyelvűségért felelős EU-biztosához, Leonard Orbanhoz, azonban ő nem kívánta kommentálni a történeteket.³⁶ Végül az RMDSZ

³³ Azaz az új tagállamokat olyan szigorú szabályok elé állítja, amelyek nem voltak kritériumok a régiek esetében elhangzott a Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup és a Project on Ethnic Relations (PER) közös brüsszeli konferenciáján, 2007. december 5. – http://www.tabajdi.hu/index.php?pg=news_3_404 (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 12.)

³⁴ Részletes információk a folyamatról a Bolyai Kezdeményező Bizottság honlapján: <http://www.bolyai.eu>

³⁵ Magyar EP-képviselők közös nyílt levele a Babeş–Bolyai Tudományegyetemről. *Népszabadság*, 2006. december 7.

³⁶ Nem kommentálja a BBTE-feliratok ügyét a többnyelvűség biztosa. 2007. március 1. <http://itthon.transindex.ro/?hir=13546> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 2.)

három megbízott EU-képviselője – Kónya-Hamar Sándor, Kelemen Attila és Szabó Károly – írásos nyilatkozatban kérte a magyar egyetem újraindítását, ehhez 393 aláírást kellett volna összegyűjteniük 2007. október 25-ig. Ez nem sikerült, ám a képviselők elégedettek lehettek, mert fel tudták hívni az EP figyelmét a problémára.³⁷ Ezt megtette a Tabajdi Csaba vezette Intergroup is: szeptember 6-i ülésén³⁸ az önálló egyetem igényét teljesen jogosnak nevezte, és támogatásáról biztosította Hantz Péteréket, amit a svéd ajkú finnek képviselője, Henrik Lax is megismételt, Schöpflin György pedig megjegyezte, hogy a két- vagy többnyelvű egyetemek sehol sem működnek igazán jól.

Azonban 2008 januárjára előrelépést könyvelhetett el az egyetem magyar nyelvű vezetése: Magyarai Tivadar rektorhelyettes arról tájékoztatta Szili Katalint, hogy bizonyos karokon már kétnyelvű a feliratozás, és remélhetőleg csak idő kérdése, hogy azt minden egyes karra kiterjesszék.³⁹ 2008 szeptemberében, az iskolakezdéssel egy időben pedig négy nyelvű bronz táblák kerültek a bejáratokhoz. Tehát – habár hosszas huzavona után⁴⁰ – úgy néz ki, a magyar egyetem ügyét a sikerrel képviselt ügyek közé sorolhatjuk. Különböző pártállású EP-képviselőink sikerrel fogtak össze, és alkottak egységfrontot a cél érdekében. Az eset azok közé számítható tehát, amelyek építőkövei lehetnek egy olyan közös európai jogrendnek, amelyik figyelembe veszi a kisebbségeknek a többségtől eltérő szükségleteit, és egyben hajlandó az esetleges pozitív diszkriminációra, az azonos lehetőségek biztosítása érdekében.

A Beneš-dekrétumok

Nagy felzúdulást váltott ki 2007 végén, és így Brüsszelbe is eljutott a Beneš-dekrétumok ügye. A „dekrétumok”: 143 törvény – Edvard Beneš elnöksége alatt hozták meg Csehszlovákiában –, melyekből 13 közvetlenül hátrányosan érintette a német és a magyar kisebbséget, kimerítve ezzel a kollektív bűnösség fogalmát. Visszavonásukra azóta sem került sor, habár többször tiltakoztak ellenük nemzetközi szinten is. A Szlovák Nemzeti Párt kezdeményezésére 2007. szeptember 20-án, a második világháború után hozott többi törvénnyel együtt, újra megerősítették őket. Magyarország részéről a reakció nem váratott magára: ötpárti

³⁷ Kónya-Hamar Sándor még brüsszeli közmeghallgatást is szervezett, lásd Bolyai: Félig megnyert csata. *Krónika*, 2007. október 26.

³⁸ „Abszolút legitim igény az önálló magyar egyetem megteremtése.” MTI, 2007. szeptember 6., <http://www.mti.hu> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 2.)

³⁹ Objektíven tájékoztatta Szilít a BBTE magyar feliratozásáról. 2008. január 11. <http://itthon.transindex.ro/?hir=16651> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 21.)

⁴⁰ Az esethez tartozó dokumentumok, nyílt levelek, adatok megtalálhatók a következő címen: http://www.bolyai.eu/doku_en.php (Utolsó letöltés időpontja: 2008. augusztus 21.)

nyilatkozatot adtak ki,⁴¹ amelyben az összes parlamenti párt tiltakozott a lépés ellen, és egyúttal megígérték, hogy minden lehetséges fórumon fel fogják hívni a figyelmet az „egyre eluralkodó szélsőséges nacionalista irányzatra”. Az aláírók négy párt részéről az EP-képviselők (Gál, Tabajdi, Szent-Iványi, Olajos), illetve a képvisellel nem rendelkező KDNP részéről Surján László volt. Az Európai Parlament képviselőcsoportjai is gyorsan reagáltak: a Néppárt elnöksége nyilatkozatban ítélte el a határozatot,⁴² a szocialista frakció pedig létrehozta a Szlovákia Munkacsoportot.

Gál Kinga napirend előtti írásban benyújtott indítványban⁴³ szögezte le: az Unió hitelét veszti, ha nem ítéli el az alapelveit kikezdő lépéseket. Schöpflin György azonban a fellépést kényesnek ítélte, mert ugyan az emberi jogok megsértéséről van szó, azonban a magyar félre is könnyen ráfoghatják, hogy etnikai alapon cselekszik, ha lépéseket kíván tenni. Ennek ellenére ő is megígérte, hogy mindenhol felhívja a figyelmet arra, hogy „Szlovákia átlépett egy határt”.⁴⁴ A magyar néppárti képviselőkön kívül ezúttal a szintén érintett németek is felléptek: Manfred Weber (CSU) kezdeményezte, hogy az ügyet az EP vitassa meg, amelyhez csatlakoztak Duka-Zólyomi Árpád és Bauer Edit szlovákiai (MKP) képviselők is.⁴⁵ A szlovák fél azonban mereven elzárkózott a kezdeményezéstől, belügynek minősítve azt. Tabajdi Csaba szintén felszólalt napirend előtt, Szent-Iványi Istvánnal és Olajos Péterrel közösen pedig írásbeli nyilatkozatot⁴⁶ adtak ki az európai szélsőségek erősödése ellen Európában, beleértve a Magyar Gárdát és „társzervezeteit”. A legnagyobb előrelépést végül novemberben érték el a képviselők: közös kezdeményezésre az állampolgári, jogi és belügyi bizottság (LIBE) elé került az ügy.⁴⁷ Az előterjesztők nevében felszólalt Gál Kinga és Kósáné Kovács Magda (PSE, MSZP), akik hangsúlyozták, hogy az utóbbi időben visszarendeződés történt kisebbségi-emberjogi ügyekben, illetve, hogy „az EU azért jött létre, hogy a német–francia »ösgyűlölséget« el lehessen temetni”, ezért a közép-európai térségnek is „el kell tanulnia a békeakarást”. A vita során élénk szóváltásba keveredtek egymással a szlovákiai magyar és szlovák

⁴¹ Összpárti nem a Beneš-dekrétumokra, 2007. szeptember 11. <http://www.fidesz-eu.hu/hu/cikk/25/> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 6.)

⁴² Hírek – Az Európai Néppárt Képviselőcsoport elnökségének határozata, 2007. szeptember 24. <http://www.fidesz-eu.hu/hu/cikk/6/> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 3.)

⁴³ Hírachívum – Kollektív bűnösség: megerősítve, 2007. szeptember 24. <http://www.galkinga.hu/hu/cikk/5/> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. november 29.)

⁴⁴ Beneš-dekrétumok: politikai és erkölcsi összeférhetetlenség. *Magyar Hírlap*, 2007. szeptember 25.

⁴⁵ A Beneš-dekrétumokkal már Brüsszelben is foglalkoznak. <http://felvidekma.bici.sk/modules.php?name=News&file=article&sid=13669> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 7.)

⁴⁶ Magyar képviselők összefogása az európai szélsőségek ellen, 2007. október 21. http://www.tabajdi.hu/index.php?pg=news_0_374 (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 3.)

⁴⁷ Az EP a szlovákiai magyar kisebbség helyzetét vizsgálja. *Népújítás*, 2007. november 8. <http://www.hhrf.org/nepujisag/07nov/7nu1107.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2007. december 3.)

képviselők között: Bauer Edit (EPP-ED) fokozódó magyarellenességről számolt be, illetve ennek konkrét megjelenéséről a magyar nyelvű oktatást hátrányosan érintő pénzügyi döntésekben, a szlovák oldalról viszont Monika Benová (PSE) bírálta a magyar kisebbségpolitikát. A bizottság elnöke, Jean Marie Cavada értetlenségét fejezte ki, amiért a két fél nem próbált meg közösen megoldást találni a problémára; szerinte a kisebbségi konfliktusok rendkívül veszélyesek,⁴⁸ végül pedig bejelentette, hogy Franco Frattini jogi biztoshoz, illetve az Alapvető Jogok Ügynökségéhez fordul az ügyben.

A dekrétumok ügyében tanúsított együttműködés példaértékű, nemcsak azért, mert a magyarországi képviselők párt- és frakciócsoporttól függetlenül összefogtak és gyorsan reagáltak, hanem mert mindezt egy ilyen kényes ügyben tették, ahol már az érintett fél is teljes jogú tagként van jelen az EP-ben. Természetesen a sikeres fellépéshez hozzájárulhat az is, hogy az érintett – és egyértelműen nagyobb lobbierővel rendelkező – német félre is lehetett számítani. Kérdéses, hogy lehetett volna-e ennél tovább menni, hiszen az feltehetően már beavatkozás lett volna egy uniós tagállam belügyeibe.

Az olaszországi romák ügye

A legfrissebb, rasszista indulatokat kiváltó és az előítéleteket felszínre hozó ügy két különálló, ám egymást követő esetet tartalmaz: az olaszországi, román állampolgárságú romák 2007-es, illetve az olaszországi „romatáborok” 2008-as ügyét, amelyeket időrendben tárgyalok.

Az első eset kiindulópontja, hogy 2007. november elején Róma külvárosában meghalt egy 47 éves olasz nő, akit támadója megerőszakolt és bántalmazott. Mivel a támadó egy Romániából egy éve bevándorolt, roma etnikumú férfi volt, az eset ráirányította a figyelmet mind Olaszország jelentős számú (hivatalos adatok szerint több mint félmillió) román bevándorlójának helyzetére, mind pedig az unió bevándorláspolitikájára. A történeteket gyors intézkedések követték mindkét fél részéről, a román fél diplomáciai úton próbálta enyhíteni a fellángolt indulatokat, az olasz kormány pedig rendeletet hozott a közbiztonságra veszélyes uniós állampolgárok kitoloncolásáról.⁴⁹

Az intézkedés a négy alapvető szabadságjog egyikével kapcsolatban vetett fel kérdéseket, így fontossága alapján hamar az Európai Parlament elé került, amely

⁴⁸Az EP napirendjén a nemzeti kisebbségek jogai. *Bruxinfo*. http://www.bruxinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok_id=22964 (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 4.)

⁴⁹Prodi a román bevándorlók és az EU viszonyáról. MTI, 2007. november 5. <http://www.mti.hu> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 4.)

november 15-én állásfoglalást adott ki a polgárok szabad mozgásáról.⁵⁰ Az állásfoglalásban behatárolták a kiutasítás lehetséges eseteit, illetve kijelentették, hogy „a romák jogainak védelme és integrációja az egész Európai Unió számára kihívás”, ezért felszólítják a Bizottságot egy globális stratégia kidolgozására.⁵¹ A vitában Mohácsi Viktória (ALDE, SZDSZ) felhívta a figyelmet arra, hogy a Romániában és Bulgáriában rossz körülmények között élő, ezért nehezen integrálható csoportok komoly kihívást jelentenek az unió számára. A képviselőnő nyílt levélben⁵² ítélte el az olaszországi kijelentéseket, amelyet aláírt többek között az Európai Romák és Utazók Fóruma (Strasbourg), a Roma Évtized Program Oktatási Alapja (Budapest), illetve az Európai Roma Információs Iroda (Brüsszel) képviselője is. A következő lépésben plenáris vitát tartottak az európai romastratégiáról, ahol Járóka Livia (EPP-ED, Fidesz–MPSZ) leszögezte:⁵³ „az európai munkaerőpiacnak és az európai társadalmaknak egyaránt érdeke Európa legnépesebb és leggyorsabban növekvő kisebbségének sikeres integrációja”, ehhez viszont szükséges egy össz-európai krízistérkép összeállítása. Mohácsi Viktória emlékeztetett arra, hogy az EP már többször kezdeményezte a Bizottságnál egy közös stratégia kidolgozását, amely a strukturális és integrációs alapokra épülne, Lévai Katalin (PSE, MSZP) pedig kijelentette, hogy „európai romapolitika nélkül nem létezik nemzeti romapolitika sem”. A vitában felszólalt még Tabajdi Csaba, összefoglalva, hogy az EU-nak nincs kisebbségpolitikája sem a tradicionális, sem pedig a migráns kisebbségekre vonatkozóan. Végül az EP január 31-én elfogadta az egységes roma stratégiára vonatkozó állásfoglalást,⁵⁴ amely előrevetíti 2010-ig egy átfogó tervezet kidolgozását.

Az eseményekre ebben az esetben meglepően gyors reakciót láthattunk európai szinten, a Parlament tökéletesen betöltötte tematizáló-artikuláló feladatát. Az ügy továbbvitele végrehajtási szintre (a Bizottsághoz) szintén sikeresnek tekinthető. Mindkét, a témát sajátjának tekintő magyarországi képviselő felszólalt,

⁵⁰ Az Európai Parlament állásfoglalása az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról, 2007. november 15. P6_TA(2007)0534 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0534+0+DOC+XML+V0//EN> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 5.)

⁵¹ A polgárok szabad mozgásáról az olaszországi romák kapcsán. *Hírek*, 2007. november 11. <http://www.europarl.europa.eu> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 4.)

⁵² Mohácsi Viktória elítélte az olaszországi jobboldal romaellenes politikai kampányát. *C-Press*, 2008. február 18. <http://www.c-press.hu/content/view/2248/78/> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 4.)

⁵³ Európai stratégia a roma kérdéssel – Tevékenységek: Viták, 2008. január 16. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20080116+ITEM-014+DOC+XML+V0/HU&language=HU> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 4.)

⁵⁴ A romákkal kapcsolatos európai stratégia, 2008. január 31. P6_TA(2008)0035 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0/HU> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 12.)

részt vett a tervezet előkészítésében, illetve rajtuk kívül a szocialista frakció és annak magyarországi tagjai is aktívaknak bizonyultak. Az eset az uniós szintű emberjogi ügyek kezelésének mintapéldájaként szolgálhat. A magyarországi képviselők a kérdésben együttműködtek.⁵⁵

Azonban úgy tűnik, Olaszországnak egyelőre nem sikerült megoldást találnia a bevándorlók problémájára. A nem hivatalos adatok szerint 2007-ben mintegy 150 ezer roma származású élt az országban, közülük pedig csak minden második rendelkezett olasz állampolgársággal. Egy emberjogi szervezet szerint⁵⁶ számuk mára 70 ezer körülire csökkent a közelmúlt eseményeinek köszönhetően.

A 2007-es eseményeket követően a következő év májusában egy újabb romániai bevándorló ügye kapcsán csaptak magasba az indulatok. Egy 16 éves roma származású lány megpróbált elrabolni egy csecsemőt Nápolyban, amit a rendőrség megakadályozott. Válaszként május 13-án felgyújtották a város körüli „romatáborokat”⁵⁷. Az olasz kormány első intézkedései⁵⁸ a szigorításról szóltak: pár órával az események után bejelentették, hogy „romaügyi prefektust” neveznek ki a rendőrfőnök mellé Rómában és Milánóban, illetve harcot hirdetnek az illegális bevándorlás ellen. Az EP azonnal reagált: május 20-ára rendkívüli vitanapot iktattak be az eseményekről, illetve az európai romák helyzetéről általában – a kezdeményezést azonban a néppárt nem szavazta meg. Az indoklás szerint alaposabb szakbizottsági előkészítést láttak indokoltnak. A vitanap előtt rendezett sajtótájékoztatón Mohácsi Viktória személyes tapasztalatairól is beszámolt⁵⁹ – amelyeket a helyszínen szerzett, és amelyek részben cáfolták az újságokban megjelent információkat –, egyben újfent átfogó stratégia kidolgozását sürgette az unió részéről. A vitán⁶⁰ a néppárt álláspontját Járóka Livia közvetítette. Járóka azt emelte ki, hogy a romakérdés nem lehet pártpolitikai kérdés, hiszen sem bal- sem pedig jobboldali kormányok nem értek el eredményeket eddig az ügyben, azt a „semmittevést, ami most Európában zajlik romaügyben” pedig kifejezetten elutasítja. Később felszólalt még Kósáné Kovács Magda, illetve a két

⁵⁵ Természetesen ez nem jelenti azt, hogy magát az esetet megoldotta volna, Járóka ezért később „látványpolitizálásként” értékelte a stratégiaalkotásra felhívó szavakat. Romaügyi látványpolitika. 2008. február 27. <http://www.romapage.hu/hirek/hircentrum/article/113869/> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 4.)

⁵⁶ EveryOne Group for International Cooperation on Human Rights Culture – http://www.everyonegroup.com/EveryOne/MainPage/Entries/2008/9/8_The_Roma_in_Italy_The_European_Union_is_at_a_dangerous_crossroads.html (Utolsó letöltés időpontja: 2008. szeptember 20.)

⁵⁷ Az olasz maffia a rendőrség félrevezetése miatt lázít a romák ellen? *Népszabadság*, 2008. május 15.

⁵⁸ Romaügyi prefektust neveznek ki Rómában és Milánóban. *Népszabadság*, 2008. május 14.

⁵⁹ Mohácsi szerint katasztrofális a táborlakó romák helyzete. *Népszabadság*, 2008. május 20.

⁶⁰ A romák helyzete Olaszországban – Tevékenységek, Viták, 2008. május 20. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20080520+ITEM-014+DOC+XML+V0/HU&language=HU> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. szeptember 10.)

romániai magyar képviselő Sógor Csaba (RMDSZ, EPP-ED) és Tőkés László (független, Zöldek/EFA) is – mindketten hangsúlyozták, hogy a kérdést nem lehet egyedülálló esetként kezelni, és sürgősen szükség van a kisebbségi jogok körének behatárolására. A Berlusconi-kormány ennek ellenére egy 17 pontos közbiztonsági csomagot jelentett be,⁶¹ amely többek között szigorítani kívánta a bevándorlók tartózkodását és letelepedését, illetve az európai DNS-adatbankhoz csatolja Olaszországot. Végül ezek az intézkedések sem tűntek elegendőnek. Július elején ugyanis kiderült, a Nápoly melletti romatáborokban ujjlenyomatvétel-lel veszik nyilvántartásba a táborlakókat – amit Roberto Maroni belügyminiszter azzal indokolt, hogy a gyerekkereskedelem megelőzését szolgálja, mivel kizárólag kiskorúaknál alkalmazzák.⁶²

Az EP júliusi ülésén tárgyalta az eseményeket. A szocialisták, a liberálisok, a zöldpártiak és a kommunisták állásfoglalási indítványt nyújtottak be, amely felszólítja az olasz hatóságokat, hogy tartózkodjanak a hasonló intézkedésektől, illetve további kérdéseket intéz a Bizottsághoz, elégtelennek találva annak fellépését⁶³. Jacques Barrot bizottsági alelnök arra kérte a képviselőket, addig ne szavazzanak, amíg nem bizonyosodik be, hogy az intézkedések valóban törvényellenesek. Az indítványt végül 336 igen, 227 nem és 77 tartózkodás mellett elfogadta a Parlament. A néppárt részéről Bauer Edit (Járóka Livia nevében felszólalva) azonban kifejtette:⁶⁴ nem értenek egyet az indítvánnyal, illetve úgy gondolják, az EP tekintélyét alááshatja egy nem megalapozott állásfoglalás, a romák helyzetén pedig nem segít. Így a kérdésben már nem láthattunk olyan egységfrontot, mint az előző esetekben. Jelenleg az ügy még nem tekinthető lezártnak, az Állampolgári Bel- és Igazságügyi Bizottság delegációt küldött Olaszországba az események kivizsgálására,⁶⁵ illetve szeptember 16-án „roma csúcstalálkozóra” került sor Brüsszelben,⁶⁶ ahol meglehetősen sok kritika érte a Bizottság stratégiai javaslatgyűjteményét. A csúcson felszólalt mindkét roma származású képviselőnő.

A hazai sajtóban egy félreértésnek köszönhetően nagy port vert fel a két képviselő „különállása”. Járóka Livia egy külföldi hírportálnak⁶⁷ adott interjújában

⁶¹ Berlusconiék bűncselekménynek tartják az illegális bevándorlást. *Népszabadság*, 2008. május 23.

⁶² Olaszország: Roma népszámlálás ujjlenyomattal. *Népszabadság*, 2008. július 2.

⁶³ EP-delegáció utazik Olaszországba. *EurActiv.hu*, 2008. július 15. – <http://www.euractiv.hu/belugyek/hirek/ep-delegacio-utazik-olaszorszagba> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. szeptember 4.)

⁶⁴ Roma ujjlenyomat-adatbázis Olaszországban – Tevékenységek, Viták. 2008. július 7. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20080707+ITEMS+DOC+XML+V0//HU&language=HU#creitem18> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. március 8.)

⁶⁵ Európai képviselők tényfeltáró útja Olaszországba. 2008. szeptember 17. – <http://jarokalivia.hu/hu/cikk/164/> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. szeptember 20.)

⁶⁶ Sok kritika érte az Uniót a roma csúcson. *EurActiv.hu*, 2008. szeptember 17. – <http://www.euractiv.hu/belugyek/hirek/sok-kritika-erte-az-uniot-a-roma-csucson> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. szeptember 20.)

⁶⁷ *EurActiv.com* – <http://www.euractiv.com>, az eredeti magyar interjú pedig a testvéroldalon: Járóka Livia: Kevésbé a politikusokon, mint a médián múlik a romák elfogadottságának javítása,

ugyanis azt nyilatkozta, „a kezdeményezés jó szándékról tanúskodik”, amire Mohácsi Viktória az MTI-nek kiadott közleményben reagált azonnal, hozzátéve, hogy akik nem ítélik el az olasz kormány intézkedéseit, azok nyíltan szembenéznek az Európa Tanács álláspontjával.⁶⁸ Később azonban kiderült, hogy egy fordítási hibának köszönhető a félreértett mondat, amelyért Járóka helyesbítést is kért.

Amint láthatjuk, ez az utóbbi eset egyelőre nem tartozik a sikertörténetek közé – sem egy közös álláspont kialakítása, sem pedig az együttműködés szempontjából. A romaügy azonban eddig a meglehetősen elhanyagolt területek egyike volt az EU-ban, amelyhez „kevés szakmai alapot tartalmazó, inkább politikai üzenet jellegű”⁶⁹ akciótervek készültek, természetes tehát, hogy azonnali eredményt nem várhatunk. És – habár később kiderült, hogy szakmai különállásról nincs szó – nem lehet nem észrevenni a két roma származású magyar képviselő (bel) politikai szinten feltüntetett csatáját.

Érdekképviselet?

Nem számít újdonságnak, hogy az Európai Unióba való belépéssel megváltozott az érdekérvényesítés mikéntje, új dimenzióba került az érdekképviselet. A föderális Európában egyrészt fontos, hogyan működik a közvetítő csatorna az EP-képviselők és Magyarország között; másrészt meg kell tanulni az együttműködés új módjait ahhoz, hogy hatékonyan érvényesíthessük nemzeti érdekeinket. Tabajdi Csaba szerint ugyanis az egyesült Európában továbbra is nemzeti érdekek mentén fognak rendeződni az országok, ez ugyanis „nemhogy elveszteni a jelentőségét az Unióban, hanem a nemzeti érdekek fő vonatkozási pontja és ütközési terepe éppen az Európai Unió lesz”.⁷⁰

Az unió és Magyarország közötti kommunikációt találóan írja le Szent-Iványi István,⁷¹ aki a „Budapest–Brüsszel légihidról” beszél, hogy érzékeltesse a képviselők kétirányú szerepét: mind a hazai érdekek artikulációját, mind pedig a kinti döntések, események becsatornázását. Ez a járat véleménye szerint odafele

2008. július 23. <http://www.euractiv.hu/belugyek/interju/jaroka-livia-kevesbe-a-politikusokon-mint-a-median-mulik-a-romak-elfogadottsaganak-javitasa> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. szeptember 20.)

⁶⁸ A magyar EP-képviselőt megdöbbsentette kollegája. *MTI*, 2008. július 30.

⁶⁹ Forrás: Interjú Járóka Líviával, 2008. szeptember 4.

⁷⁰ Tabajdi Csaba – Korányi Dávid: Az Unió nemzeti érdekérvényesítés három modellje. In *Magyarország politikai évkönyve 2006*. Budapest, 2006, Demokrácia kutatások magyar központja közhasznú alapítvány, 836.

⁷¹ Szent-Iványi István: Budapest–Brüsszel légihid: az Európai Parlament magyar képviselőinek kétirányú politikai szerepe. In *Magyarország politikai évkönyve 2006*. Budapest, 2006, Demokráciakutatások magyar központja közhasznú alapítvány, 827–835.

jobban „működik”, mint visszafelé, ezt többek között „intellektuális restségnek”, a közéletben és a médiában jelen levő belpolitikai túlsúlynak, illetve a magyar választó hozzáállásának tudja be, aki szerint jelenleg az Európai Unió „nem több egy gazdag nagybácsinál”.

Az érdekérvényesítéshez nem elegendő jó pozíciókat megkapni, azokat fel is kell tudni használni, ez pedig kooperáció útján lehetséges. Az együttműködésnek több dimenziója van, a képviselők saját frakciójukkal való egyeztetésétől kezdve egészen a nemzeti képviselők egymás közötti, illetve az „anyaországgal” való összefogásáig.

Tabajdi három modellt ír le⁷² az EP-ben:

„*frakcióközi modell*”: az EP-ben egy ügy hatékony képviselésére csak több frakció támogatása esetén lehet számítani, azaz nagyon fontos lehet a különböző frakciók közötti közös pontok feltérképezése. Természetesen ennek a modellnek a sikeréhez elengedhetetlen előzetesen a jól artikulált közös álláspont kialakítása.

„*koalíciós modell*”: ez a modell több formát is magában foglal, az ország-csoportok közötti állandó vagy ad hoc-jellegű partnerségen alapul. Ilyen lehet például az újonnan csatlakozott országok együttműködése, a területi (például visegrádi országok, balti államok stb. általi) érdekérvényesítés, de a szigorúan egy ügy erejéig való megegyezés is.

„*hálózati modell*”: a legbonyolultabb, de egyben hosszú távon a leghatékonyabb kooperációs forma. Ez túlnyúlik a politikai frakciókon és a nemzeti álláspontokon, és egy össz-európai problémát próbál képviselni. Legjobb példája a Kisebbségügyi Intergroup.⁷³

A modellt felhasználva, ha ügynként végigmegyünk, láthatjuk, hogy a magyarok a legtöbbször a frakcióközi modellt használták, hiszen az volt a legkézenfekvőbb, az ügyek során képviselt érdekek nemzeti szinten egységesek voltak. Gál Kinga szerint is az eddigi eredményeket úgy tudták elérni, hogy mindenki a saját frakciójában „vitte az ügyet” és győzte meg pártját, hogy aztán egyetértés alakulhasson ki.⁷⁴ A Vajdaság, illetve az olaszországi romák „első felvonásában” ez sikeresnek bizonyult: az ügyet megfelelően artikulálták a Parlamentben, a képviselők egyetértettek a szükséges teendőket illetően, és kialakult a közös álláspont. Természetesen egy állásfoglalás elfogadása valószínűleg nem oldotta meg magát az esetet, itt inkább a közös fellépés és tematizálás fontosságát szeretném kiemelni.

Ugyanis fontos megjegyezni, ahhoz, hogy sikerről vagy kudarcról tudjunk beszélni, nemcsak az elérendő célokat kell definiálnunk, hanem a rendelkezésünk-

⁷²I. m. Tabajdi 839–849.

⁷³Az Intergroupok úgynevezett „érdeklődési csoportok”, amelyeket a képviselők egy-egy ügy érdekében hoznak létre, és amelyekben az együttműködés átnyúlik országokon és frakciókon. Létezik ilyen a vadászat, a borászat, de a nemzeti kisebbségek vagy a romaügyek terén is.

⁷⁴Forrás: Interjú Gál Kingával, 2007. november 28.

re álló kereteket is. Érzékeny témák lévén, a kisebbségi kérdések esetén a siker mércéje más: a legfontosabb szempont, hogy megfelelő hangsúlyt kapjanak, folyamatosan napirenden legyenek, az unió ugyanis ugyanazt jelenti a kisebbségek számára, mint amit az egyéneknek: lehetőséget, amellyel tudni kell élni.⁷⁵ A Kisebbségügyi Intergroup pedig megfelelő terepként szolgálhat a tematizálásra.

A többi esetben inkább félsikerekről beszélhetünk. Természetesen ez számos egyéb tényezőtől is függött: nem létező uniós kisebbségvédelmi normák, a viszonyítási pont hiánya, egymásnak ellentmondó állítások a tényeket illetően, és így tovább. A Beneš-dekrétumok esetében beszélhetünk ad hoc koalíciós modellről, mert itt Németországnak is érdeke volt az együttműködés, a hálózati modell pedig már szintén megjelenik az ügyek nagy részében, pont a Kisebbségügyi Intergroup beavatkozásával.⁷⁶

Le lehet szögezni, hogy azokban az esetekben, ahol a képviselők nem használták ki a modellek nyújtotta segítséget, azaz nem sikerült a közös pontok megtalálása, az EP kevésbé képes hozzájárulni az ügy megoldásához. Ezzel nem azt akarom állítani, hogy a vita csak rosszat tesz egy ügynek, és ezáltal felesleges. Csak az ilyen, azonnali reagálást kívánó esetekben hatékonyabb és gyorsabb megoldást, az európai polgárok felé jobban közvetíthető üzenetet eredményez a közös álláspont. Az olaszországi ujjenyomatügyben – amely a sikertelen esetek közé sorolható – azonban a botrány csak a kezdetét jelentette egy régóta szükséges vitának a kérdésről.

Az együttműködésen kívül azonban még egy dolog nagyon fontos a hatékony képviselőhöz: a megalapozott, konszenzusos álláspont. Ugyan triviálisnak tűnhet ez a szempont, de hogy mennyire nem az, a magyar érdekképviselő elemzése közben derült ki. Képviselőink nagy része nem látja át a hazai stratégiát, sőt sok esetben nemcsak hogy a stratégiát, de bármiféle álláspontot, fogódzót sem találnak az egyes ügyek képviselőjében. Schöpflin György szerint ugyanis gond egyrészt, hogy a bizottságokban való munka ritkán hoz olyan lehetőséget, hogy más-más frakciókból összeüljenek képviselők, és közös álláspontot alakíthassanak ki, de az igazi probléma az, hogy ez csak akkor lehetne sikeres, ha tudnák, mi a magyar érdek. Ez sokszor nem tiszta, számos esetben kellett szembesülni azzal, hogy Budapest nem küldött útmutatást, illetve amikor pedig rákérdezett a magyar álláspontra, kiderült, hogy nincs olyan.⁷⁷ Szájer József két szóval jellemzi⁷⁸ a magyar EU-politikát: konfrontációkerülés és rögtönzés, és az Állandó

⁷⁵ I. m. Gál 31.

⁷⁶ Érdekes téma lehetne az Intergroup lobbijének elemzése is, illetve hogy ez milyen mértékben járult hozzá az egyes ügyek sikeréhez.

⁷⁷ Forrás: Interjú Schöpflin Györggyel, 2007. november 23.

⁷⁸ Szájer József: A leggyengébb láncszem. In *Magyarország politikai évkönyve 2006*. Budapest, 2006, Demokráciakutatók magyar központja közhasznú alapítvány, 826.

Képvislettel való kapcsolattartás teljes sikertelenségéről beszél.⁷⁹ Olajos Péter a stratégia hiányát említi: „A hazai érdekképviselő alacsony szintje, államigazgatásunk nehézsége és rugalmatlansága, valamint a belpolitikai harcok következményeként előállt koncepciótlanság, stratégiahiány egyaránt visszahúzta uniós teljesítményünket az elmúlt másfél év során.”⁸⁰ Természetesen itt azonnal felmerül, hogy nem csak arról van-e szó – amit Szent-Iványi István elkerülhetetlennek is tart⁸¹ –, hogy kormányzati és ellenzéki képviselőtől nem várható el egyformán az aktuális kormánypolitika képviselése. Minden bizonnyal ez is közrejátszik a nem kormánypárti képviselők negatív nyilatkozataiban – nem is beszélve a magyarországi belpolitika feloldhatatlan szembenállásáról –, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a képviselők egyrészt nem a koncepcióval való egyet nem értésről, hanem teljes információhiányról beszélnek, illetve hogy két kormánypárti képviselő is kritikával illeti az eddigi együttműködés minőségét. Szent-Iványi István arról beszél, hogy a magyarországi politikai és közéletben nem jelenik meg az EU,⁸² Tabajdi pedig a „két Magyarország szembeállítását” jelöli meg a „fenntartható és sikeres uniós tagság” legnagyobb fékező tényezőjeként.⁸³

A magyarországi belpolitika kivételését, a megosztottságot legmeglepőbben a két roma származású magyar képviselő – legalábbis a média szerinti – különállása igazolja. Az olaszországi kitoloncolások kapcsán kialakult helyzetben elért eredmények első látásra igazi sikerként könyvelhetők el, a jegyzőkönyvek alapján együttműködésről beszélhetünk a magyar képviselők részéről. Azonban a *Népszabadság*ban megjelent cikk⁸⁴ szerint az ügyeket külön „folyosókon” képviselik: Lévai Katalin vezetésével megalakult egy Roma Intergroup, amelynek Mohácsi Viktória is tagja, Járóka Livia azonban az Antirassizmus és Sokszínűség Munkacsoportba lépett be. Ennek ellenére Járóka azt állította, hogy nem zárkózik el az együttműködéstől, mivel „a roma kérdés, a kisebbségi kérdés tud közös ügyvé válni”⁸⁵. Véleménye szerint sokszor fordul elő, hogy a sajtó politikai kérdést lát egy-egy ügy mögött, és hírértéke miatt több figyelmet szentel a különállásnak ott, ahol valójában „politikai ütésváltásról” van szó. Ilyen lehetett az ujjlenyomatügy is, ahol a hibás fordítás azonnali reakciót váltott ki a másik félből, és ez több sajtóorgánumban is megjelent, illetve a roma nők helyzetével foglalkozó Járóka-jelentés, amit Mohácsi nem szavazott meg. Utóbbi esetnek külön cikket szentelt az *Amaro Drom* című roma lap.⁸⁶

⁷⁹ Uo. 822.

⁸⁰ I. m. Olajos 804.

⁸¹ Lásd az interjút.

⁸² I. m. Szent-Iványi 834–835.

⁸³ I. m. Tabajdi 850.

⁸⁴ Külön „folyosókon” a romaügy. *Népszabadság*, 2004. november 1.

⁸⁵ Forrás: Interjú Járóka Líviával, 2008. szeptember 4.

⁸⁶ Járóka kontra Mohácsi – Egy EP-szavazás háttere. 2006. június – <http://www.amarodrom.hu/archivum/2006/06/7.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2008. szeptember 20.)

Azonban érdemes megjegyezni, hogy a felszín alatt, ahova a belpolitika már nem ér el, zajlanak valódi egyeztetések, a hazai civil és politikai szervezetekkel, mindkét oldalról. Az, hogy a hazai közvélemény látja-e ezt is a médiakörítés mellett, már egy másik kérdés.⁸⁷

Kitekintés

Magyarország különleges helyzetben van, mert az „anyaországból” érkezett 24 képviselőről kívül szlovák, illetve román színekben hat másik képviselő lobbierejére is számíthat. A szlovákiai képviselők (Bauer Edit [MKP; EPP-ED] és Duka-Zólyomi Árpád [MKP; EPP-ED]) aktívak voltak az említett ügyekben, többször felszólaltak, illetve az állásfoglalásokhoz és a közös nyilatkozatokhoz is csatlakoztak, növelve ezzel azok támogatottságát. Ha szükségesnek tartották, hangot adtak akár szlovák kollégáik álláspontjával ellentétes véleményüknek is (lásd fentebb például az Állampolgári Jogok Bizottsága előtt lefolytatott vitát a Beneš-dekrétumokkal kapcsolatban). A velük való együttműködés jól példázza az államok fölötti, de közös „nemzeti” érdekért való fellépést, amelyben Magyarország egyedülálló lehet.

A 2007-es bővítési folyamattal nemcsak a magyar nemzetiségű képviselők száma nőtt tovább (Csibi Magor Imre [PNL; ALDE], Sógor Csaba [RMDSZ; EPP-ED], Winkler Gyula [RMDSZ; EPP-ED] és Tőkés László [független; Zöld-ek/EFA] személyében), hanem két újabb kisebbséggel rendelkező ország lett az EU tagja. Ezért is, de főképp, mert a gazdasági konvergencia mellett jelenleg más területeken is a szorosabb integráció felé hajlik az európai közösség (lásd: lisszaboni szerződés), az unióban jó eséllyel jut hangsúlyosabb szerep az elkövetkező években az emberi és kisebbségi jogvédelemnek. Magyarország is új helyzet elé néz, 2011-től ugyanis a spanyol–belga–magyar hármas tagjaként fél évig az unió soros elnöki posztját fogja betölteni. Ezen változások mind új perspektívát jelentenek, ami talán kimozdíthatja a jelenlegi patthelyzetből a Budapest–Brüsszel magyar–magyar kapcsolatokat. A vélemények viszont már eltérnek azt illetően, hogy az elnökség alatt „végigvihető-e” valamilyen számunkra fontos ügy: Schöpflin szerint van erre esély, ugyanis akkor valószínűleg a regionalizmus lesz napirenden, amelynek keretein belül a regionális nyelvekkel fel lehet hívni a figyelmet a kisebbségi ügyek képviselőire is;⁸⁸ Szent-Iványi viszont ezzel ellentétesen úgy véli, hogy az elnökség feladata a napirenden szereplő kérdések pártatlan közvetítése, Magyarország pedig nehezen tekinthető pártatlannak

⁸⁷ Habár elvétele, de „pozitív” tálalással is lehetett találkozni a sajtó részéről, lásd: Egy a tábor? *Heti Válasz*, 2004. május 20.

⁸⁸ Forrás: Interjú Schöpflin Györggyel, 2007. november 23.

ebben az ügyben.⁸⁹ Mindenesetre a 24 magyarországi és a 6 határon túli magyar képviselőnek érdemes keresni a közös érdekérvényesítés lehetőségeit, kereteit, hiszen mind a három együttműködési modellt sikeresen használhatják fel.

Az eddig eltelt időszak tevékenységének összefoglalása ugyan nem lehet teljes csak négy ügyön keresztül vizsgálva, azonban kaphatunk valamiféle pillanatképet. Összegezve azt mondhatjuk, hogy képviselőink sikeresen vették az akadályokat, beilleszkedtek az Európai Parlament munkarendjébe, sőt kifejezett sikereket is elértek. A címben feltett kérdésre válaszolva: együttműködés létezik, ezt a példákon keresztül is láthattuk, annak módja kielégítő, eredményei azonban ambivalensek. Azaz egy hajóban evezünk, csak néha nem tudjuk az irányt. Az okokat vizsgálva itt elsősorban hazai, belpolitikai kudarcokat sorolhatunk fel, így annak esélye, hogy ez az elkövetkező években megváltozzon, kérdéses, nem megjósolható. Az EP-képviselők munkájának értékelése, az együttműködés vizsgálata azonban további elemzés tárgyát képezheti, főleg két küszöbönálló esemény – az egy éven belül esedékes EP-választások és a 2011-es magyar elnökség – tükrében.

⁸⁹ Forrás: Interjú Szent-Iványi Istvánnal, 2007. november 25.

Függelék

Magyar képviselők az Európai Parlamentben

Magyarországi, teljes jogú szakbizottsági tagok		Póttagok
Külügyi Bizottság AFET	Schöpflin György (EPP-ED) Szent-Iványi István (ALDE)	
Fejlesztési Bizottság DEVE	Dobolyi Alexandra (PES)	Öry Csaba (EPP-ED)
Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság INTA	Glattfelder Béla (EPP-ED)	
Költségvetési Bizottság BUDG	Surján László (EPP-ED) Fazakas Szabolcs (PES)	Olajos Péter (EPP-ED) Szent-Iványi István (ALDE)
Költségvetési Ellenőrzési Bizottság CONT	Fazakas Szabolcs (PES)	Herczog Edit (PES)
Gazdasági és Monetáris Bizottság ECON	Becsey Zsolt (EPP-ED)	
Foglalkoztatási és Szociális Bizottság EMPL	Öry Csaba (EPP-ED)	Mohácsi Viktória (ALDE) Kósáné Kovács Magda (PES)
Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság ENVI	Olajos Péter (EPP-ED) Hegyi Gyula (PES)	De Blasio Antonio (EPP-ED)
Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság ITRE	Gyürk András (EPP-ED)	Barsiné Pataky Etelka (EPP-ED) Herczog Edit (PES)
Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság IMCO	Herczog Edit (PES)	Gyürk András (EPP-ED)
Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság TRAN	Barsiné Pataky Etelka (EPP-ED)	Becsey Zsolt (EPP-ED) Gurmai Zita (PES)
Regionális Fejlesztési Bizottság REGI	De Blasio Antonio (EPP-ED) Gurmai Zita (PES) Harangozó Gábor (PES)	Surján László (EPP-ED)
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság AGRI	Tabajdi Csaba (PES)	Harangozó Gábor (PES) Glattfelder Béla
Kulturális és Oktatási Bizottság CULT	Schmitt Pál (EPP-ED) al-elnök	Mohácsi Viktória (ALDE) Hegyi Gyula (PES)
Jogi Bizottság JURI	Lévai Katalin (PES)	Szájer József (EPP-ED)
Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság LIBE	Gál Kinga (EPP-ED) alelnök Járóka Livia (EPP-ED) Kósáné Kovács Magda (PES) Mohácsi Viktória (ALDE)	Lévai Katalin (PES)

Magyarországi, teljes jogú szakbizottsági tagok		Póttagok
Alkotmányügyi Bizottság AFCO	Szájer József (EPP-ED)	
Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság FEMM	Járóka Livia (EPP-ED) Gurmai Zita (PES) alelnök	
Petíciós Bizottság PETI	Dobolyi Alexandra (PES)	
Emberi Jogi Albizottság DROI	Gál Kinga (EPP-ED) Schöpflin György (EPP-ED) Tabajdi Csaba (PES)	
Határon túli magyar, teljes jogú szakbizottsági tagok		Póttagok
Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság FEMM	Bauer Edit (EPP-ED, Szlovákia)	
Emberi Jogi Albizottság DROI	Duka-Zólyomi Árpád (EPP-ED, Szlovákia)	
Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság ENVI	Csibi Magor Imre (ALDE, Románia) alelnök	
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság (AGRI)	Tőkés László (Zöldek/EFA, Románia)	
Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság (INTA)	Winkler Gyula (EPP-ED, Románia)	
Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság IMCO		Csibi Magor Imre (ALDE, Románia)
Foglalkoztatási és Szociális Bizottság EMPL	Bauer Edit (EPP-ED, Szlovákia)	Sógor Csaba (EPP-ED, Románia)
Állampolgári Jogi, Bel- és Igazság- ügyi Bizottság LIBE	Sógor Csaba (EPP-ED, Románia)	Bauer Edit (EPP-ED, Szlovákia)
Kulturális és Oktatási Bizottság CULT		Tőkés László (Zöldek/ EFA, Románia)
Külügyi Bizottság AFET		Duka-Zólyomi Árpád (EPP-ED, Szlovákia)
Regionális Fejlesztési Bizottság (REGI)		Winkler Gyula (EPP-ED, Románia)

V. Függelék

Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban

Bevezetés

Az 1992. júliusi helsinki határozatában az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) azzal a céllal hozta létre a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának („NKF”) posztját, hogy az – tekintettel a nemzeti kisebbségi kérdésekből eredő feszültségekre – a konfliktusok lehető legkorábbi megelőzésének eszköze legyen. A NKF intézménye az elmúlt 15 év folyamatos tevékenységének köszönhetően egyedülálló bepillantást nyert a nemzeti kisebbségeket érintő konfliktusok lehetséges okainak azonosítására és megoldására. Ennek keretében az NKF nagy figyelmet fordított az olyan etnikai csoportokhoz tartozó személyeket érintő helyzetekre, amely csoportok az egyik Államban számbeli többségben, de egy másik (általában szomszédos) Államban számbeli kisebbségben vannak. Ez a kérdés több Állam kormányzó szerveit is foglalkoztatja, és az Államok közötti feszültség – vagy akár konfliktus – forrását képezheti. Ilyenfajta feszültségek jellemezték a modern és jelenkori európai történelem nagy részét.

Etnokulturális és állami határok ritkán esnek egybe. Majdnem minden Államnak van valamiféle kisebbsége, amelyek közül sokan az Állam határain átnyúló közösségekhez tartoznak. Ezek a közösségek gyakran hídként szolgálnak az Államok között, hozzájárulnak a jóléthez és baráti viszonyhoz, valamint táplálják a párbeszéd és tolerancia légkörét. Ezért a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy az Állam határain túl is szabad és békés kapcsolatokat alakítsanak ki és tartsanak fenn, és kulturális, valamint gazdasági kapcsolatokat létesítsenek. Amikor azonban a határon átnyúló kulturális kötődések politikai jelentőséget nyernek, és az Államok országuk joghatóságán kívül egyoldalú lépéseket tesznek, hogy megóvják, megvédjék és tá-

mogassák azokat, akiket „nemzettársaiknak” neveznek, akkor fennáll a politikai feszültség, sőt az erőszak veszélye is.¹

A múltban az NKF az EBESZ térségének sok területén szembesült ilyen feszültségekkel, és tudatában van azoknak a lehetséges veszélyeknek, amelyek a kisebbségi kérdések az államközi kapcsolatokban való túlzott átpolitizáltságában rejlenek. A NKF álláspontja szerint nagyobb fokú tisztánlátásra van szükség a tekintetben, hogy az Államok miként tudják érvényesíteni a külföldön élő nemzeti kisebbségeket érintő céljait, anélkül hogy ezáltal veszélyeztetnék a békét és a jószomszédi viszonyt. Ezért készültek el ezek az Ajánlások, alapul véve a nemzetközi jog elveit és az NFK széles körű tapasztalatait. Ezek az Ajánlások arra szolgálnak, hogy tisztázzák, az Államok miként tudják támogatni és kiterjeszteni a kedvezményeket más országokban élő nemzeti kisebbséghez tartozó személyekre úgy, hogy ez ne tegye próbára az etnikumok közötti vagy bilaterális kapcsolatokat.

Az Ajánlások Rolf Ekéus (NKF 2001 és 2007 között) azon tapasztalataira épülnek, amelyeket a 2001-es „Szuverenitás, Felelősség és Nemzeti Kisebbségek” című nyilatkozatában és az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottsága (Velencei Bizottság) Nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes elbánásról szóló jelentésében ugyanabban az évben tettek közre. Mindkét dokumentum kifejti azokat a feltételeket, illetve korlátokat, amelyeken belül az Államok közös etnikai, kulturális vagy történelmi kötésekre való tekintettel, támogathatják egy másik ország állampolgárait. Ezek a dokumentumok kihangsúlyozzák az Államok kettős felelősségét: egyrészt, hogy joghatóságukon belül védjék és támogassák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, másrészt, hogy a másik Állam joghatósága alá tartozó kisebbségek tekintetében mint a nemzetközi közösség felelősségteljes tagjai cselekedjenek.

Az *Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban* megismétlik az előbb említett két irat alapelveit, és kikötik először is, hogy a nemzetközi jog szerint a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme annak az Államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség él. Másodszor, más Államoknak érdeke lehet a külföldön élő kisebbségi csoportok jóléte, különösen azoké a csoportoké, amelyekkel összekapcsolja őket az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitás vagy közös kulturális örökség. Ez azonban a nemzetközi jog értelmében nem jogosít fel arra, illetve nem foglalja magában azt a jogot, hogy a másik Állam területén élő személyek felett joghatóságot gyakoroljon. Végül

¹ Az angol nyelvben „kin-minorities” (azaz szó szerint rokon kisebbségek) kifejezéssel illetik egy adott állam többségi lakosságának nemzeti identitását valló, de más országokban kisebbségi sorban élő csoportokat. A magyar fordítói gyakorlatnak megfelelően a nemzettárs, nemzettársi kisebbség kifejezést használtuk a „kin” vagy „kin-minorities” fogalmára ebben az összefüggésben. (A szerk.)

az Államok csak úgy valósíthatják meg ezt a céljukat, ha a kedvezmények kiterjesztését a külföldön élő kisebbségekre a lakóhely szerinti Állammal egyeztetették, és tiszteletben tartják a területi integritás, szuverenitás és a baráti – beleértve a jószomszédi – kapcsolatok elveit. Az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy a külföldön élő nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos intézkedéseik ne ássák alá a kisebbségek integrációját a lakóhely szerinti Államban, és ne támogassák a szeparatista mozgalmakat.

A 19 egyedi Ajánlás négy részre van felosztva: általános elvek; az Államok kötelességei nemzeti kisebbségeik tagjaival szemben; az Államok kedvezményei a külföldön élő nemzeti kisebbségeiknek; a multilaterális és bilaterális eszközök és mechanizmusok. Ezek összhangban a szuverenitás, az emberi és kisebbségi jogok és a nemzetközi felelősség általános elveivel mind normatív, mind pedig praktikus útmutatást nyújtanak az Államoknak. Az egyes ajánlások részletesebb értelmezését a mellékelt Értelmező Jegyzet tartalmazza, amely kifejezetten hivatkozik a vonatkozó nemzetközi standardokra. Az egyes Ajánlások az Értelmező Jegyzet speciálisan idevágó paragrafusaival és az okmány egészével együtt olvasandók.

Meg kell jegyezni, hogy a nemzeti kisebbségek kérdése sokszor szerepel a lakóhely szerinti Állam és az úgynevezett „anyaállam” között az államközi kapcsolatokban. Ezt a kifejezést azokra az Államokra használják, amelyekben a többségi lakosságot etnikai vagy kulturális jellegzetességek kötik össze egy másik Állam kisebbségi lakosságával. Ezek az Ajánlások nagyrészt, de nem kizárólag, ezen Államok közötti kapcsolatra fókuszálnak. Az Ajánlások alkalmazhatók azonban az Államok egy szélesebb körére is, amelyeknek például a közös történelem, vallás vagy nyelv alapján – amely nem feltétlenül alapít meg egy rokonságot – fűződhet érdeke a külföldön élő kisebbségekhez. Továbbá ez a fajta „rokonság” lényegében egyike azon fogalmaknak, amelyeknek nincs elfogadott tudományos vagy jogi definíciója. Ezen okokból, az „anyaállam” kifejezést az Ajánlásokban nem használják, és az Értelmező Jegyzet is csak akkor utal rá, ha a kifejezés további magyarázó értéke kapcsán jobban megvilágítja az adott helyzetet.

Ebben a dokumentumban a „nemzeti kisebbségek” kifejezés magában foglalja a kisebbségi csoportok széles körét, beleértve a vallási, nyelvi és kulturális, valamint az etnikai kisebbségeket, függetlenül attól, hogy ezeket a csoportokat a lakóhelyük szerinti Állam elismeri-e, illetve attól, hogy milyen név szerint tartják őket számon. Ezek az Ajánlások minden ilyesfajta csoport számára fontosak. Továbbá, a „kisebbség” szó gyakran fordul elő az Ajánlásokban, a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” kifejezés kényelmes lerövidítéseként.

Az *Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban* elkészítésében az NFK értékes segítséget és támogatást kapott a szakértői csapata tagjaitól, beleértve dr. Natalie Sabanadzét, professzor Francesco Palermót,

dr. Annelies Verstichelt és Bob Deent. Az NFK korábbi szakértői csapatának tagjai dr. Walter Kemp, ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala, professzor John Packer, University of Essex, és Dzenana Hadziomerovic, Főképviseelő Hivatala Bosznia-Hercegovinában, szintén közreműködtek a dokumentum elkészítésében.

Az NFK továbbá a következő szakértőkkel is konzultált: Gudmundur Alfredsson professzor, Emberi Jogok és a Humanitárius Jogok Raoul Wallenberg Intézetének igazgatója, Lundi Egyetem; Prof. lect. Bogdan Aurescu, Bukaresti Egyetem és a Velencei Bizottság póttagja; Ilze Brands-Kehris, Lett Emberi Jogi Központ igazgatója, Riga; Vojin Dimitrijevic professzor, a Belgrádi Emberi Jogi Központ igazgatója; Asbjørn Eide professzor, Norvég Emberi Jogi Intézet tudományos főmunkatársa, Oslo; Simona Granata-Menghini, Alkotmányos Együttműködési Részleg elnöke, a Velencei Bizottság titkára, Strasbourg; Jan Erik Helgesen professzor, a Velencei Bizottság elnöke, Strasbourg; Kristin Henrard professzor, Erasmus Egyetem, Rotterdam; Dr. Horváth Enikő, független szakértő, Párizs; Antti Korkeakivi, New York-i Egyetem Jogi Karának Emberi Jogok és Globális Igazság Központja; Dr. Emma Lantschner, Európai Akadémia Bolzano/Bozen és Grazi Egyetem; Mark Lattimer, a Nemzetközi Kisebbségi Jogok Csoportjának ügyvezető igazgatója, London; Joseph Marko professzor, Grazi Egyetem; Dr. Anna Matveeva, London School of Economics and Political Science; Alan Phillips, Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának elnöke, Strasbourg; Eduardo Ruiz-Vieytez professzor, Emberi Jogi Intézet igazgatója, Deusti Egyetem, Bilbao; Salat Levente professzor, Babeş–Bolyai Egyetem, Cluj-Napoca; Pieter van Dijk professzor, Administrative Jurisdiction Division elnöke, Holland Államtanács, Hága, és a Velencei Bizottság tagja; Mitja Žagar professzor, Etnikai Tanulmányok Intézete, Ljubljana.

Az Ajánlások célja, hogy segítséget nyújtsanak az államok képviselőinek, nemzeti kisebbségeknek és nemzetközi szervezeteknek abban, hogy olyan módon kezeljék azokat az államközi kapcsolatokból eredő nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket, hogy azok védjék és elősegítsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, megelőzzék a konfliktust, fenntartsák az etnikai harmóniát, és megerősítsék az államok közötti jószomszédi kapcsolatokat.

Az Ajánlások célja ösztönözni és elősegíteni olyan konkrét állami intézkedések bevezetését, amelyek enyhítik a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségeket, és ezáltal elősegítik a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos által megfogalmazott legfőbb célkitűzés megvalósítását – a konfliktusok megelőzését.

Knut Vollebaek

*EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos
Hága, 2008. június 20.*

Ajánlások a nemzeti kisebbségekről államközi kapcsolatokban

I. Általános alapelvek

1. A szuverenitás magában foglalja az Állam joghatóságát területe és lakossága felett, és azt csak a nemzetközi jogban elfogadott keretek korlátozzák. Egy Állam se gyakorolhatja joghatóságát egy másik Állam lakossága vagy a lakosságának egy része felett a másik Állam területi határain belül és ezen Állam hozzájárulása nélkül.

2. A szuverenitás szintén magában foglalja az Állam kötelességét, hogy tiszteletben tartsa és biztosítsa az emberi jogok és minden, a területén élő és joghatósága alá tartozó személy alapvető szabadságainak védelmét, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait és szabadságait is. A kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme elsősorban annak az államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség él.

3. Az emberi jogok – beleértve a kisebbségi jogokat is – védelme a nemzetközi közösség legitim ügye. Az Államok a más Államokban fellépő személyeket vagy helyzeteket érintő ügyeket nemzetközi együttműködéssel és baráti viszony ápolásával kell, hogy megoldják. Ez magában foglalja, hogy az államok a nemzetközi emberi jogi standardokat és a bevett nemzetközi ellenőrző mechanizmusokat teljeskörűen támogatják.

4. Az Államnak érdekében állhat – sőt lehet ez az alkotmányban megfogalmazott felelőssége is –, hogy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási, történelmi vagy másfajta kötődés alapján támogassa a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket. Ám ez semmiképp nem ad lehetőséget a nemzetközi jog értelmében arra, hogy joghatóságát ezek felett a személyek felett a másik Állam területén annak beleegyezése nélkül gyakorolja.

II. Az Állam kötelességei a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben

5. Az Államnak mindenkinek – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is – biztosítania kell a törvény előtti egyenlőséget és az egyenlő elbánáshoz való jogot. Ennek megfelelően a nemzeti kisebbséghez való tartozás vagy más, ehhez kapcsolódó alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilos.² Az érdemi egyenlőség elérése megkövetelhet speciális intézkedéseket, de ezek az intézkedések nem tekinthetők diszkriminatívnak.

² Az angol „discrimination” kifejezést magyarul „diszkrimináció” vagy „hátrányos megkülönböztetés” kifejezéssel fordítottuk. (A szerk.)

6. Az Államnak tiszteletben kell tartania és támogatnia kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, beleértve a szabad véleménynyilvánítás jogát, és meg kell őriznie, valamint fejlesztenie kell a kulturális, nyelvi és vallási identitásukat, minden, az akaratok ellenére való asszimilációs kísérlet nélkül.

7. Az Államoknak elő kell segíteniük a társadalmi integrációt, és erősíteniük kell a társadalmi összetartást. Ez magában foglalja azt, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a kormányzat minden szintjén hatékonyan hozzászólhatnak, különösen, de nem kizárólag az őket érintő kérdésekkel kapcsolatban. Az integráció csak úgy érhető el, ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek viszont részt vesznek a közélet minden területén, és tiszteletben tartják a lakóhelyük szerinti ország szabályait és előírásait.

8. Az Államoknak nem szabad indokolatlanul korlátozniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait a határon átnyúló szabad és békés kapcsolatok kialakítására és azok fenntartására azokkal a személyekkel, akik törvényesen élnek más Államokban, és különösen azokkal, akiknek nemzeti vagy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitásuk vagy közös kulturális örökségük van.

III. Az Államok kedvezményei a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek

9. Figyelembe véve az előbb említett elveket, az Államok adhatnak kedvezményeket külföldön élő személyeknek. Ilyen kedvezmények – többek között – a kulturális és oktatási lehetőségek, utazási kedvezmények, munkavállalási engedélyek és az egyszerűsített vízumkiadás. Ezeket a kedvezményeket diszkrimináció nélkül kell adni. A lakóhely szerinti Államnak nem szabad megakadályoznia az olyan kedvezmények átvételét, illetve élvezetét, amelyek megfelelnek a nemzetközi jognak és ezen Ajánlások alapját szolgáló elveknek.

10. Az Államoknak tartózkodniuk kell olyan egyoldalú lépésektől, beleértve a kedvezmények kiterjesztését külföldiekre etnikai, kulturális, nyelvi, vallási vagy történelmi kötődés alapján, amelyeknek a területi integritás elvének kikezdése a szándéka vagy a hatása. Az Államoknak nem szabad közvetlen vagy közvetett módon nem állami szereplők hasonló kezdeményezéseit támogatniuk.

11. Az Államok a külföldön élő egyének esetében az állampolgárság megadásáról való döntésükben figyelembe vehetik a preferált nyelvtudást, valamint kulturális, történelmi vagy családi kötődéseket. De az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy az állampolgárság ilyesfajta megadása tiszteletben tartja a baráti – beleértve a jó szomszédi – kapcsolatok és a területi szuverenitás elveit, és tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még akkor is, ha a lakóhely szerinti Állam a kettős állampolgárságot megengedi. Amennyiben az Állam

jogrendszere nem engedélyezi a kettős állampolgárságot, akkor sem szabad a kettős állampolgársággal rendelkezőket diszkriminálnia.

12. Az Államok segítséget nyújthatnak az oktatás támogatására külföldön, például tankönyvekkel, nyelvoktatással, tanárképzéssel, ösztöndíjakkal és iskolai felszerelésekkel. Ez a támogatás nem lehet diszkriminatív, és szükséges hozzá a lakóhely szerinti Állam határozott vagy feltételezett beleegyezése, valamint összhangban kell lennie az alkalmazandó belföldi és nemzetközi oktatási standardokkal.

13. Az Államok támogathatják az olyan kulturális, vallási vagy más, nem kormányzati szervezeteket – annak az országnak a kifejezett vagy feltételezett beleegyezésével, amelyben bejegyezték őket vagy ahol működnek –, amelyek tiszteletben tartják a törvényeket. De az Államoknak tartózkodniuk kell az etnikai vagy vallási jellegű politikai pártok finanszírozásától külföldön, mivel ez destabilizáló hatású lehet, és alááshatja a jó államközi kapcsolatokat.

14. A határokon átnyúló rádió- vagy televízióadások szabad vételét sem közvetlen, sem újraátvitel vagy tovább sugárzás formájában nem lehet etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási alapon megtiltani. Csak az olyan műsorokat lehet korlátozni, amelyek gyűlöletkeltő beszédet sugároznak, vagy ösztönzik az erőszakot, a rasszizmust vagy a diszkriminációt.

15. Amennyiben a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket az Állam kedvezményekben részesíti, biztosítania kell, hogy ezek megfeleljenek annak a támogatásnak, amelyet a saját joghatósága alá tartozó nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek ad. Ha az Állam a külföldön élő kisebbségek iránt több érdeklődést mutat, mint az otthoniak iránt, vagy aktívan támogat egy bizonyos kisebbséget az országban, mialatt máshol ezt elhanyagolja, cselekedeteinek indítékai és hihetősége megkérdőjelezhetővé válik.

IV. Multilaterális és bilaterális eszközök és mechanizmusok

16. Az Államoknak a nemzetközi határokon átnyúló együttműködésüket a baráti bilaterális és multilaterális kapcsolatok keretein belül, és inkább területi, mint pedig etnikai alapon kell kiteljesíteniük. A helyi és regionális szervek és kisebbségi önkormányzatok határon túli együttműködése hozzájárulhat a toleranciához és a jóléthez, megerősítheti az államközi kapcsolatokat, és ösztönözheti a kisebbségi ügyekkel kapcsolatos párbeszédet.

17. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének kérdésében az Államokat a nemzetközi emberi jogokról szóló dokumentumokban elfogadott szabályok és elvek, beleértve azokat a multilaterális eszközöket és mechanizmusokat is, amelyek kifejezetten a kisebbségekkel kapcsolatos standardok és kötelezettségek végrehajtásának támogatására készültek, kell vezéreljék.

18. Az Államokat ösztönözni kell bilaterális szerződések megkötésére és más bilaterális intézkedések megtételére, hogy erősítsék és továbbfejlesszék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének színvonalát. Ezek a mechanizmusok olyan eszközök, amelyeken keresztül az Államok megoszthatják az információkat és eszméiket, megvalósíthatják érdekeiket és ötleteiket, és a baráti kapcsolatok alapján még inkább támogathatják a kisebbségeket. A bilaterális megközelítésnek követnie kell a multilaterális okmányokban meghatározott alapvető szabályok és elvek szellemét.

19. Az Államoknak jól kell kihasználniuk a rendelkezésre álló belföldi és nemzetközi eszközöket annak érdekében, hogy hatékonyan tudják kezelni a lehetséges vitákat, és hogy elhárítsák a kisebbségi kérdésekből eredő konfliktusokat. Ez magában foglalhat tanácsadó és konzultatív testületeket, mint például kisebbségi tanácsokat, közös bizottságokat és releváns nemzetközi szervezeteket. A megfelelő bilaterális vagy multilaterális egyezmények segítségével a közvetítői és döntőbírói mechanizmusokat már előre ki kell építeni.

Értelmező Jegyzet az Ajánlásokhoz a Nemzeti Kisebbségekről az államközi kapcsolatokban

I. Általános alapelvek

1. A szuverenitás magában foglalja az Állam joghatóságát területe és lakossága felett, és azt csak az elfogadott nemzetközi jog korlátozza. Egy Állam se gyakorolhatja joghatóságát egy másik Állam lakossága vagy a lakosságának egy része felett a másik Állam területi határain belül és ezen Állam hozzájárulása nélkül.

Az Állam szuverenitásának elve, ahogy azt az Egyesült Nemzetek Szövetsége Alapokmányának (továbbiakban: „ENSZ Alapokmánya”) 1. és 2. cikke is kodifikálta, és több más nemzetközi dokumentum is megerősítette, a nemzetközi jog egyik alapköve. Ilyen dokumentum az EBESZ 1975. évi Helsinki Záróokmánya (IV. elve), az 1990. évi Párizsi Charta az Új Európáért, és különös tekintettel a nemzeti kisebbségekre, az 1990. évi Emberi Dimenzióról szóló Koppenhágai Találkozó dokumentuma (továbbiakban: „Koppenhágai Dokumentum”) (37. §), az Európa Tanács 1995. évi a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keret-egyezménye (továbbiakban: „NKVK”) (preambulum és 21. cikk), az ENSZ Nyilatkozat a Nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (továbbiakban: „ENSZ kisebbségi nyilatkozat”) (8. cikk, 4. bekezdés), és az 1994. évi EU Európai Stabilitási Egyezmény Nyitókonferenciájának záródokumentuma (továbbiakban: „Stabilitási Egyezmény”), (16. §). A nemzetközi jog korlátozott formában néhány speciális esetben és helyzetben lehetőséget nyújt extraterritoriális joghatóság gyakorlására.

2. A szuverenitás szintén magában foglalja az Állam kötelességét, hogy tiszteletben tartsa és biztosítsa az emberi jogok és minden, a területén élő és joghatósága alá tartozó személy alapvető szabadságainak védelmét, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait és szabadságait is. A kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme elsősorban annak az államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség él.

A második világháború óta egy olyan alapelvet követő jogrendszer alakult ki, miszerint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme, ideértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait is, annak az Államnak a felelőssége, amely az érintett személyek felett joghatóságot gyakorol. A nemzetközi jog értelmében ezért az Államok joghatóságukon belül kötelesek biztosítani mindenkinek az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, ideértve a kisebbségi jogokat is. Ezt a felelősséget rögzítették – többek között – a Helsinki Záróokmányban (VII. elv, 4. bek.), az 1950. évi Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezményben (továbbiakban: „Egyezmény az Emberi Jogok védelméről” (1. cikk), és különös tekintettel a nemzeti kisebbségekre, az ENSZ 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában (továbbiakban: „PPJNE”) (27. cikk), az ENSZ kisebbségi Nyilatkozatban (1. cikk, 1. bek.), a Koppenhágai Dokumentumban (33. § 1. bek., 36. § 2. bek.) és az NKVK-ban (1. cikk). Tehát a kisebbségi jogok védelme elsősorban, de nem kizárólag annak az Államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség lakik: de ez ugyanakkor a nemzetközi közösség legitim ügye is, ahogy azt a 3. számú Ajánlás alább bővebben kifejti.

A béke és stabilitás megőrzése megköveteli, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeket integrált módon kezeljék és védjék, amennyire ezt különleges státusuk és helyzetük megengedi. A kisebbségi jogok védelme és előmozdítása és a béke és stabilitás fenntartása közötti alapvető kapcsolatot több alkalommal kihangsúlyozták az EBESZ tagállamai, elsőként a Helsinki Záróokmány „Dekalógjának” VII. elvében. Ezt a kapcsolatot több későbbi dokumentum is – mint például az 1983. évi Madridi Záródokumentum (15. elv), az 1989. évi Bécsi Záródokumentum (18. és 19. alapelv) és az 1990. évi Párizsi Charta az új Európáért, valamint az EBESZ-csúcs-dokumentumok, ideértve az 1990. évi Koppenhágai Dokumentumot (IV. rész, 30. §), az 1992. évi Helsinki Okmányt (IV. rész, 24. §) és az 1996. évi Lisszaboni Nyilatkozatot (I. rész, Lisszaboni Charta az Európai Közös és Átfogó Biztonsági Modellről a XXI. században, 2. §) is – megismételte. Egy még speciálisabb kapcsolatot mutat, többek között, az 1992. évi ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat előszava, a NKVK preambuluma és az EBESZ 1993. évi Bécsi Csúcs Zárónyilatkozata. A kisebbségi jogok védelme a kisebbség lakóhelye szerinti Állam által nem csupán a nemzetközi jog egyik alapköve, hanem – különösen a multietnikus Államokban – a béke, biztonság és demokratikus kormányzás előfeltétele.

3. Az emberi jogok – beleértve a kisebbségi jogokat is – védelme a nemzetközi közösség legitim ügye. Az Államok a más Államokban fellépő személyeket vagy helyzeteket érintő ügyeket nemzetközi együttműködéssel és baráti viszony ápolásával kell, hogy megoldják. Ez magában foglalja azt, hogy az államok a nemzetközi emberi jogi standardokat és a bevett nemzetközi ellenőrző mechanizmusokat teljeskörűen támogatják.

Míg az emberi jogok védelme, ideértve a kisebbségi jogokat is, a kisebbség lakóhelye szerinti Állam felelőssége, ez ugyanakkor legitim nemzetközi érdekű kérdés is. Ezt hangsúlyozták ki – többek között – a részt vevő államok az EBESZ Emberi Dimenzióról tartott Konferencia 1991. évi moszkvai találkozásának Nyilatkozatában, miszerint ezen jogok és szabadságok tiszteletben tartása a nemzetközi jogrend egyik alaptétele. Különös tekintettel a kisebbségi jogokra, ezt az 1991. évi „Jelentés az EBESZ nemzeti kisebbségi szakértőinek genfi tanácskozásáról” 2. rész, 3. §-a is kihangsúlyozta, amennyiben kijelentette hogy „a nemzeti kisebbségek kérdései, valamint azok tagjainak jogaira vonatkozó nemzetközi kötelezettségek és rendelkezések tiszteletben tartása legitim nemzetközi érdekű kérdések, éppen ezért nem képezik az illető állam kizárólagos belügyét”.

Mivel az emberi jogok védelme, ideértve a kisebbségi jogokat is, a nemzetközi együttműködés körébe tartozik, az Államoknak a más Államokban felmerülő, személyeket vagy helyzeteket érintő aggodalmait a nemzetközi jog alapelveinek megfelelően, különösen a baráti viszony fenntartását szem előtt tartva kell megoldaniuk. Bilaterális szerződések megkötésekor az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy azok nem ássák alá vagy nem mondanak ellent a multilaterális okmányok által meghatározott nemzetközi standardoknak. Ez a téma ennek az Ajánlásnak a IV. részében van alaposan kidolgozva. Az Államoknak együtt kell működniük a kisebbségekhez tartozó személyeket érintő kérdésekben, többek között információk és tapasztalatok kicserélésével, ideértve például közös bizottságokon keresztül, a kölcsönös egyetértés és bizalom ösztönzésének érdekében. A jószomszédság, baráti viszony és nemzetközi együttműködés eljáráselvei többek között az ENSZ Alapokmányában (12. cikk), az 1970. évi, az államok közötti baráti kapcsolatokról és az együttműködés nemzetközi jogi alapelveiről szóló határozattal összhangban az ENSZ Alapokmányával és a Párizsi Chartával az Új Európáért lett rögzítve. Ezeket az elveket, különösen a kisebbségek tekintetében, erősíti meg az ENSZ kisebbségi Nyilatkozat (6. és 7. cikk), az EBEÉ Koppenhágai Dokumentuma (36. § bek. 1), az NKVK (1., 2. és 18. cikk) és a Stabilitási Egyezmény (15. §).

Az emberi jogok – ideértve a kisebbségi jogokat is – tiszteletben tartása és védelme iránti nemzetközi felelősség kontextusában az Államok kötelesek teljesíteni a nemzetközi ellenőrző testületekkel szemben fennálló beszámoló kötelezettségeiket és biztosítani, hogy a nemzetközi bíróságokkal és döntéshozó testületekkel akadálytalan legyen a kapcsolattartás. Az ellenőrző és tanácsadó testületek fontos szerepet játszanak az átláthatóság, az egyetértés és a jó szándék

előmozdításában, és egyben biztosítják a nemzetközi jogi normák betartását. Az Államoknak támogatniuk, fejleszteniük kell és teljeskörűen részt kellene venniük ezekben a mechanizmusokban.

4. Az Államnak érdekében állhat – sőt lehet ez egy, az alkotmányban megfogalmazott felelőssége is –, hogy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási, történelmi vagy másfajta kötődés alapján támogassa a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket. Ám ez semmiképp nem ad lehetőséget a nemzetközi jog értelmében arra, hogy joghatóságát ezek felett a személyek felett a másik Állam területén annak beleegyezése nélkül gyakorolja.

Ez az elv megmutatja a jogok és az érdekek, valamint a nemzetközi és a nemzeti belső jog közötti különbséget. Egy Államnak lehet érdeke azon külföldön élő személyek támogatása, akikkel népességének többségét etnikai, kulturális, nyelvi, vallási, történelmi vagy más jellegzetesség köti össze, és ezt az alkotmányába is felveheti. Ez az érdek azonban, még ha a belföldi jog elismeri is, semmiképpen sem ad jogot arra, hogy a nemzetközi jog értelmében ezen személyek felett joghatóságot gyakoroljon. Egy Állam semmilyen formában sem gyakorolhatja hatalmát egy másik Állam területén annak beleegyezése nélkül. A nemzetközi jog csak szigorúan meghatározott esetekben engedélyez kivételeket ez alól a szabály alól, mint például az Államok követségeivel, hajóival vagy külföldön lévő állampolgáraival kapcsolatos joghatóság gyakorlása eseteiben.

Általában egy Állam csak a lakó- vagy tartózkodási hely szerinti Állammal folytatott konzultációja és megegyezése után nyújthat konzuli segítséget állampolgárainak külföldön, kivéve, ha a legsürgősebb humanitárius körülmények esetében egy ilyen konzultáció nem lehetséges vagy a hatékony védelem útjában áll. Az előzetes konzultáció még inkább követelmény, ha a külföldön tartózkodó személy nem a beavatkozó Állam állampolgára. Az a tény, hogy az Állam a külföldön tartózkodó személyt „nemzettársnak” tekinti, nem indokol semmilyen egyoldalú beavatkozást ezen személy érdekében.

II. Az Állam kötelességei a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben

5. Az Államnak mindenkinek – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is – biztosítania kell a törvény előtti egyenlőséget és az egyenlő elbánáshoz való jogot. Ennek megfelelően a nemzeti kisebbséghez való tartozás vagy más, ehhez kapcsolódó alapon való hátrányos megkülönböztetés tilos. Az érdemi egyenlőség elérése megkövetelhet speciális intézkedéseket, de ezek az intézkedések nem tekinthetők diszkriminatívnak.

A megkülönböztetés tilalmát és az egyenlőség elvét majdnem minden nemzetközi emberi jogi okmány tartalmazza, ideértve az 1948. évi Emberi Jogok

Egyetemes Nyilatkozata (2. és 7. cikk), Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (2., 26. és 27. cikk) és az 1966. évi Gazdasági, Szociális, Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (2. cikk). A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi Egyezmény 1. cikke világossá teszi, hogy ez az eszköz megtiltja a „származás, nemzeti vagy etnikai hovatartozás” alapján a diszkriminációt. Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény 14. cikke is kifejezetten kimondja a diszkrimináció tilalmának elvét a „nemzeti vagy társadalmi származás vagy a nemzeti kisebbséghez való tartozás” alapján, valamint az Egyezmény 12. számú kiegészítő jegyzőkönyve a megkülönböztetés tilalmának általános elvét fogalmazza meg.

Az utóbbi időben a nemzeti és etnikai származás alapján megkülönböztetés tilalmának elvét többek között az Európai Unió is kodifikálta 1997. évi Amszterdami Szerződésben (13. cikk), a 2000. évi Alapjogi Chartájában (22. cikk) és a 2000/43/EK és 2000/78/EK irányelveiben. Az EBESZ szintén felvette a megkülönböztetés tilalmát és az egyenlőség elvét a Helsinkii Záródokumentumba (VIII. elv), az 1989. évi Bécsi Záróokmányba (13.7. § és 13.8. §) és a Koppenhágai Dokumentumba (5.9. § és 25.3. § és 25.4. §). Különös tekintettel a kisebbségekre, a kisebbségi jogok megkülönböztetés/diszkrimináció nélküli élvezete megtalálható az ENSZ kisebbségekről szóló Nyilatkozatában (2.1. cikk) és az EBEE Koppenhágai Dokumentumában (31. §). Végül is az EBESZ tagállamainak nagy része átvette ezeket az elveket és standardokat az alkotmányába.

Az Európa Tanács NKVK 4. cikkének 1. §-ában külön megtiltja a kisebbséghez való tartozás alapján történő megkülönböztetést. A 2. §-ában közelebbről pontosítja, hogy további és megfelelő intézkedések lehetnek szükségesek a teljes körű és hatékony, a nemzeti kisebbségekhez és a többséghez tartozó személyek közötti egyenlőség előmozdítására. Ezek az intézkedések összhangban kell, hogy legyenek az arányosság elvével annak érdekében, hogy elkerüljék a diszkrimináció vádját. Ezt a kérdést a 10. számú Ajánlás tárgyalja bővebben.

6. Az Államnak tiszteletben kell tartania, és támogatnia kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, beleértve a szabad véleménynyilvánítás jogát, és meg kell őriznie, valamint fejlesztenie kell a kulturális, nyelvi és vallási identitásukat, minden, az akaratuk ellenére való asszimilációs kísérlet nélkül.

Múltbeli tapasztalatok megmutatták, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartása nélkülözhetetlen az Államok közötti és az Államokon belüli béke és stabilitás fenntartásához. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van kultúrájuk fenntartására és ápolására, és önazonosságuk lényegi elemeinek – így vallásuk, nyelvük, szokásaik és kulturális örökségük – megőrzésére. Ez a jog csak akkor gyakorolható, ha az Állam tartózkodik minden, a kisebbségeket akaratuk ellenére asszimiláló kísérlettől.

A nemzetközi jog megerősíti az Államoknak azt a kötelezettségét, hogy megfelelő lehetőségek biztosításával támogassa a kisebbséghez tartozó személyeknek az identitásuk megőrzéséhez való jogát: kultúrájuk ápolása, nyelvhasználat, vallásgyakorlás és a közéletben való hatékony részvétel tekintetében.

Ezt a kötelezettséget állapítja meg többek között a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (27. cikk), az UNESCO 1960. évi Egyezménye az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetés Elleni Küzdelemről (5.1.c. cikk), az ENSZ Nyilatkozata a Kisebbségekről (1. cikk, 2. cikk bek. 2 és 3), a Koppenhágai Dokumentum (33. és 35. §), valamint a NKVK (5. cikk 1. bek. 1, 8 és 10–15). Az NKF külön ajánlásokat és útmutatókat adott ki ezen jogok hatékony megvalósításáról, ideértve az oktatásról (Hágai Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól, 1996), a nyelvhasználatról (Oslo-i Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól, 1998) és a közéletben való hatékony részvételről (Lundi Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvételéről a Közéletben, 1999) szóló ajánlásokat.

7. Az Államoknak elő kell segítenie a társadalmi integrációt, és erősíteni kell a társadalmi összetartást. Ez magában foglalja azt, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a kormányzat minden szintjén hatékonyan hozzászólhatnak, különösen, de nem kizárólag az őket érintő kérdésekkel kapcsolatban. Az integráció csak úgy érhető el, ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek viszont részt vesznek a közélet minden területén, és tiszteletben tartják a lakóhelyük szerinti ország szabályait és előírásait.

A NKF tapasztalatának alapján, a béke, stabilitás, biztonság és jólét csak azokban a társadalmakban érhető el, amelyekben a kisebbségek integrációját támogatják, ugyanakkor másságukat tiszteletben tartják. A másságot tiszteletben tartó integráció nem „vagy-vagy” döntés, hanem a megfelelő egyensúly megtalálásának és annak kérdése, hogy elismerik-e a kisebbségek jogát a saját nyelv, kultúra és identitás ápolására és fejlesztésére, és hogy ezzel egyidejűleg az integrált társadalom eléri-e, hogy minden egyes személynek az Államban lehetősége legyen részt venni és befolyásolni a „mainstream társadalom” politikai, szociális és gazdasági életét. Ezt az elvet támasztja alá – többek között – a NKVK (5. és 6. cikk) is.

Mind az Államok, mind pedig a kisebbségek érdeke egy sikeresen integrált társadalom, amelyben mindenki részt vesz, és kölcsönösen hat egymásra. Ez egy szakadatlan és demokratikus folyamat eredménye, amely hozzájárul a „jó kormányzáshoz”, és elkötelezettséget követel mindkét fél részéről. A közösségek és csoportok szeparált különélése általában nem jó alap egy jól működő, jövőbeni stabilitásra jó kilátásokkal rendelkező társadalom felépítéséhez. Az integráció magában foglalja a valódi kölcsönhatást, nem csak a kultúrák pluralitásának megtűrését.

Ezzel szemben azonban e háttérrel a kisebbségekhez tartozó személyeknek nemcsak joguk van arra, hogy identitásuk fejlesztésére lehetőségeket kapjanak

(ahogy azt kifejtette a 6. számú Ajánlás), hanem felelősséggel is tartoznak azért, hogy részt vegyenek a kulturális, szociális, gazdasági és közéletben, így válva integrált részévé egy szélesebb nemzeti társadalomnak.

Ez magában foglalja például az Állam nyelve megtanulásának szükségességét, ezzel egyidejűleg azonban élvezheti a kisebbségi nyelv tanulásának, illetve ezen a nyelven való tanulásnak a lehetőségét, ahogy ezt a Koppenhágai Dokumentum (34. §), a Hágai Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól (1. sz.) és az NKVK 14. cikkéhez tartozó Értelmező Jegyzet közzétették. Az integráció magában foglalja azt is, hogy a nemzeti kisebbségeknek részt kell venniük a lakóhelyük szerinti ország kormányzásának minden részében, részvételüket nem szabad csak bizonyos speciálisan őket érintő ügyekre korlátozniuk.

8. *Az Államoknak nem szabad indokolatlanul korlátozniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait a határon túli szabad és békés kapcsolatok kialakítására és azok fenntartására azokkal a személyekkel, akik törvényesen élnek más Államokban, és különösen azokkal, akiknek nemzeti vagy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitásuk vagy közös kulturális örökségük van.*

A kisebbséghez tartozó személyek alapvető joga a határokon átnyúló akadálytalan és békés kapcsolatok kialakítása és fenntartása olyan emberekkel, akik törvényesen élnek más Államokban, és akikkel azonos nemzeti vagy etnikai származásuk, közös kulturális örökségük vagy vallásuk van. Ezt az alapvető kisebbségi jogot mondta ki az ENSZ kisebbségekről szóló Nyilatkozata (2. cikk, bek. 5), a Koppenhágai Dokumentum (32. §, bek. 4), valamint az NKVK (17. cikk, bek. 1.). Ez az Ajánlás tehát úgy tekinti ezt, mint egyéni jogot, melynél az Államoknak tartózkodniuk kell attól, hogy ebbe beleavatkozzanak, kivéve olyan helyzetekben, amikor egy bizonyított, ezt az érdeket felülmúló biztonsági kockázat áll fenn. A multilaterális és bilaterális okmányokkal és mechanizmusokkal az Államok közötti határokon átnyúló együttműködésről az Ajánlások IV. része foglalkozik.

III. Államok kedvezményei a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek

9. *Figyelembe véve az előbb említett elveket, az Államok adhatnak kedvezményeket külföldön élő személyeknek. Ilyen kedvezmények – többek között – a kulturális és oktatási lehetőségek, utazási kedvezmények, munkavállalási engedélyek és az egyszerűsített vízumkiadás. Ezeket a kedvezményeket diszkrimináció nélkül kell adni. A lakóhely szerinti Államnak nem szabad megakadályoznia az olyan kedvezmények átvételét, illetve élvezetét, amelyek megfelelnek a nemzetközi jognak és ezen Ajánlások alapját szolgáló elveknek.*

Az Államoknak érdekében állhat a külföldön élő személyek támogatása, ideértve a kedvezmények megítélését is. Az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért

Bizottságának a „Nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes elbánásról” (továbbiakban: „Velencei Bizottság jelentése – CDLINF [2001] 19”) szóló 2001. évi jelentésének értelmében az Államok lehetősége egyoldalú, „nemzettársi kisebbségeik” védelme érdekében intézkedések megtételére – függetlenül attól, hogy ezek a szomszédos vagy más országokban élnek – a következő feltételek betartásán múlik: *a)* az Államok területi szuverenitása, *b)* *pacta sunt servanda* elvének betartása, *c)* Államok közötti baráti kapcsolatok és *d)* az emberi és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára. Pusztán az a tény, hogy az ilyenfajta támogatás kedvezményezettjei külföldiek, még nem vezet a más Államok területi szuverenitásának megsértéséhez.

Ugyanez a jelentés elismeri, hogy az Állam legitim módon hozhat más Állam állampolgárait érintő törvényeket és előírásokat a lakóhely szerinti Állam előzetes beleegyezése nélkül, amennyiben ezen törvények vagy előírások hatásukat csak a döntéshozó Állam saját határain belül fejtik ki. Például egy Állam egyoldalúan dönthet arról, hogy bizonyos számú ösztöndíjat ad arra érdemes külföldi diákoknak, akik tanulmányaikat ezen Állam egyetemén akarják folytatni.

Azonban ha a törvény kifejezetten a külföldön élő külföldieket veszi célba, és a törvény hatását külföldön fejt ki, akkor az érintett egyén lakóhely szerinti Államával konzultálni kell. Ebből a szempontból meg kell különböztetni azt a helyzetet, amelyben az érintett Állam beleegyezése feltételezett, tudniillik azokban az esetekben, amikor ezt szerződés vagy nemzetközi szokás elrendeli, illetve azokban, amelyekben a beleegyezést határozottan meg kell adni (Velencei Bizottság Jelentésének D. a. i. bekezdése).

Az Államok közötti béke, stabilitás és baráti kapcsolatok megkövetelik, hogy a lakóhely szerinti Állam ne akadályozza a kedvezmények átvételét vagy élvezetét, amíg azok összhangban vannak a nemzetközi joggal és standardokkal. Ezek biztosítják, hogy a kedvezmények nem diszkriminatívak, azaz céljaikban legitímek és arányosak.

Ahogy a Velencei Bizottság Jelentésében is áll, ilyen legitim cél lehet a kulturális kapcsolatok ápolása a másik Állam egy népcsoportja és az „anyaállam” között. Az oktatási és személyes kapcsolatok támogatása is lehet legitim cél. Az Államok kedvezményei magukban foglalhatnak kulturális és oktatási lehetőségeket, utazási kedvezményeket, munkavállalási engedélyeket, egyszerűsített vízumkiadást és tulajdonszerzést. Az ilyen kedvezmények élvezetének feltétele gyakran egy, az „anyaállam” által kiadott személyazonosság megállapítására alkalmas igazolvány. Ezek az igazolványok azonban csak a törvény vagy előírás értelmében való szolgáltatás jogosultságának bizonyítékeként szolgálhatnak. Ezeknek nem lehet célja a jogosult és az „anyaállam” közötti politikai kötelék kialakítása, és nem szabad helyettesítenie a lakóhely szerinti Állam hatóságai által kiadott a személyazonossági igazolványt.

A megkülönböztetés elkerülése érdekében a kedvezményes bánásmód azonos körülményekkel rendelkező személyeket egyformán kell, hogy megilletse. Ehhez az szükséges, hogy a bizonyos külföldieket kedvezményes bánásmódban részesítő intézkedések hatása arányos legyen, azaz minden ugyanabba a kategóriába tartozó személyt a lehető legkevesebb korlátozással kell részesíteni benne. Például, ahogy azt a Velencei Bizottság jelentése is megállapította, a kedvezmények megadásának különböző kezelése az oktatás területén indokolt lehet a megcélzott és az „anyaállam” népessége közötti kulturális kapcsolatok ápolása céljából. Annak érdekében azonban, hogy ez elfogadható legyen, az adott kedvezményeknek tényleges kapcsolatban kell állniuk az „anyaállam” kultúrájával, valamint nyitottnak és arányosnak kell lenniük minden érdeklődő és megfelelően képzett egyén számára, függetlenül etnikai háttérétől. Például az oktatási kedvezményeknél, amelyeket nem diszkriminatív alapon adnak, a nyelvismeret használható mint a kedvezmény élvezetének előfeltétele.

10. Az Államoknak tartózkodniuk kell olyan egyoldalú lépésektől, beleértve a kedvezmények kiterjesztését külföldiekre etnikai, kulturális, nyelvi, vallási vagy történelmi kötődés alapján, amelyeknek a területi integritás elvének kikezdése a szándéka vagy hatása. Az Államoknak nem szabad közvetlen vagy közvetett módon nem állami szereplők hasonló kezdeményezéseit támogatniuk.

Amennyiben olyan külföldön élő csoportokra terjesztik ki a kedvezményeket, amelyekkel szeparatista törekvéseket támogathatnak, és gyengítő vagy szétziláló hatása van azokban az Államokban, amelyekben a külföldiek élnek, akkor az sérti a szuverenitást és az Államok közötti baráti kapcsolatok elveit. Ilyenfajta egyoldalú lépés lehet a külföldi politikai pártok szelektív finanszírozása etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási kötődés alapján, az etnikai hovatartozást bizonyító igazolványok kiadása, vagy az állampolgárság tömeges megadása más Állam állampolgárai részére, ahogy azt a 11. számú Ajánlás bővebben kifejti.

Továbbá, a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztethetik az olyan cselekedetek, amelyek aláássák más Államok társadalmi integrációját és társadalmi összetartó erejét. Az ENSZ Alapokmányának 1. cikke kihangsúlyozza a békét érintő veszélyek megelőzésének és kiiktatásának jelentőségét. A történelem is mutatja, hogy amikor az Államok egyoldalúan az Állam joghatóságán kívül élő kisebbségek védelme érdekében a nemzeti rokonság alapján egyoldalú politikát – ideértve a szimbolikus jelentőségűt is – folytatnak, akkor ez néha feszültségekhez és súrlódásokhoz – sőt még erőszakos konfliktushoz is – vezethet.

Nem állami szereplők, ideértve a vallási intézményeket is, azonos célú kezdeményezései az Állami hatóságok közvetlen vagy közvetett támogatásával ugyanazt a hatást érhetik el. Továbbmenve, az Államoknak megelőző és helyreigazító intézkedéseket kell tenniük a határaikon belüli nem állami szereplők ellen, akik olyan külföldi kisebbségi csoportokat támogatnak, amelyek erőszakra ösztönöznek vagy szeparatisták. Ezt a 3. számú Ajánlással együtt kell értelmezni, amely

kihangsúlyozza a nemzetközi együttműködés és a baráti kapcsolatok jelentőségét a más államokbeli emberekkel vagy helyzetekkel kapcsolatos problémák megoldásakor.

II. Az Államok a külföldön élő egyének esetében az állampolgárság megadásáról való döntésükben figyelembe vehetik a preferált nyelvtudást, valamint kulturális, történelmi vagy családi kötődéseket. De az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy az állampolgárság ilyesfajta megadása tiszteletben tartja a baráti – beleértve a jószomszédi – kapcsolatok és a területi szuverenitás elveit, és tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még akkor is, ha a lakóhely szerinti Állam a kettős állampolgárságot megengedi. Amennyiben az Állam jogrendszere nem engedélyezi a kettős állampolgárságot, akkor sem szabad a kettős állampolgársággal rendelkezőket diszkriminálnia.

Az állampolgárság megadását általában minden egyes Állam kizárólagos belföldi joghatósága alá tartozó ügynek tekintik, és megadása történhet preferált nyelvtudás vagy kulturális, történelmi vagy családi kötődések alapján. Amennyiben azonban külföldön élő személyek érintettek, akkor ez egy nagyon kényes ügy lehet. A lakóhelytől függetlenül állampolgáraik felett joghatóságot gyakorolni kívánó Államok vitás követeléseai vagy versengő kísérletei feszültségekhez vezethetnek. Ez különösen akkor valószínűsíthető, ha az állampolgárságot tömegesen adják meg: azaz egyének egy külön csoportjának vagy a lakóhely szerinti Állam népességéhez képest nagy számban vagy annak egy területileg elhatárolt részének. Ezért az Államoknak tartózkodniuk kell az állampolgárság megadásától, amennyiben nem létezik tényleges kapcsolat az Állam és az egyén között. Így ítélte a Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm* esetben (1955. ICJ 4.).

Bár az Államok szabadon dönthetnek arról, hogy kik legyenek állampolgáraik, ezzel a joggal nem élhetnek vissza, megsértve a szuverenitás és a baráti, ideértve a jószomszédi, kapcsolatok elveit. Alaposan meg kell fontolni az állampolgárság pusztán etnikai, nemzeti, nyelvi, kulturális vagy vallási kötődések alapján való adományozását különösen, ha a megadományozottak a szomszédos Állam lakosai. Például ez különböző bánásmódhoz vezethet ezen egyének esetében, összehasonlítva az „anyaállam” más lakosaival, akik nem kaphatják meg az állampolgárságot. Az ENSZ 1965. évi „Nemzetközi Egyezménye a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről” 5. cikke és az 1997. évi Európai Egyezmény az Állampolgárságról 5. cikke meghatározza, hogy egy Állam állampolgárságra vonatkozó jogszabályai nem tartalmazhatnak megkülönböztetést, valamint nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, ami kimeríti – többek között – a nemzeti vagy etnikai származás miatti diszkriminációt.

Megjegyzendő ezen a helyen, hogy míg az Államok korlátozott joghatóságot gyakorolhatnak külföldön lakó állampolgáraik felett, e joghatóság a szuverenitás és baráti, ideértve jószomszédi kapcsolatok elveinek tiszteletben tartásával gya-

korolható. Továbbá a lakóhely szerinti Államot terheli a felelősség elsősorban lakóinak védelméért, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyeket is, még akkor is, ha azok más állampolgársággal is rendelkeznek, és a kettős állampolgársággal rendelkezőket nem érheti hátrányos megkülönböztetés. A lojalitásból eredő konfliktusok elkerülése végett, az Államnak jogában áll arra kérni az állampolgárát, hogy mondjon le más állampolgárságáról, mielőtt valamely magas politikai tisztséget tölt be, mint például az államfői posztot vagy a kormány tagjává válik.

12. Az Államok segítséget nyújthatnak az oktatás támogatására külföldön, például tankönyvekkel, nyelvoktatással, tanárképzéssel, ösztöndíjakkal és iskolai felszerelésekkel. Ez a támogatás nem lehet diszkriminatív, és szükséges hozzá a lakóhely szerinti Állam határozott vagy feltételezett beleegyezése, valamint összhangban kell lennie az alkalmazandó belföldi és nemzetközi oktatási standardokkal.

A kultúra nem áll meg az Állam határainál. Külföldön az oktatás területén nyújtott segítség és támogatás konstruktívan hozzájárulhat a nyelvi és kulturális pluralizmus fejlődéséhez és előmozdításához. Az Államok kifejezhetik a külföldön élő jellegzetes nyelvi, kulturális vagy etnikai csoportokhoz fűződő érdekeiket azáltal is, hogy segítséget nyújtanak ezek kulturális kezdeményezéseihez. Ez például magában foglalhatja tankönyvek beszerzését, nyelvi képzést, tanárképzést, ösztöndíjakat, valamint iskolai épületek és felszerelések, könyvtárak, múzeumok, művészetek és más hasonlókat támogatását. Amennyiben lehetséges, ezt a támogatást a lakóhely szerinti Állam hatóságainak bevonásával kell kivitelezni. A tankönyvekkel kapcsolatban az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy minden oktatási anyag, ideértve azokat is, amelyek más Államoktól származnak, összhangban álljon a belföldi és nemzetközi oktatási standardokkal, és kiegyensúlyozott képet nyújtson, amely tiszteletben tartja az általánosan elfogadott tolerancia értékeit, valamint a különböző nézetek és kultúrák pluralitását.

Az ENSZ Egyezménye az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről (5. cikk) egyrészt meghatározza, hogy az oktatásnak elő kell mozdítania az egyetértést, toleranciát és barátságot minden nép, faji és vallás csoport között. Másrészt az Egyezmény elismeri, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van saját oktatási tevékenységet folytatni, anélkül hogy ez sértené a nemzeti szuverenitást. A nemzetközi együttműködés jelentőségét az oktatás területén többek között, a Hágai Ajánlások „A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól” (1–3. számú Ajánlások) és az 1989. évi ENSZ Egyezménye a Gyermekek Jogairól (28. 3. cikk) is elismeri. Az oktatás azon feladatát, hogy a toleranciát és kultúrák közötti egyetértést kell elősegítenie, szintén ez az Egyezmény fogalmazta meg [29. cikk 1.b–d/(b), (c) (d)].

A jó kapcsolatok elvének értelmében, bizonyos csoportok kulturális és oktatási támogatása külföldön csak annak az Államnak határozott vagy feltételezett beleegyezésével történhet meg, amelyben a kedvezményezett csoport él. A Ve-

lencei Bizottság Jelentésének értelmében, ha az „anyaállam” kedvezményeinek célja egyértelmű – mint például a nemzeti nyelv és kultúra tanulásának ösztönzése –, a lakóhely szerinti Állam beleegyezését feltételezni lehet. Ebben az esetben az „anyaállam” egyoldalú adminisztratív vagy jogalkotói intézkedéseket tehet, amelyet a lakóhely szerinti Állam indokolatlanul nem akadályozhat meg, egészen addig, amíg azok hatása összhangban áll a 10. számú Ajánlásban mondottakkal, és nem sérti meg 9. számú Ajánlásban leírt diszkrimináció tilalmának elvét.

13. Az Államok támogathatják az olyan kulturális, vallási vagy más nem kormányzati szervezeteket – annak az országnak a kifejezett vagy feltételezett beleegyezésével, amelyben bejegyezték őket, vagy ahol működnek –, amelyek tiszteletben tartják a törvényeket. De az Államoknak tartózkodniuk kell az etnikai vagy vallási jellegű politikai pártok finanszírozásától külföldön, mivel ez destabilizáló hatású lehet, és alááshatja a jó államközi kapcsolatokat.

A polgári társadalom támogatása külföldön sokféle formát ölthet. Az oktatás és kultúra területén kívül eső, a másik Államban élő kisebbségi csoportok támogatása több gondot okoz – ahogy azt a Velencei Bizottság Jelentésében is kimutatta –, és mint a szabály alóli kivételt kell kezelni. Intézkedések a kulturális és oktatási támogatás területén kívül, amelyeknek extraterritoriális hatása van, csak azon Állam határozott beleegyezésével hajthatók végre, amelynek joghatóság alatt ezen intézkedéseknek a hatásai várhatók.

Ahogy azt a 10. számú Ajánlásban már említettük, a külföldi Állam támogatása nem lehet destabilizáló vagy szétziláló hatású. A külföldi szervezeteknek a jószomszédság szellemében kell segítséget nyújtani, hogy ez erősítse a regionális együttműködést anélkül, hogy veszélyeztetné a multietnikus Államokon belüli szuverenitást vagy összetartást. Ebben a kontextusban ellenzendő az etnikai vagy vallási jellegzetességgel bíró politikai pártok és mozgalmak külföldi támogatása és finanszírozása, mivel ez befolyásolja a belföldi politikai folyamatokat, így gyakran hozzájárul a kisebbségi kérdés túlzott átpolitizálásához a társadalmi integráció és a jó államközi kapcsolatok kárára.

14. A határokon átnyúló rádió- vagy televízióadások szabad vételét sem közvetlen, sem újraátvitel vagy tovább sugárzás formájában nem lehet etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási alapon megtiltani. Csak az olyan műsorokat lehet korlátozni, amelyek gyűlöletkeltő beszédet sugároznak, vagy ösztönzik az erőszakot, a rasszizmust vagy a diszkriminációt.

Az Államoknak nem szabad akadályozni a határokon átnyúló rádió- vagy tévéadások vételi lehetőségét. Ez megsértené a szólásszabadságot, amelyet a nemzetközi emberi jogi dokumentumok biztosítanak, különös tekintettel az 1989-es Határon átnyúló Televíziózásról szóló Európai Egyezmény (a továbbiakban ECTT) 4. bekezdésére. A kisebbségi nyelvek műsorszórásban való használatáról szóló irányelvek 13. ajánlása a kisebbségi nyelvek használatáról a határon átnyúló mé-

diában kiemeli,³ hogy a határon átnyúló adások szabad vételi lehetőségét nem szabad nyelvi alapon megtiltani. Kiegészítve az Európai Tanács 1995. évi Keret-egyezménye a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (továbbiakban: „NKVK”) 9. § 1. bekezdésével, amely kimondja, hogy véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja a véleményalkotást, az információ és gondolatok cseréjét kisebbségi nyelven állami hatóságok beavatkozása nélkül és tekintet nélkül az államhatárookra. Következésképpen az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy a kisebbséghez tartozó személyeket semmilyen formában ne érje hátrányos megkülönböztetés a bel-, illetve külföldi médiumokhoz való hozzáférésben. Ezen túlmenően azonban az 1992-es Regionális vagy Kisebbségi nyelvek Európai Kartája engedélyez szabályozást az államoknak, ha „a Felek vállalják, hogy biztosítják a szomszédos országokból egy regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos vagy hasonló nyelven készült rádió- és televízióadások közvetlen vételének szabadságát, és nem támasztanak akadályt a szomszéd országok ilyen nyelvű rádió- és televízióadásainak tovább sugárzása elé”.

Az Államok, melyben kisebbségek vannak, korlátozhatják a külföldi nyomdai termékeket, illetve rádió- és televízióadást, illetve más olyan (eddig nem ismert) médiákat is, amelyek nemzeti, faji vagy vallási gyűlöletet támogatnak, amelyek diszkriminációra, rasszizmusra, erőszakra vagy vallási gyűlölködésre ösztönöznek, vagy gyűlöletkeltő beszédet használnak. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmánya (PPJNE) 20. cikke is kijelenti ezt, egybekötve bármely formájú háborús propaganda tilalmával. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (10. cikk) megerősíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja „a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárookra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozasson”. Ugyanez a cikkely rendelkezik arról, hogy ezen szabadságok gyakorlása „a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknél, feltételek-nél, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedésnek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése...” céljából. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint ezeknek a megszorításoknak arányban kell állniuk a törvényben rögzített célokkal (lásd például Handyside kontra Egyesült Királyság, 1976. december 7. ítélet, A sorozat. 24. sz.).

Ezzel egyidejűleg a külföldi rádió- és televízióadások elérhetősége a kisebbség nyelvén nem menti fel az államot kötelezettségének teljesítése alól, hogy segítse elő belföldön készített ilyen adások születését, nem indokolja a kisebbségi nyelven sugárzott adások műsoridejének a csökkentését. Ez az elv jelenik meg az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Média Irányelveiben [13 (2) ajánlás] és a Nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Oslói Ajánlásban (11.

³ Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media.

ajánlás). Ugyanezt az elvet erősíti meg az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága is [ACFC/INF/OP/I(2003)004, 50. §], azok az államok, „ahol bár a szomszédos államokból sugárzott programok foghatók, nem mentesülnek az alól, hogy a belföldi adásokban a nemzeti kisebbségeknek ne biztosítsanak adást kisebbségi nyelven”. A társadalmi kohézió előmozdítása érdekében, továbbá a kisebbségek integrációját a többségi társadalomba előmozdítandó, fontos, hogy ne csak külföldi rádió- és televízióadásokhoz férjenek hozzá, hanem abban az országban is legyen lehetőségük a saját nyelvükön is hozzáférni a különböző médiumokhoz, ahol tartózkodnak. Következésképpen az Államoknak lehetővé kell tenni mindkét formát: kisebbségi nyelven született rádió- és televízióadások születését belföldön és egyidejűleg a „mainstream” médiához való hozzáférést is.

15. Amennyiben a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket az Állam kedvezményekben részesíti, biztosítania kell, hogy ezek megfelelnek annak a támogatásnak, amelyet a saját joghatósága alá tartozó nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek ad. Ha az Állam a külföldön élő kisebbségek iránt több érdeklődést mutat, mint az otthoniak iránt, vagy aktívan támogat egy bizonyos kisebbséget egy országban, mialatt máshol ezt elhanyagolja, cselekedeteinek indítékai és hihetősége megkérdőjelezhetővé válik.

Mindenekelőtt a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme és támogatása a kötelessége az Államnak, melynek fennhatósága alatt a kisebbségek élnek. Ennélfogva logikus elvárás, hogy ha az Állam jogokat ajánl fel, gyakorol vagy támogat, illetve egy bizonyos politikát folytat valamely külföldön élő kisebbséggel szemben, ennek az államnak a saját államhatárain belül élő kisebbségekkel szemben is arányos módon támogatnia és védenie kell ezeket a jogokat. Az Államoknak a saját határain kívül különböző országokban élő kisebbségeikkel szembeni bánásmódban is következetesnek kell lennie, és el kell kerülnie a nyilvánvaló különbségtételt hasonló helyzetek között. Az Állam, melyben a szóban forgó kisebbségek élnek, felhívhatja a figyelmét erre a diszkrepanciára, és a felszín alatt húzódó indokok iránt érdeklődhet.

Semmi szín alatt nem szabad ezt a példát kifogásként úgy értelmezni, hogy el lehet térni azoktól az elvektől, amit az Ajánlás 2., 5. és 6. cikke tartalmaz, még általánosabban azoktól a nemzetközi standardoktól, amelyek a kisebbséghez tartozó személyek védelméről szólnak. Az Államok, melyek nem folytatnak aktív politikát a határon túl élő kisebbségeikkel szemben, nem jogosultak arra, hogy mellőzzék a saját területükön élő kisebbségeket.

Viszont ez az Ajánlás nem értelmezhető úgy, mintha a teljes kölcsönösségre ösztönözne az államközi kapcsolatokban a kisebbségvédelem tekintetében, mivel az egyes országokban használt belföldi standardok nem mindig alkalmazhatóak egy másik Állam körülményei között.

IV. Multilaterális és bilaterális eszközök és mechanizmusok

16. Az Államoknak a nemzetközi határokon átnyúló együttműködésüket a baráti bilaterális és multilaterális kapcsolatok keretein belül, és inkább területi, mint pedig etnikai alapon kell kiteljesíteniük. A helyi és regionális szerve, valamint a kisebbségi önkormányzatok határon túli együttműködése hozzájárulhat a toleranciához és a jóléthez, megerősítheti az államközi kapcsolatokat, és ösztönözheti a kisebbségi ügyekkel kapcsolatos párbeszédet.

Ahogy azt az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keret-egyezményének preambulumban is megerősítette, „figyelembe véve, hogy a toleráns és virágzó Európa kiteljesedése nemcsak az Államok közötti együttműködéstől függ, hanem határokon átnyúló együttműködést kíván a helyi és a regionális közösségek között, az Államok alkotmányának és területi integritásának sérelme nélkül”. Egyre nagyobb számban születtek nemzetközi és szupranacionális okmányok az elmúlt évtizedekben, amelyek előmozdították a határokon átnyúló kapcsolatokat. Az első ilyen az 1980-ban született Európai Keretegyezmény a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határ menti együttműködéséről és ennek kiegészítő jegyzőkönyvei. A közelmúltban az Európai Unió is fontos hozzájárulást tett a határ menti együttműködések területén azzal, hogy foganatosította az Európai Parlament és Tanács 1082/2006 rendeletét az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról (European Grouping of Territorial Cooperation [EGTC]).

Ami a kisebbségeket illeti, az Európa Tanács „Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről” című dokumentumának 17. és 18. cikkelye bátorítja az Államokat arra, hogy tegyenek lépéseket a határ menti együttműködések támogatására azzal a céllal, hogy megvalósítsák a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek identitásának védelmét és támogatását. A határ menti együttműködés mégis mindemellett inkább területi, mint etnikai alapon kell hogy megvalósuljon: az adott határ menti területen lakó teljes lakosság javát kell szolgálja. Másfelől egy ilyen együttműködésnek barátságos kétoldalú és többoldalú kapcsolatok talaján kell megszületnie, a baráti és jószomszédi kapcsolatok általános nemzetközi jogi elvei alapján, ahogyan ez az Ajánlás 3 cikkében már kifejtésre került.

17. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének kérdésében az Államokat a nemzetközi emberi jogokról szóló dokumentumokban elfogadott szabályok és elvek, beleértve azokat a multilaterális eszközöket és mechanizmusokat is, amelyek kifejezetten a kisebbségekkel kapcsolatos standardok és kötelezettségek végrehajtásának támogatására készültek, kell vezéreljék.

Mint a nemzetközi emberi jogok egy része, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai univerzálisak. Ennek tudatában fontos, hogy ezeket a jogokat, mindenekelőtt az ENSZ, az EBESZ, az Európai Tanács és az Európai Unió multilaterális eszközeiben megtalálható standardoknak megfelelően egységesen

értelmezzék. Mint ahogy azt a 3. számú Ajánlás is kimondja, a kisebbségi jogok nemzetközi kérdés. Az Államok előnyben részesíthetik, hogy kérdéseiket multilaterális mechanizmusokon keresztül oldják meg, mert a bilaterális kapcsolatokat befolyásolhatja az egyenlőtlen tárgyalási pozíció, és mert ezek figyelmen kívül hagyják az „anyaállam” nélküli kisebbségeket.

Megjegyzendő, hogy az átláthatóság segít az egyetértés és jóindulat megerősítésében, a független ellenőrzés pedig a nemzetközi jogi normák fenntartásának biztosításában. Ezért az Államok hasznát láthatják annak, hogy a nemzetközi testületek – mint például az ENSZ Rasszizmus és Intoleranciaellenes Bizottság vagy a NKVK Tanácsadó Bizottsága – előtt minden tevékenységükről, amely a külföldön élő nemzeti kisebbségeket érinti, folyamatosan beszámolnak.

18. Az Államokat ösztönözni kell bilaterális szerződések megkötésére és más bilaterális intézkedések megtételére, hogy erősítsék és továbbfejlesszék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének színvonalát. Ezek a mechanizmusok olyan eszközök, amelyeken keresztül az Államok megoszthatják az információkat és eszméiket, megvalósíthatják érdekeiket és ötleteiket, és a baráti kapcsolatok alapján még inkább támogathatják a kisebbségeket. A bilaterális megközelítésnek követnie kell a multilaterális okmányokban meghatározott alapvető szabályok és elvek szellemét.

Az utóbbi időben a határ menti államközi együttműködéssel kapcsolatos bilaterális szerződések száma – melyek megpróbálnak javítani a kisebbség védelmén, többek között közös bizottságok létrehozásával – jelentősen megnövekedett. A nemzetközi standardok keretében a bilaterális szerződések és az általuk elképzelt mechanizmusok hasznos funkciót tölthetnek be a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásában és támogatásában. A NKVK 18. cikke ilyen egyezségek megkötésére ösztönzi az Államokat. Ezekkel az eszközökkel az Államok megoszthatják az információkat és a gondokat, érdekeiket és ötleteiket megvalósíthatják, valamint még inkább védhetik bizonyos kisebbségeket annak az Államnak a beleegyezésével, amely joghatósága alatt ez a kisebbség él. Az 1969. évi Bécsi Egyezmény a Szerződések jogáról 26. és 31. cikke meghatározza, hogy szerződéseket jóhiszeműen kell végrehajtani és értelmezni. A bilaterális szerződések ne maradjanak le a nemzetközi minimális standardok mögött, lehetőleg múlják felül és egészítsék ki azokat. Nem szabad ezeket olyan módon megfogalmazni, ami egy, a multilaterális úton meghatározott standardoktól való eltérő értelmezéshez vezethetne, és inkább a lakóhely szerinti Állam kötelezettségeit kell, hogy kiegészítsék, semmint azokat helyettesítsék.

19. Az Államoknak jól kell kihasználniuk a rendelkezésre álló belföldi és nemzetközi eszközöket annak érdekében, hogy hatékonyan tudják kezelni a lehetséges vitákat, és hogy elhárítsák a kisebbségi kérdésekből eredő konfliktusokat. Ez magában foglalhat tanácsadói testületeket, mint például kisebbségi tanácsokat, közös bizottságokat és releváns nemzetközi szervezeteket. A megfelelő bilaterális

vagy multilaterális egyezmények segítségével a mediációs és döntőbíróági mechanizmusokat már előre ki kell építeni.

Bilaterális egyezmények a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelmére mindkét Állam területén gyakran gondoskodnak egy közös bizottságról, amely ellenőrzi és végrehajtja ezeket az egyezményeket. Sőt, sok Állam törvényhozása gondoskodik tanácsadói testületekről a kisebbségi kérdésekkel kapcsolatban. Annak érdekében, hogy ezek a testületek hatékonyak legyenek, bele kell vonjanak kisebbségi képviselőket és másokat is, akik speciális szakértelemmel rendelkeznek, valamint kellene megfelelő erőforrások, és nagyobb figyelmet kell, hogy fordítsanak rájuk a döntéshozók. Ezt megerősítette az ENSZ Nyilatkozata a kisebbségekről (2. cikk, 2. bek. és 3. bek.), a Koppenhágai Dokumentum (35. §), a NKVK (15. cikk) és különös tekintettel a tanácsadó és konzultatív testületekre, a LUND Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben” (12. és 13.).

Tanácsadó és szakértői testületek, mint például a Velencei Bizottság hasznos útmutatást és jogi tanácsot adhatnak az Államoknak a vitás törvényjavaslatok esetében, és ki kellene kérni a véleményüket elfogadásuk előtt. Sőt mi több, az ilyen szabályozást rendszeres hazai felülvizsgálatnak kellene alávetni, és a záradékába bele lehetne foglalni, egy sajátos klauzulát, hogy meddig maradjon hatályos a rendelkezés.

Vita esetén a nemzetközi tapasztalat, ideértve a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának tapasztalatait is, megmutatta, mekkora értéke van a békés és életképes megoldáshoz vezető úton egy független, harmadik személy részvételének vagy egy multilaterális mediációs és döntőbíróági mechanizmusnak. A multilaterális és bilaterális eszközök kombinált használata is hasznos lehet abban, hogy egy tárgyilagosabb párbeszédhez és valamiféle javító eljáráshoz [*remedial action*] vezessen.

Fordította: Fazekas Márta

A közösségek és tagjaik jogainak koszovói védelméről és előmozdításáról szóló törvényt*

1. cikk – Általános rendelkezések

- 1.1. A Koszovói Köztársaság Koszovó egész népe számára biztosítja a teljes és tényleges egyenlőséget. Koszovó nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási sokszínűségét a jogállamiságra épülő demokratikus társadalom további fejlődésében az erő és gazdagság forrásának tekinti. A Koszovói Köztársaság, a közösségekhez tartozó minden személy aktív hozzájárulását bátorítja és üdvözli fejlődésében.
- 1.2. A Koszovói Köztársaságnak, tekintetbe véve azok sajátos igényeit, különleges intézkedéseket kell tennie a közösségek és tagjaik közötti teljes és tényleges egyenlőség biztosítására. Az ilyen intézkedések nem tekinthetők diszkriminatívnak.
- 1.3. A Koszovói Köztársaságban a közösségekhez tartozó személyeknek egyénileg és másokkal együttesen joguk van a Koszovói Köztársaságot kötő nemzetközi jogi kötelezettségekben megállapított alapvető emberi jogok és szabadságok élvezetére. Ezeket a jogokat és szabadságokat biztosítja az alkotmány, más törvények, jogszabályok és állami politikák.
- 1.4. A jelen törvény – céljait tekintve – a közösségeket olyan nemzeti, etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási csoportokként határozza meg, amelyek hagyományosan jelen vannak a Koszovói Köztársaság területén, és nincsenek többségben. Ezek a csoportok a szerb, török, bosnyák,¹ roma, askáli, egyiptomi, goráni és más közösségek. Azokban a önkormányzatokban, ahol az egész Koszovói Köztársaságban többségi közösség tagjai nincsenek többségben, őket megilletik az ebben a törvényben felsorolt jogok.

* A fordítás a törvénynek a Koszovói Gyűlés honlapján elérhető angol nyelvű változata alapján készült: >http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L047_en.pdf<

¹ A törvény hivatalos angol változata „Bosnian” (boszniai) kifejezést használ, de ez összetéveszthető lehet a boszniai állampolgárok fogalmával, ezért az etnikai, szociológiai valóságnak jobban megfelelő ’bosnyák’ szót használtam. *(A fordító megjegyzése)*

- 1.5. Minden valamely közösséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztania, hogy ekként [ilyen közösséghez tartozónak] kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmilyen hátránya ne származzék.²
- 1.6. Az ebben a törvényben foglalt jogaik és szabadságaik szabad gyakorlása során a közösségeknek és tagjaiknak mások jogait tiszteletben kell tartaniuk.
- 1.7. A Koszovói Köztársaság hatóságai, beleértve a bíróságokat is, ezt a törvényt, a közösségek és tagjaik emberi jogait és alapvető szabadságait meghatározó Koszovói Köztársaság Alkotmányával és az alkalmazandó nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel, beleértve az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének rendelkezéseivel összhangban kell, hogy értelmezzék.

2. cikk – Identitás

- 2.1. A közösségeknek és tagjaiknak joguk van szabadon megőrizni, kifejezni és fejleszteni kultúrájukat és identitásukat, valamint megőrizni és megerősíteni identitásuk lényegi elemeit, így vallásukat, nyelvüket, hagyományaikat és kulturális örökségüket. Az ebben a törvényben felsorolt különjogokon túl az alapvető emberi jogokat szabadon és egyenlően gyakorolhatják, beleértve a gondolat szabadságát; a szólásszabadságát; a média szabadságát; az egyesülés és gyülekezés szabadságát; a vallás és vallásgyakorlás szabadságát; valamint egyénileg vagy másokkal közösségben, nyilvánosan és a magánéletben egyaránt az érintett közösség kulturális tulajdonságai kinyilvánításának jogát.
- 2.2. A Koszovói Köztársaság megfelelő feltételeket teremt ahhoz, hogy a közösségek és tagjaik szabadon megőrizzék, kifejezzék és fejlesszék identitásukat.
- 2.3. Tilos a közösségekhez tartozó személyek által lakott területek lakossági arányainak számukra hátrányos megváltoztatását célzó intézkedéseket hozni. Koszovó megvédi a közösségekhez tartozó személyeket az akaratuk ellenére történő asszimilációt célzó vagy kiváltó politikáktól vagy gyakorlatoktól.
- 2.4. A közösségekhez tartozó személyeknek joguk van személyneveiket eredeti formájukban és nyelvük írásmódja szerint elismertetni, akárcsak, amennyiben ezt megváltoztatták, eredeti nevükhöz visszatérni. Ez magában foglalja a családi és keresztnévük, valamint gyermekeik nevének szabad megválasztásának jogát és annak jogát, hogy ezeket a neveket közhivatalos nyilvántartásokban, személyazonosításra vagy más hivatalos okmányban saját nyelvükön a törvény szerinti írásmóddal használják.

² A törvény itt szinte szó szerint megismétli az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 3. cikk 1. bekezdését.

3. cikk – Teljes és tényleges egyenlőség

- 3.1. A Koszovói Köztársaság előmozdítja a béke, tolerancia, kultúraközi és valásközi párbeszéd szellemét, és támogatja a közösségek közötti kiengesztelődést. Az ebben a törvényben, az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményében és más vonatkozó okmányokban lefektetett standardokat, Koszovó egész népének teljes és tényleges egyenlősége elérése érdekében tiszteletben kell tartani.
- 3.2. A Koszovói Köztársaság minden szükséges intézkedést megtesz azon személyek védelmére, akik nemzeti, etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásuk miatt megfélemlítés, ellenségeskedés vagy erőszak fenyegetésének, illetve cselekményének vannak kitéve.
- 3.3. A nemzeti, etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés minden formája tilos. A törvénnyel összhangban, a Koszovói Köztársaság biztosítja a közösségek tagjainak alapvető jogaik teljes körű élvezetét, és külön intézkedéseket hoz minden olyan helyzet orvoslására, ahol ezek a személyek ezen jogok egyenlő gyakorlásából ki vannak zárva.
- 3.4. A Koszovói Köztársaság megerősítő intézkedéseket³ hoz, amennyire az szükséges a teljes és tényleges egyenlőség előmozdításához a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területén, beleértve az oktatást, a médiát, az egészségügyi és egyéb közszolgáltatásokat. Az ilyen intézkedéseket, csak szükség esetén, minden közösség és tagjaik számára egyenlően kell felajánlani.
- 3.5. A Koszovói Köztársaság védi a közösségek tagjainak mozgásszabadságát és biztonságát az ország egész területén.

4. cikk – Nyelv

- 4.1. Az albán és a szerb nyelv és ábécéjük a Koszovói Köztársaság hivatalos nyelvei, és intézményeiben egyenlő státussal bírnak. A török, bosnyák és roma nyelvek hivatalos nyelvi státussal rendelkeznek az önkormányzatok szintjén, vagy hivatalosan használják őket a Nyelvhasználatról szóló törvény rendelkezéseivel összhangban.
- 4.2. A közösségekhez tartozó személyeknek joguk van szabadon és minden beavatkozás nélkül használni közösségük nyelvét a magánéletben és nyilvánosan, szóban és írásban.
- 4.3. A közösségekhez tartozó személyeknek joguk van a véleménynyilvánítás szabadságához, beleértve a saját közösségük nyelvén való gondolat- és információszerzés és -terjesztés jogát.

³ A törvény angol változatában: „affirmative measures”. (A ford.)

- 4.4. A közösségekhez tartozó személyeknek őrizetbe vétel vagy letartóztatás esetén joga van ahhoz, hogy letartóztatásának okáról és az ellene felhozott vád jellegéről és indokáról azonnal azon a nyelven tájékoztassák, amelyet ő megért.
- 4.5. A közösségekhez tartozó személyeknek joguk van saját nyelvükön védekezni a bíróságok előtt; amennyiben ez szükséges, a kormánzatnak gondoskodni kell ingyenes tolmács segítségéről.
- 4.6. A közösségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy jelzéseket, feliratokat és más magánjellegű információkat a nyilvánosság számára láthatóan közösségük nyelvén kiírják.
- 4.7. Az olyan körzetekben, ahol a közösségekhez tartozó személyek a lakosság elégséges arányát képviselik, a hagyományos helységneveket, utcaneveket és más földrajzi megjelöléseket a megfelelő nem többségi nyelven is ki kell írni. Ezt a Nyelvhasználatról szóló törvény szabályozza.
- 4.8. A közösségekhez tartozó személyek és a központi és önkormányzati közigazgatási hatóságok közötti kapcsolatokban, a bíróságok előtt, a médiában, oktatásban a nyelvhasználatot a Nyelvhasználatról szóló törvény szabályozza.
- 4.9. Koszovó megerősítő intézkedéseket tesz, hogy biztosítsa a nem hivatalos nyelvek megőrzését, fenntartását és előmozdítását, és ebben a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját tekinti irányadónak.

5. cikk – Kultúra

- 5.1. A Koszovói Köztársaságban a közösségeknek és tagjaiknak joguk van kultúrájukat és hagyományaikat kifejezni, fenntartani és fejleszteni, és saját kulturális ügyeiket intézni.
- 5.2. A közösségeknek joguk van kulturális, művészeti, tudományos és oktatási társulásokat/egyesületeket, valamint identitásuk kifejezésére, előmozdítására és fejlesztésére egyéb társulásokat létrehozni. Ezek a társulásokat polgári egyesületként joguk van bejegyeztetni, és a bejegyzés, a törvényben előírt okok kivételével, nem tagadható meg, és nem vonható vissza.
- 5.3. A közösségeknek joguk van közösségi képviseleti szervezetet létrehozni, amely az érintett közösség ernyőszervezeteként tevékenykedhet, és a Községek Egyeztető Tanácsában képviseletet szerezhet. A jelen cikk 2. bekezdésében foglalt követelményeken felül az ilyen társulásoknak/egyesületeknek az érintett közösségük hiteles képviseletéhez, a demokratikus működéshez, hatékonysághoz és a pénzügyi átláthatósághoz kapcsolódó viselkedési kódexnek is meg kell felelniük. A vonatkozó viselkedési kódexet a jelen törvény 12. cikkével összhangban létrehozott Községek Egyeztető Tanácsán keresztül a közösség képviseleti szervezete fogadja el.

- 5.4. A jelen cikk 2. és 3. bekezdése alapján létrehozott szervezetek vagy egyesületek a törvénnyel összhangban támogatásra és pénzügyi segítségre jogosultak, beleértve a kormányzati támogatást is.
- 5.5. A közösségeknek és tagjaiknak, a törvénnyel összhangban, joguk van hagyományos és vallási ünnepeiket szabadon és nyilvánosan megünnepelni.
- 5.6. A közösségeknek és képviseleti szervezetüknek a törvénnyel és a nemzetközi standardokkal összhangban joguk van közösségi szimbólumaikat használni és kitenni.
- 5.7. A közösségekhez tartozó személyeknek, egyénileg vagy képviseleti szervezeteiken keresztül, joguk van ahhoz, hogy egymással a Koszovói Köztársaságban kapcsolatot tartsanak, és a törvénnyel, illetve a nemzetközi standardokkal összhangban szabad és békés kapcsolatokat tartsanak fenn bármely államban más személyekkel, különösen azokkal, akikkel közös etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukban vagy közös kulturális hagyományukban osztoznak.
- 5.8. A Koszovói Köztársaság két- és többoldalú, regionális és szubregionális megállapodásokat köt más államokkal a határokon átnyúló kulturális, oktatási és egyéb együttműködés bátorítására és szorgalmazására.
- 5.9. A közösségekhez tartozó személyeknek és egyesületeiknek joguk van szabadon, mindenféle hátrányos megkülönböztetés nélkül részt venni helyi és nemzetközi szervezetekben és tevékenységeikben.
- 5.10. A Koszovói Köztársaság, mint Koszovó örökségének integráns részét, megőrzi minden közösség kulturális és vallási örökségét és a törvény szerint biztosítja a közösségek számára kulturális vagy vallási jelentőségű műemlékek és helyszínek hatékony védelmét.
- 5.11. A Községek Egyeztető Tanácsával és a közösségek képviseleti szervezeteivel együttműködésben a Koszovói Köztársaság stratégiát dolgoz ki a közösségek kulturális és vallási műemlékeinek és helyszíneinek hatékony védelmére.
- 5.12. Koszovó Kormánya, bizonyos, a közösségek számára különösen fontos műemlékek és helyszínek védelmét átruházhatja a közösségek szervezeteire vagy egyesületeire, amennyiben azok ezt akarják, és ilyen tevékenység ellátására képesek, és a törvénnyel, valamint a nemzetközi standardokkal összhangban erre a célra támogatást nyújt nekik.

6. cikk – Média

- 6.1. A közösségek és tagjaik számára hátrányos megkülönböztetés nélkül biztosítani kell az információkhoz való hozzáférést. A közösségeknek és tagjaiknak joguk van saját média létrehozásához és használatához, beleértve a saját nyelvükön történő információszolgáltatást is, egyebek mellett napilapokon és vezetékes szolgáltatásokon keresztül. A törvénnyel és a nemzetközi stan-

- dardokkal összhangban a közösségek és tagjaik részére az elektronikus médiában fenn kell tartani bizonyos számú frekvenciákat.
- 6.2. A közösségek számára méltányos képviselket kell biztosítani az állami sugárzású médiában. A nyilvános sugárzású csatornákon időt kell elkülöníteni a közösségekről szóló programok számára, és biztosítani kell a hazai hírszolgáltatásban a közösségi perspektívák megjelenítését.
 - 6.3. A törvénnyel összhangban a közösségeknek joguk van saját nyelvű közösségi programokra az állami sugárzású médiában. Ezek a programok le kell hogy fedjék mind az érintett közösség tevékenységeit, mind az egyéb, érdeklődésre számot tartó tartalmakat, kiterjesztve a hírekre, a kultúrára, sportra és szórakoztatásra. A közösségekhez tartozó személyeknek vezető szerepet kell vállalniuk az ilyen programok készítésében és bemutatásában.
 - 6.4. Az állami sugárzású állomásoknak országos és helyi szinten a megfelelő óraszámot kell biztosítani a közösségek nyelvén szóló programoknak, főműsoridőben is. A közösségi programok minimális óraszámát törvény határozza meg.
 - 6.5. Koszovó Kormánya kötelezettséget vállal, hogy minden rendelkezésére álló eszközzel olyan nemzetközi frekvenciatervet biztosítson, amely lehetővé teszi a koszovói szerb közösség számára, hogy egy Koszovó-szerte fogható független, hatékonyan és a törvénnyel összhangban hátrányos megkülönböztetés nélkül működő szerb nyelvű televíziócsatorna licenchez jusson.
 - 6.6. Biztosítani kell a határokon átnyúló közvetlen vagy átvétellel működő sugárzások szabad vételét.
 - 6.7. A közösségekhez tartozó személyek a Koszovói Köztársaságban megfelelően képviselve kell hogy legyenek a médiaszabályozó testületekben. A Független Média Bizottságba a közösségek képviselőit a közösségek képviselketi szervezeteivel történt egyeztetés alapján kell kinevezni.
 - 6.8. Az izgatás vagy a faji, etnikai vagy vallási gyűlölet vagy türelmetlenség terjesztésének tilalmára vonatkozó szabályokat a fent említett médiaállomásokra is alkalmazni kell.

7. cikk – Vallás

- 7.1. A Koszovói Köztársaságnak nincs hivatalos vallása és vallásos hitbeli kérdések tekintetében semleges.
- 7.2. A közösségekhez tartozó személyeknek joguk van a vallás-, lelkiismeret- és hitszabadsághoz. E jogba beletartozik a szabadság, hogy valakinek van-e vallása vagy nincs, megtartsa vagy megváltoztassa hitét vagy vallását, és a szabadság, hogy egyénileg vagy másokkal közösségben, nyilvánosan vagy a magánéletben, istentiszteleten, tanításban, gyakorlatban vagy szertartásban vallását vagy hitét megvallja. E jogot csak a törvényben és a nemzetközi standardokban előírt korlátozásokkal lehet gyakorolni.

- 7.3. A Koszovói Köztársaság nem avatkozik be a közösségek és a hozzájuk tartozó személyek vallási szabadságába.
- 7.4. A vallási rítusok gyakorlását, a vallásos élet hagyományos formáit, beleértve a szerzetesi életet és a vallási oktatást az egyházi vagyonnal együtt védelem illeti.
- 7.5. A Koszovói Köztársaság, Koszovó örökségének integráns részeként minden közösség kulturális és vallási örökségének megőrzését előmozdítja.
- 7.6. Koszovóban a Szerb Ortodox Egyház jogainak, kiváltságainak és mentességeinek védelmét és élvezetét a Különlegesen védett övezetek létrehozásáról szóló törvény szerint biztosítani kell.
- 7.7. A közösségeknek és tagjaiknak, a törvénnyel összhangban, joguk van vallási, közösségi szervezeteket és intézményeket alapítani. E jog gyakorlása egyedül a nyilvántartásba vétel jogi követelményének lehet alávetve. Korlátozásokat csak a jelen cikk 2. bekezdése alapján lehet alkalmazni.

8. cikk – Oktatás

- 8.1. A közösségekhez tartozó minden személynek joga van minden szinten, választása szerint Koszovó valamelyik hivatalos nyelvén közoktatásban részesülni. A közösségekhez tartozó személyeknek joguk van saját nyelvükön iskolai előkészítő, általános és középiskolai oktatáshoz akkor is, ha az nem hivatalos nyelv. A Koszovói Kormány ésszerű és életképes küszöbértéket szabhat meg a közösségi nyelveken működő iskolák és osztályok számára. Az ilyen osztályok és iskolák számára meghatározott minimum küszöbérték, az oktatási intézmények és osztályok számára normálisan meghatározott küszöbértéknél alacsonyabb kell, hogy legyen. A maximális küszöbérték az iskolai osztályok számára normálisan meghatározott küszöbérték lehet. Ezt törvény szabályozza.
- 8.2. Azokban az önkormányzatokban, ahol nincs elegendő diák ahhoz, hogy valamely nem hivatalos közösségi nyelven elérhető legyen az oktatás, a Koszovói Kormánynak kötelessége alternatív lehetőséget nyújtani, így anyagi támogatást olyan térségbe való távolsági szállításhoz, ahol ilyen oktatás elérhető, távtanulást, mozgó tanítási megoldásokat vagy bentlakásos ellátást.
- 8.3. A Koszovói Köztársaság biztosítja a szakképzésben és felsőfokú egyetemi oktatásban közösségi nyelveken meglévő adottságokat. A kinyilvánított szükségletekkel és a pénzügyi megvalósíthatósággal összhangban a Koszovói Kormány további felsőfokú és szakmai képzési programokról gondoskodik a közösségek nyelvén.
- 8.4. A közösségeknek és tagjaiknak joguk van saját magánoktatási és -képzési intézményeket alapítani és vezetni, amelyek állami pénzügyi támogatásban is részesülhetnek a törvénnyel és a nemzetközi standardokkal összhangban. Az ilyen intézmények akkor jelentkezhetnek az Oktatási, Tudományos és

Technológiai Minisztérium akkreditációjára, ha a törvénnyel összhangban megfelelnek a Koszovói Köztársaság tanmenete általános oktatási standardjainak. Az Oktatási, Tudományos és Technológiai Minisztérium a törvénnyel összhangban ellenőrzi az oktatás minőségét.

- 8.5. Azok az iskolák, amelyek szerb nyelven tanítanak, a Helyi oktatásról szóló törvényben foglalt eljárások szerint, a koszovói Oktatási, Tudományos és Technológiai Minisztérium értesítése mellett, használhatják a Szerb Köztársaság Oktatási Minisztériuma által kidolgozott tankönyveket és tanmenetet.
- 8.6. Az észak-mitrovicai/mitrovicői egyetem autonóm, állami felsőoktatási intézmény. Az észak-mitrovicai/mitrovicői önkormányzat, a törvény rendelkezése szerint gyakorolja a hatósági felelősségi jogköröket e felett a szerb nyelvű egyetem felett.
- 8.7. A jelen cikk 5. bekezdésében nem említett esetekben a Koszovói Kormány integrált tanmenetet hoz létre a nem hivatalos közösségi nyelveken, akárcsak oktatási standardokat az oktatás minden területén, és ellenőrzi és érvényre juttatja a közösségi nyelvű oktatás minőségét. A nem hivatalos közösségi nyelven működő oktatási intézmények maguk alakíthatják ki iskolai programjukat, de csak az általános tanmenet keretén belül, a Kormány által elfogadott előmeneteli standardok szerint. Ezenfelül a közösségek fel vannak hatalmazva arra, hogy a Kormánnyal együttműködésben saját kultúrájuk, történelmük és hagyományuk tekintetében oktatási modulokat dolgozzanak ki.
- 8.8. A tanárképzésre vonatkozó szabályaiban a Koszovói Kormány biztosítja, hogy a szükséges képesített személyzet a jelen cikk 7. bekezdésében foglalt követelmények teljesítésére rendelkezésre álljon. Azok számára, akik közösségi nyelven kívánnak tanítani, a tanárképzés a megfelelő nyelven zajlik. A megfelelő jelöltek kiválasztásában a hatóságoknak tekintetbe kell venniük, hogy a közösségi nyelveken való oktatást az illető nyelvet minőségileg beszélők, lehetőség szerint anyanyelvűek szükséges, hogy végezzék.
- 8.9. A Koszovói Kormány biztosítja, hogy a közösségi nyelveken oktató állami oktatási intézmények tanárai és igazgatói elsősorban az érintett közösség képviselői, akik az érintett közösség identitását teljesen ismerik.
- 8.10. Azokban az általános és középiskolákban, ahol az oktatás nyelve nem valamelyik hivatalos nyelv, a diákoknak kötelező a törvénnyel összhangban az általuk választott hivatalos nyelvet is megtanulni.
- 8.11. A közösségekhez tartozó személyek számára a Koszovói Kormány biztosítja ez egyetemi szintű felsőfokú oktatáshoz való egyenlő hozzáférést. Ennek érdekében külön intézkedéseket kell hoznia, hogy biztosítsa a közösségi iskolákból jelentkezők felsőfokú és egyetemi oktatási intézményekbe való felvételét.
- 8.12. A koszovói országos tanrendnek le kell fednie az országban hagyományosan jelen lévő közösségek történelmét, kultúráját és más tulajdonságait,

Koszovó minden közössége között a tisztelet, a megértés és a tolerancia lel-
kületének elősegítése érdekében. A tanrend kidolgozásának folyamatában a
közösségek képviseleti szervezeteivel egyeztetni kell.

9. cikk – Gazdasági és szociális lehetőségek

- 9.1. A közösségeknek és tagjaiknak joguk van a tulajdonhoz és hátrányos meg-
különböztetés nélkül a munka lehetőségéhez igazságos és méltányos ellen-
szolgáltatásért.
- 9.2. A Koszovói Köztársaság, a közösségekhez tartozó személyekkel szembeni
közvetett és közvetlen diszkrimináció leküzdését célzó különleges intézke-
dések felül, állami foglalkoztatási programokat és más kezdeményezése-
ket dolgoz ki. Külön figyelmet kell fordítani a roma, askáli és egyiptomi
közösségek helyzetének javítására.
- 9.3. A társadalom sebezhető csoportjainak gazdasági és foglalkoztatási lehetősé-
geit javító mechanizmusok tervezését, kidolgozását, végrehajtását és érté-
kelését a közösségi képviseleti szervezetek teljes részvételével és egyezte-
tésével kell véghezvinni. Külön figyelmet kell szentelni a szegényeknek, az
időseknek, a gyerekeknek, a fiatal családoknak és egyszülős családoknak,
özvegyeknek és a közösségek fogyatékos tagjainak.
- 9.4. A Koszovói Köztársaság biztosítja a férfiak és nők közötti egyenlőséget a
foglalkoztatásban, gazdasági és szociális lehetőségekben, és rendszeresen
vizsgálja, vajon a nőket éri-e kettős diszkrimináció nemük és valamely kö-
zösséghez való tartozásuk miatt. A kormányzat külön intézkedéseket fogad
el az ilyen diszkrimináció leküzdésére.
- 9.5. A közösségekhez tartozó személyek egyenlő, méltányos képviseletre joga-
sultak a foglalkoztatásban az állami vállalatokban és állami intézmények-
ben, beleértve a biztonsági szektort, a bíróságot, az ügyészégi szolgálatot,
az igazságszolgáltatáshoz és büntetés-végrehajtáshoz, honvédelemhez, biz-
tonsághoz és nemzetbiztonsági elhárításhoz kapcsolódó kormányzati ügy-
nökségeket.
- 9.6. Azokon a területeken, ahol a közösségekhez tartozó személyeknek nehéz-
séget okoz a közszolgálati munkakörök, beleértve különösen a magasabb
szintű pozíciók felvételi követelményeinek teljesítése, különleges intézke-
dések kell hozni.
- 9.7. A közösségekhez tartozó személyeknek egyenlő lehetőségeket kell biztosíta-
ni a közbeszerzési eljárásokban vagy a köztulajdon privatizálásában.

10. cikk – Egészségügy

- 10.1. A Koszovói Köztársaság minden szükséges intézkedést megtesz ahhoz,
hogy biztosítsa a közösségekhez tartozó személyeknek a hátrányos meg-
különböztetéstől mentes egyenlő hozzáférést az egészségügyi ellátáshoz.

- 10.2. A Koszovói Köztársaság külön intézkedéseket tesz, hogy biztosítsa a szociálisan és gazdaságilag sebezhető közösségekhez tartozó személyek kielégítő egészségügyi ellátását.
- 10.3. Az egészségügyi biztonsági útmutatókat az illető közösségi nyelveken is elérhetővé kell tenni.
- 10.4. A Koszovói Köztársaság elismeri a külföldön szerzett orvosi⁴ képesítéseket, különösen a közösségi nyelveket beszélő személyek képesítését, feltéve, hogy az orvosi képesítések az alkalmazandó törvény alapján megfelelnek az akkreditáció nemzetközi standardjainak.
- 10.5. Az egészségügyi oktatáshoz kapcsolódó információkat, beleértve a közösségek és tagjaik jogairól és kötelességeiről, illetőleg jogosultságairól szóló információkat, az illető közösségek nyelvén is biztosítani kell, és ki kell írni.
- 10.6. A Koszovói Köztársaság hatékony, átlátható, részvételen alapuló és elérhető eljárásokat dolgoz ki, hogy ellenőrizze az egészségügyi szolgáltatások milyen minőségben és hogyan érhetőek el a közösségek tagjai számára.

11. cikk – Politikai részvétel

- 11.1. A közösségeknek és tagjaiknak joguk van a hatékony részvételhez a politikai döntéshozatalban a kormányzat minden szintjén, beleértve azokat a döntéseket, amelyek különösen őket vagy azokat a körzeteket érintik, ahol élnek. Ezt a részvételt biztosítja a Koszovói Köztársaság Alkotmánya rendelkezésének értelmében a Koszovói Gyűlésben, a Kormányban, a bíróságokban és Koszovó egyéb testületeiben való képviselet.
- 11.2. Az önkormányzatok irányításában való részvételt a Helyi önkormányzatokról szóló törvény biztosítja, beleértve a Községek Önkormányzati Gyűlésének elnökhelyettesi és a közösségek polgármester-helyettesi tisztségeit.
- 11.3. A közösségekhez tartozó személyeknek joguk van politikai pártot alapítani és a kormányzat minden szintjén indulni a választásokon betölthető helyekért és pozíciókért.
- 11.4. A politikai pártok, leszámítva azokat, amelyeket közösségekhez tartozó személyek alapítottak az illető közösség képviseletének céljával, senkit nem zárhatnak ki azon az alapon, hogy ő valamely közösséghez tartozik, és bátorítani kell, hogy nyissák ki magukat a koszovói társadalom sokszínűsége előtt.
- 11.5. A jelen törvény 5. cikk 3. bekezdésével összhangban a közösségi képviseleti szervezeteket bátorítani kell, hogy segítsék az érintett közösségeket abban, hogy szilárdan képviseljék érdekeiket, és vállaljanak szerepet a kulturális életük fejlesztésére elérhető források kezelésében.

⁴ A törvény hivatalos angol nyelvű szövege a „medical qualifications” kifejezést használja, ami tágabb értelemben akár nemcsak orvosi, hanem más egészségügyi képesítést is takarhat. (*A ford.*)

12. cikk – *Közösségek Egyeztető Tanácsa*⁵

12.1. A Közösségek Egyeztető Tanácsa a Koszovói Köztársaság Elnökének védnöksége alatt működik. A Tanács az alábbi felhatalmazással rendelkezik:

- a) segíti a közösségek és tagjaik véleményének megfogalmazásában és megszervezésében (megjelenítésében) az őket különösen érintő jogalkotással, közpolitikákkal és programokkal kapcsolatban;
- b) fórumot ad a közösségek közötti egyeztetéshez és koordinációhoz, és biztosítja a közösségi képviselői szervezetek hatékony működését a Közösségek Egyeztető Tanácsa által elfogadott magatartási kódexnek megfelelően;
- c) biztosítja a rendszeres információcserét a közösségek és az állami intézmények között;
- d) lehetőséget biztosítja a közösségek számára a Kormány által előkészített törvényhozási és politikai kezdeményezések korai fázisban való véleményezésére, ilyen kezdeményezések indítványozására, valamint arra, hogy a vonatkozó tervezetekben és programokban – beleértve ezen törvény 13. cikke szerinti éves stratégiát és jelentést – a törvénnyel összhangban, nézeteik tükröződhessenek;
- e) teljesíti, az Alkotmányban és a törvényben előírt módon, bizonyos jogszabályok tekintetében meglévő egyeztetési feladatai ellátására irányuló kéréseket;
- f) lehetővé teszi a közösségek számára, hogy részt vegyenek azokban az értékelési és ellenőrzési programokban az összeállításában és megtervezésében, amely tagjaikat célozza meg, vagy különösen érintik őket;
- g) ajánlásokat tesz a közösségeknek vagy sajátos érdekeiknek szánt akár nemzetközi, akár a Koszovói Köztársaság költségvetésében elkülönített alapok elosztását érintő döntéshozatal folyamatában;
- h) hozzájárul a koszovói Kormány nemzetközi emberi jogi eljárásoknak szóló jelentései elkészítéséhez; valamint
- i) felhívja a figyelmet a közösségek aggodalmaira a Koszovói Köztársaságban, és hozzájárul a harmonikus kapcsolatokhoz minden közösség között a Koszovói Köztársaságban.

12.2. A Közösségek Egyeztető Tanácsát e törvény rendelkezéseit tükröző statútum alapján kell megalakítani. A Tanács statútumát, a közösségekkel folytatott egyeztetések után, e törvény hatálybalépését követő három hónapon

⁵ A fogalmi koherencia érdekében, bár a törvény angol változata itt a „Community Consultative Council”-t említi, ami Közösségi Egyeztető Tanácsnak felelne meg, a félreértések elkerüléséért a koszovói alkotmány angol változatának szóhasználatát követtem („Consultative Council for Communities”). Lásd még magyarul A Koszovói Köztársaság Alkotmánya. In *Regio* (2008) No. 2., 143. (*A ford.*)

- belül kell elnöki rendelettel elfogadni. A Tanács a statútum elfogadását követő egy hónapon belül megkezdi munkáját.
- 12.3. A Községek Egyeztető Tanácsa havonta egyszer ülésezik. Gyakrabban ülésező külön munkacsoportokat hozhat létre az olyan témákra, mint az oktatás, foglalkoztatás, szociális ellátás, kultúra, nyelv és más kapcsolódó kérdések.
- 12.4. A Községek Egyeztető Tanácsa évente kétszer ülésezik, hogy áttekintse a Koszovói Köztársaság közösségi politikáját és gondjait, amely üléseken a Koszovói Köztársaság Elnöke elnököl.
- 12.5. A Községek Egyeztető Tanácsának rendes ülésein a Tanács egyik tagja elnököl, akit egy évre választ meg a Tanács. Az elnököt két elnökhelyettes segíti, akiket két olyan közösségből kell kijelölni, amelyhez az elnök nem tartozik.
- 12.6. A Községek Egyeztető Tanácsa az összes koszovói közösség és a Kormány, az Elnöki Hivatal és más érintett intézmények képviselőiből áll. A roma, askáli és egyiptomi közösségekből két-két (2-2) tag lehet, amelyek közül az egyik a Koszovói Gyűlés tagja lehet. A bosnyák és török közösségeknek három-három tagja lehet, akik közül kettő a Koszovói Gyűlés tagja lehet. A szerb közösségnek öt tagja lehet, akik közül kettő a Koszovói Gyűlés tagja lehet, és a gorani közösségnek két tagja lehet, akik közül az egyik a Koszovói Gyűlés tagja lehet. Minden tag mellett, egy helyettes tagot is kijelölnek. Azok a tagok, akik nem a Koszovói Gyűlés képviselői, rendszeren a közösségek képviseleti szervezeteinek elnökei vagy alelnökei vagy más vezető tisztségviselői, illetve az érintett közösséghez kapcsolódó civil szervezet vagy egyesület képviselői.
- 12.7. Az illető közösség képviselőit a közösség, a közösségi képviseleti szervezeten keresztül nevezi ki. Ahol nincs ilyen szervezet, vagy több szervezet hivatkozik az adott közösség képviseletére, az Elnöki Hivatalnak meg kell kísérelni a kérdéses közösség számára egy egyeztető mechanizmus létrehozásának támogatását, és ahol szükséges, a vetélkedő csoportok között közvetítenie kell. Ahol nem lehet egyetértésre jutni, az Elnök nevezi ki az illető képviselőt a Községek Egyeztető Tanácsának statútumában meghatározott feltételek szerint.
- 12.8. Az Elnök a Községek Egyeztető Tanácsának tagjait a közösségek képviseleti szervezeteinek jelölése alapján két évre nevezi ki, amely egyszer megújítható. Amennyiben az Elnök megtagadja valamelyik jelölt kinevezését, döntését indokolnia kell, és új jelöltet kell keresnie az érintett közösség képviseleti szervezetéből.

- 12.9. Az Elnöki Hivatal egy vezető képviselője képviseli. Részt vehetnek a miniszterek, miniszterhelyettesek és azoknak az állami intézményeknek a képviselői, akiknek a tevékenysége különösen fontos a közösségek számára. A szavazati joggal rendelkező kormányzati képviselők száma nem lehet nagyobb a Tanács teljes tagságának egyharmadánál. A Községek Egyeztető Tanácsának elnöke szavazati jog nélkül meghívhat a Tanács üléseire társadalmi szervezeteket, egyéni szakértőket, más kormányzati képviselőket vagy a nemzetközi intézmények képviselőit.
- 12.10. A Községek Egyeztető Tanácsa eljárási rendjét maga fogadja el, és világos célok megjelölésével megegyezik az éves munkatervről. A Községek Egyeztető Tanácsa rendszeresen, de egy évben legalább egyszer jelentést tesz Koszovó Elnökének és Koszovó Gyűlésének. A Községek Egyeztető Tanácsa a nyilvánosságot is tájékoztatja tevékenységéről és jelentéséről.
- 12.11. A Községek Egyeztető Tanácsát a Koszovói Köztársaság Elnökének Hivatalában elhelyezett titkárság segíti, és külön költségvetést kap, hogy hatékonyan tudjon működni, egyebek mellett tanulmányok és felmérések végzésében, külső szakértők igénybevételében, tagjai felkészültségének javításában és tevékenységének népszerűsítéséhez.
- 12.12. A Községek Egyeztető Tanácsa felhatalmazása alapján ajánlásokat tesz. Amikor az ajánlások címzettje valamely közintézmény, úgy az köteles választ adni egy hónapon belül, ami magában foglalja az illető intézmény(ek) elvégzett és tervezett intézkedéseiről szóló tájékoztatást. Amikor a Tanács törvénytervezettel kapcsolatos egyeztetésben vesz részt, meg kell adni neki a jogot, hogy a bizottsági szakaszban hallgassák meg, és egy hónapon belül írásbeli indítvánnyal élhessen. A Községek Egyeztető Tanácsának, amennyiben tanácsát nem vették figyelembe, joga van ahhoz, hogy ajánlásaira egy hónapon belül indoklással ellátott választ kapjon.
- 12.13. A Községek Egyeztető Tanácsának költségvetést különíthetnek el a közösségi ügyekkel kapcsolatos programokra. E költségvetés részeit utalja ki a közösségi képviselői szervezeteknek, a civil szervezeteknek és más szereplőknek olyan projektek támogatására, amelyek közösségi érdekeket elégítenek ki. Intézkedik ezenfelül az illető közösségi képviselői szervezet képességnövelésében, hogy segítsen egy hatékony szervezet és a közösségi érdekek hatékony megfogalmazásának biztosításában.
- 12.14. A Községek Egyeztető Tanácsa szociális és kulturális tevékenységeket vállalhat, amelyek a különféle közösségeket összehozzák és előmozdítják a kölcsönös megértést és toleranciát a közösségek között, a közösségek közötti bizalom és harmónia építéséért.

13. cikk – Végrehajtás

- 13.1. A Községek Egyeztető Tanácsával és más érintett országos és nemzetközi szereplőkkel egyeztetve a Koszovói Kormányzat évente egyszer elkészíti, elfogadja és kiadja a községek és tagjaik jogainak védelmét és előremozdítását szolgáló átfogó stratégiát. A Kormány évente összefoglaló jelentést mutat be a Koszovói Gyűlésnek a stratégia végrehajtásáról.
- 13.2. A stratégia meghatározza azokat a célokat és különleges intézkedéseket, amelyek a községeket és tagjaikat a gazdasági, szociális és kulturális életben érő kirekesztés és marginalizálódás leküzdéséhez és e törvény végrehajtásához szükségesek.
- 13.3. A jelentésnek tartalmaznia kell e cikk 2. bekezdése szerinti stratégia végrehajtásának részletes adatait és információit, beleértve az e törvény szerinti tevékenységeket, fejleményeket és ténymegállapításokat.
- 13.4. A községeknek és tagjaiknak joguk van, hogy:
 - a) jogaikat a Koszovói Köztársaság bíróságai előtt megvédjék;
 - b) panaszt nyújtsanak be a Koszovói Köztársaság Ombudsmani Hivatalához és más szakmai testületekhez, beleértve a Független Média Bizottságot és a Nyelvi Bizottságot; valamint
 - c) felhívják az önkormányzati gyűlés községekért felelős elnökhelyettesének figyelmét, amikor úgy látják, jogaikat sérelem érte.
- 13.5. Az 5. cikk 3. bekezdésében meghatározott közösségi képviseleti szervezetek és a Községek Egyeztető Tanácsa jogosult kérelmet benyújtani az Elnökhöz az őket érintő ügyekkel kapcsolatban, és a törvénnyel összhangban jogosultak a községeket és tagjaikat ért jogsérelemmel kapcsolatban beadványokkal fellépni.
- 13.6. A községek és tagjaik, a községek képviseleti szervezetén és a Községek Egyeztető Tanácsán keresztül meghívást kapnak arra, hogy hozzájáruljanak a Koszovói Köztársaság nemzetközi emberi jogi standardoknak való megfeleléséről szóló jelentéstételhez, és kapcsolatot tartsanak az illető nemzetközi ellenőrző testületekkel.

14. cikk – Módosítások és hatályon kívül helyezés

E törvény csak a Koszovói Köztársaság Alkotmányával összhangban módosítható vagy helyezhető hatályon kívül.

15. cikk – Hatálybalépés

- 15.1. E törvény a Koszovói Gyűlésben történt elfogadása és a Koszovói Köztársaság Hivatalos Lapjában közzétételt követően lép hatályba.
- 15.2. E törvény hatálybalépésével bármilyen e törvény rendelkezéseivel össze nem egyeztethető törvény vagy szabályozás, az összeférhetetlensége mértékéig, semmis és érvénytelen.

03./L-047

2008. március 13.

Fordította Vizi Balázs

Vajdaság autonóm tartomány statútuma

ÚJVIDÉK, 2008 OKTÓBERE

A Szerb Köztársaság Alkotmánya alapján, valamint a vajdasági polgároknak a Szerb Köztársaság keretében az autonómia érvényesítésére, ápolására és védelmére, valamint a magas szintű demokrácia és az alapvető emberi jogok megőrzésére, a fenntartható gazdasági és szociális előrehaladásra való történelmi joga, valamint abbéli szándékuk alapján, hogy szabadon, igazságban és békében együtt éljenek, kitartsanak a közös érdekekben, és tiszteletben tartsák a Vajdaság területén élő nemzeti közösségek kultúrájának sokféleségét, Vajdaság Autonóm Tartomány Képviselőháza meghozza

VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY S T A T Ú T U M Á T

I. ALAPRENDELKEZÉSEK

Vajdaság
Autonóm Tartomány

1. szakasz

Vajdaság az itt élő polgárok autonóm tartománya, a Szerb Köztársaság kötelékében, amely területének sajátos nemzeti, történelmi, kulturális és egyéb sajátosságai alapján jött létre, mint többnemzetiségű, multikulturális és többvallású demokratikus európai régió.

Vajdaság Közép-Európa egységes kulturális, civilizációs, gazdasági és földrajzi térségének szerves részét képezi.

Vajdaság Autonóm Tartomány (a továbbiakban: Vajdaság AT) a Szerb Köztársaság autonóm területi közössége.

Vajdaság Autonóm Tartomány jogállása

2. szakasz

Vajdaság AT jogi személyiséggel rendelkezik.

Vajdaság AT Képviselőháza tartományi képviselőházi határozatban jelöli ki azt a szervet, amely Vajdaság Autonóm Tartományt mint jogi személyt képviseli, és eközben azokat a jogokat gyakorolja és kötelességeket látja el, amelyek Vajdaság Autonóm Tartományt mint közvállalatok, közintézmények és egyéb szervezetek alapítóját megilletik, a törvénnyel összhangban.

Az autonóm tartomány területe

3. szakasz

Vajdaság AT területét Bácska, Bánát és Szerémség földrajzi tájegységek képezik.

Vajdaság AT területét a földrajzi tájegységein levő helyi önkormányzatok jelen statútum hatálybalépésének idején törvényben meghatározott területei képezik.

Vajdaság AT területe polgárainak népszavazáson kinyilvánított jóváhagyása nélkül nem változtatható meg.

A népszavazás akkor érvényes, ha a Vajdaság AT területén bejegyzett választópolgárok összlétszámának a többsége szavazott.

A terület megváltoztatására vonatkozó határozat akkor tekinthető meghozottnak, ha a Vajdaság AT területén bejegyzett választópolgárok összlétszámának a többsége a változtatásra szavazott.

A tartományi autonómia letéteményesei

4. szakasz

A tartományi autonómia letéteményesei Vajdaság AT polgárai.

Jelen szakasz 1. bekezdésében foglalt jog csak az alkotmányosság és a törvényesség szempontjából képezheti felülvizsgálat tárgyát.

A tartományi szervek, politikai szervezetek, csoportok vagy egyének nem tulajdoníthatják el a polgároknak a tartományi autonómiára való jogát, és nem alakíthatják ki hatalmukat Vajdaság AT szerveiben Vajdaság AT polgárainak szabadon kinyilvánított akarata ellenére.

A tartományi autonómiára való jog érvényesítése

5. szakasz

Vajdaság AT polgárai a Szerb Köztársaság Alkotmányában (a továbbiakban: Alkotmány), törvényben, Vajdaság Autonóm Tartomány Statútumában (a továbbiakban: statútum) és Vajdaság AT szerveinek általános aktusaiban meghatározott jogokat gyakorolnak és kötelességeket látnak el.

Vajdaság AT polgárai a tartományi autonómiára való jogukat közvetlenül, népi kezdeményezéssel vagy népszavazás útján, valamint szabadon választott képviselőik révén valósítják meg.

Nemzeti egyenjogúság

6. szakasz

Vajdaság AT-ban a szerbek, magyarok, szlovákok, horvátok, montenegróiak, románok, romák, bunyevácok, ruszinok és macedónok, valamint a tartományban élő többi számbelileg kisebb nemzeti közösségek jogaik érvényesítésében egyenrangúak.

Multikulturalizmus és interkulturalizmus

7. szakasz

A többnyelvűség, a multikulturalizmus és a többvallásosság Vajdaság AT számára kiemelt jelentőségű általános érték.

Valamennyi tartományi szerv és szervezet kötelessége, hogy jogainak és kötelességének keretében ösztönözze és elősegítse a többnyelvűségnek és Vajdaság AT-ban hagyományosan élő nemzeti közösségek kulturális hagyatékának megőrzését és fejlesztését, valamint hogy külön intézkedésekkel és tevékenységekkel támogassa Vajdaság AT különböző nyelvei, kultúrai és vallásai kölcsönös tiszteletben tartását és megismerését.

A nők és a férfiak egyenjogú képviselete

8. szakasz

Vajdaság AT esélyegyenlőségi politikát folytat, és külön intézkedéseket hoz a nemek egyenjogúságának ösztönzése érdekében.

Vajdaság AT meg fogja határozni a Vajdaság AT szerveiben a nők és a férfiak egyenjogú képviselete biztosításának feltételeit és módját.

Vajdaság Autonóm Tartomány jelképei

9. szakasz

Vajdaság AT-nak vannak jelképei.

Vajdaság AT jelképei a zászló és a címer.

Vajdaság AT Képviselőháza tartományi képviselőházi határozattal állapítja meg a jelképek kinézését és használatát.

Vajdaság Autonóm tartomány székvárosa

10. szakasz

Vajdaság AT székvárosa Újvidék.

Vajdaság AT szerveinek székhelye Újvidék.

Tartományi képviselőházi határozat előírányozhatja, hogy bizonyos tartományi szervek székhelye Vajdaság AT valamely más helységében legyen.

Újvidéknek mint az autonóm tartomány székvárosának helyzetét tartományi képviselőházi határozat szabályozza, a törvénnyel összhangban.

Vajdaság Autonóm Tartomány vagyona

11. szakasz

Vajdaság AT köztulajdonában vannak a törvényben és statútumban meghatározott ingó és ingatlan dolgok, mindenekelött azok a köztulajdonban levő dolgok, amelyeket jelen statútum meghozatalának pillanatában törvény alapján Vajdaság AT szervei és az általa alapított közvállalatok és közintézmények használnak.

Vajdaság AT Képviselőháza tartományi képviselőházi határozatban jelöli ki a Vajdaság AT vagyonának igazgatásával és a vagyon feletti rendelkezéssel megbízott szerveket, a törvényben meghatározott módon.

Vajdaság Autonóm Tartomány vagyonjogainak és érdekeinek jogi védelmét a Tartományi Vagyonjogi Ügyészség látja el.

Termőföldek

12. szakasz

A termőföldek, a természeti ritkaságok, a tudományos, a kulturális és a történelmi hagyaték külön védelmet élveznek, a törvényben és Vajdaság AT aktusaiban meghatározott feltételek mellett.

A termőföldek, az erdőföldek és a vízterületek az általános javak szolgáltatásában állnak.

A termőföldek rendeltetése nem változtatható meg, kivéve törvényben és tartományi képviselőházi határozatban megállapított különleges esetekben, amikor ez olyan elengedhetetlen társadalmi szükségletek kielégítésére szolgál, amelyek más módon nem elégíthetők ki.

Környezetvédelem

13. szakasz

Vajdaság AT, a törvénnyel összhangban, feltételeket biztosít a környezet védelméhez és előmozdításához, valamint intézkedéseket fogyanatosít a környezetet veszélyeztető és az emberek életét és egészségét veszélybe sodró káros következmények megakadályozása és kiküszöbölése céljából.

A helyi önkormányzati egységekkel való együttműködés

14. szakasz

Vajdaság AT, a hatáskörébe tartozó feladatok ellátásában együttműködést és koordinálást valósít meg a területén levő helyi önkormányzati egységekkel.

Vajdaság Autonóm Tartomány fejlődése

15. szakasz

Vajdaság AT felelős saját fenntartható gazdasági, tudományos, oktatási, kulturális és turisztikai fejlődéséért, valamint földrajzi tájegységeinek arányos fejlődéséért.

Nemzetközi viszonyok

16. szakasz

A Szerb Köztársaság külpolitikájának keretében és annak területi egysége és jogrendje tiszteletben tartásának kötelezettségével, Vajdaság AT együttműködik más államok területi közösségeivel és más államok egyéb autonóm egységeivel.

Vajdaság AT a saját hatáskörébe tartozó területeken nemzetközi szerződéseket köt.

Vajdaság AT tagja lehet a régiók európai és világi szintű egyesületeinek.

Vajdaság AT a saját gazdasági, tudományos, oktatási, kulturális és idegenforgalmi lehetőségeinek bemutatása és előmozdítása céljából képviselőket alakíthat az európai régiókban és Brüsszelben.

Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémia

17. szakasz

A Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémia Vajdaság AT kiemelt jelentőségű tudományos és művészeti intézménye.

A Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémiát Vajdaság AT Képviselőháza alapítja tartományi képviselőházi határozattal, amelyben megállapítja az akadémia szerepét, tevékenységét és annak érvényesítési módját.

A Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémia működtetéséhez szükséges feltételeket Vajdaság AT szervei biztosítják.

A tartományi autonómia védelme

18. szakasz

Az Alkotmányban és a Statútumban meghatározott jogai és kötelességei keretében, Vajdaság AT Képviselőháza, illetve Vajdaság AT Kormánya az Alkotmánybírósághoz panasz benyújtására jogosult, ha állami szervnek vagy helyi önkormányzati egység szervének egyedi aktusával Vajdaság AT hatáskörének gyakorlása ellehetetlenül.

Vajdaság AT Képviselőháza, illetve Vajdaság AT Kormánya eljárást indíthat a Szerb Köztársaság olyan törvényei és egyéb általános aktusai, valamint a helyi önkormányzati egység olyan általános aktusai alkotmányosságának vagy törvényességének elbírálására, melyek sértik a tartományi autonómiára való jogot.

Ha a jelen szakasz 1. és 2. bekezdésében foglalt eljárást Vajdaság AT Kormánya indította, erről köteles értesíteni Vajdaság AT Képviselőházát, az eljárás indítása utáni első soron következő ülésen.

Vajdaság Autonóm Tartomány jogi aktusai

19. szakasz

Szervei révén Vajdaság AT a következő jogi aktusokat hozza:

- a statútumot mint Vajdaság AT legmagasabb rangú jogi aktusát,
- tartományi képviselőházi határozatokat, melyek Vajdaság AT területén törvényi jelentőségűek azokban a kérdésekben, melyek az Alkotmány alapján

közvetlenül Vajdaság hatáskörébe tartoznak, vagy melyeket törvény tartományi jelentőségűeknek minősít,

- tartományi rendeleteket,
- határozatokat,
- nyilatkozatokat
- rezolúciókat
- ügyrendeket
- szabályzatokat
- utasításokat,
- meghagyásokat
- végzéseket,
- ajánlásokat,
- (záró)határozatokat és más általános aktusokat.

II. AZ EMBERI ÉS KISEBBSÉGI JOGOK ÉRVÉNYESÍTÉSE

A hátrányos megkülönböztetés tilalma

20. szakasz

A Vajdaság AT hatáskörébe tartozó feladatok ellátásában a jogok és a kötelezettségek tekintetében valamennyi polgár egyenlő, a faj, nem, születés, nyelv, nemzeti hovatartozás, vallásgyakorlás, politikai vagy más meggyőződés, az oktatás, társadalmi származás, vagyoni helyzet vagy valamilyen személyes sajátosság szerinti különbségtétel nélkül.

Tilos valamennyi, bármilyen alapon történő, de különösen faj, nem, nemzeti hovatartozás, társadalmi származás, születési hely, vallásgyakorlás, politikai vagy más meggyőződés, vagyoni helyzet, kultúra, nyelv, életkor, szellemi vagy testi fogyatékoság szerinti közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés.

Nem tekinthetők hátrányos megkülönböztetésnek azok az intézkedések, amelyeket Vajdaság AT fogantatosíthat a gazdasági, szociális, kulturális és politikai élet terén azon közösségek és csoportok tagjai tényleges egyenjogúsága elérése céljából, akik másságuk miatt kedvezőtlenebb helyzetben vannak, mint a többségi közösséghez tartozó polgárok.

Az anya és a gyermek külön jogai

21. szakasz

A kiegyensúlyozott demográfiai fejlődés érdekében Vajdaság AT többlet- és pótajogokat és védelmet biztosít, illetve magasabb fokú jogvédelmet nyújt a család, a gyermekek, a terhes nők, a szülési szabadságon levő anyák és az önellátó szülők számára.

Vajdaság AT külön intézkedésekkel ösztönzi a szülést, a kiskorú gyermekes anyák és az önellátó szülők foglalkoztatását és munkavállalását.

A nemzeti közösségek jogai

22. szakasz

A Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek tagjai külön védelmet élveznek, és mindazokat a jogokat, amelyeket a Szerb Köztársaság aktusai a nemzeti kisebbségeknek és a nemzeti kisebbséghez tartozóknak szavatolnak.

A szerzett jogok védelme

23. szakasz

A személyi és kollektív emberi és kisebbségi jogok elért szintje nem csökkenthető.

A Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek tagjai számára Vajdaság AT többlet- vagy pótajogokat is biztosíthat, illetve jogvédelmüket magasabb szintre is emelheti.

Vajdaság AT figyelemmel kíséri a jelen szakasz 1. bekezdésében foglalt emberi jogok érvényesítését, valamint biztosítja azok gyakorlását és védelmét, abban az esetben, amikor ilyen védelem köztársasági vagy helyi szinten nincs biztosítva.

Arányos képviselet

24. szakasz

Vajdaság AT nemzeti közösségeinek tagjait részarányosan kell képviselni a tartományi szervezetekben és szervezetekben, összhangban ezek működési területén élő lakosság nemzeti összetételével.

A Vajdaság AT Képviselőházának tartományi képviselőházi határozata alapján Vajdaság AT Kormánya köteles külön intézkedéseket és tevékenységeket fogantatosítani az arányos képviselet elérése céljából, amikor egyes tartományi szer-

vekben és szervezetekben jelentősebb aránytalanság áll fenn a különböző nemzeti közösségek tagjainak képviseletében.

Jelen szakasz 2. bekezdésében foglalt intézkedések és tevékenységek a jelentősebb képviseleti aránytalanság fennállásáig tartanak, de nem veszélyeztethetik sem a tartományi szerv, illetve szervezet működését, sem a foglalkoztatás általános feltételeit.

A nemzeti közösségek autonómiája

25. szakasz

A Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek tagjai megválasztott nemzeti tanácsok révén érvényesítik autonómiájukat, intézményeket alapítanak, önállóan döntenek, vagy részt vesznek az oktatást, a tudományt, a kultúrát, a nyelvhasználatot és a tájékoztatást érintő kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatalban.

Vajdaság AT jogainak és kötelességeinek keretében az egyes feladatok ellátását a nemzeti tanácsokra bízva, vagy bevonja őket a jelen szakasz 1. bekezdésében foglalt kérdésekről való döntéshozatalba, és eszközöket biztosít e feladatok ellátásához.

Hivatalos nyelvek

26. szakasz

Vajdaság AT szerveiben és szervezeteiben a szerb nyelv és a cirill betűs írásmód, a magyar, a szlovák, a horvát, a román és a ruszin nyelv és írás van hivatalos használatban, a törvénnyel és a tartományi képviselőházi határozattal összhangban.

Vajdaság AT szerveiben és szervezeteiben a szerb nyelv latin betűs írásmódjának használata tartományi képviselőházi határozattal lesz szabályozva, a törvénnyel összhangban.

Jelen szakasz 1. bekezdésében nem említett nemzeti közösségek hivatalos nyelvhasználati joga a becikkelyezett nemzetközi egyezményekkel, törvénnyel és tartományi képviselőházi határozattal összhangban érvényesül.

III. VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY HATÁSKÖRE

27. szakasz

Vajdaság AT szervei révén:

- meghozza statútumát, és dönt a statútum módosításáról,
- az Alkotmánnyal, törvénnyel és a statútummal összhangban meghozza a tartományi képviselőházi határozatokat és más általános aktusokat, valamint szabályozza a hatáskörébe tartozó területeket és a tartományi jelentőségű kérdéseket,
- végrehajtja a tartományi képviselőházi határozatokat, meghozza a végrehajtásukra vonatkozó jogszabályokat,
- végrehajtja a törvényeket, és ha törvény előíranyozza, meghozza a végrehajtásukra vonatkozó jogszabályokat,
- szabályozza az általa alapított szervek és szervezetek megválasztását, szervezetét és munkáját, valamint a rájuk vonatkozó hivatalos nyelv- és írás-használatot,
- szabályozza a Vajdaság AT szerveibe megválasztott, kinevezett, munkakörbe helyezett és foglalkoztatott személyek jogállását, jogait és kötelességeit,
- figyelemmel kíséri és értékeli Vajdaság AT regionális fejlesztési politikáját, begyűjti és feldolgozza a Vajdaság AT érdekében levő statisztikai adatokat,
- előírja a szabálysértéseket és a hatáskörében hozott jogszabályok megszegéséért kirótt bírságokat,
- tartományi népszavazást ír ki,
- meghozza Vajdaság AT gazdasági és társadalmi fejlődésének stratégiai terveit,
- dönt a saját forrásbevételeinek és az átruházott feladatok ellátására szolgáló eszközök felhasználásáról,
- dönt Vajdaság AT adósságvállalásáról,
- meghozza költségvetését és zárszámadását,
- Vajdaság AT feladatainak ellátása céljából szervezeteket, ügynökségeket, közvállalatokat és intézményeket, alapokat, gazdasági társaságokat alakít, és felügyeletet gyakorol munkájuk felett,
- meghatározza a tartományi jellegű kitüntetések, valamint a természetes és jogi személyeknek odaítélendő elismeréseket és díjakat,
- szabályozza az Alkotmányban, törvényben és statútumban előírt egyéb ügyköröket és kérdéseket.

A köztársasági és a tartományi szervek kölcsönös viszonya

28. szakasz

A köztársasági és a tartományi szerveknek a törvények és más köztársasági jogszabályok végrehajtásában létrejövő viszonya a köztársasági és tartományi szervek Alkotmányban, törvényben és a statútumban meghatározott jogain és kötelezettségein, valamint együttműködésükön alapul.

A Vajdaság AT hatáskörébe tartozó feladatok jogszerű, eredményes és zavartalan ellátása érdekében Vajdaság AT indítványozhatja egy állandó vegyes bizottság megalakítását, amely a Szerb Köztársaság és Vajdaság AT szerveinek képviselőiből áll.

29. szakasz

Vajdaság AT hatáskörébe az alábbi feladatok tartoznak:

1. Területrendezési tervezés

- meghozza a Vajdaság AT területére vonatkozó regionális területrendezési tervet, a külön rendeltetésű területrendezési tervet, az infrastrukturális hálózat és a külön funkciót betöltő területek vagy létesítmények hálózatának területrendezési tervét, és szabályozza a település- és területrendezési, valamint a fejlesztési tervezést, Szerbia gazdaságpolitikai intézkedéseinek keretén belül;

2. Regionális fejlesztés

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza és biztosítja az arányos regionális fejlesztést, valamint a Vajdaság AT eszközeiből fedezett nagybefektetéseket,
- megalakítja a Vajdaság AT Fejlesztési Bankját,
- megalakítja az arányos regionális fejlesztéssel megbízott szervezeteket,
- fejleszti a tartományi és helyi önkormányzati közigazgatás kezelőségi kapacitását az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjai eredményes kihasználása céljából.

3. Mezőgazdaság, falufejlesztés, víz- és erdőgazdálkodás, vadászat és halászat

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban a mezőgazdaság terén szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket,
- Szerbia mezőgazdaság- és falufejlesztési stratégiájával összhangban agrárpolitikai és falufejlesztési intézkedéseket hoz, hajt végre, és felügyeletet gyakorol felettük,

- a mezőgazdaság területén külön költségvetést, alapokat vagy egyéb szervezési formákat létesít,
- megalapítja Vajdaság AT árutartalékát,
- a Szerb Köztársaság vízgazdálkodási alapjaival összhangban meghozza a Vajdaság AT vízgazdálkodási alapját,
- rendes és rendkívüli kül- és belterületi belvízvédelmi intézkedéseket hoz, hajt végre, és felügyeletet gyakorol felettük, Vajdaság AT és a Szerb Köztársaság meghozott terveivel összhangban,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a vadászatot, valamint érvényesíti a közérdeket a vadászat területén,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a halászatot, valamint érvényesíti a közérdeket a halászat területén,
- igazgatja a Vajdaság AT területén levő és tulajdonát képező termőföldeket, erdőföldeket, erdőket és erdőtermékeket, valamint a vízi erőforrásokat és a mesterséges és természetes vízfolyásokat;
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

4. Turizmus, vendéglátóipar, fürdők és gyógyhelyek

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban a turizmus terén szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban, szabályozza és felügyeletet gyakorol a Vajdaság AT területén levő ásvány- és termálvizek, balneológiai és klimatikus erőforrások igénybevétele felett, valamint érvényesíti a közérdeket ezeken a területeken,
- a turizmus előmozdítása érdekében szervezeteket alapít,
- a fürdők és gyógyhelyek kérdéskörében intézményeket alapít,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

5. Környezetvédelem

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a törvénnyel összhangban szabályozza, fejleszti és biztosítja a környezetvédelmet,
- a Nemzeti programmal összhangban meghozza a természeti erőforrások és javak feletti igazgatás tervét és programját,
- ellenőrzi a természeti erőforrások és javak használatát, valamint védelmezi őket,

- egyes térségeket védett természeti javaknak nyilvánít, és védőintézkedéseket ír elő, a törvénnyel összhangban,
- folyamatosan vizsgálja a környezeti tényezőket, figyelemmel kíséri és felbecsüli a környezetszennyeződés alakulását,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

6. Ipar és kisipar

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban az ipar terén szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket,
- a Szerb Köztársaság fejlesztési tervével összhangban meghozza Vajdaság AT arányos gazdasági fejlődésének tervét és programját,
- részt vesz a területén levő természeti kincsek és ásványi nyersanyag használatára vonatkozó döntéshozatalban, és gondoskodik fejlesztésükről és felhasználásukról,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a kisipari műhelyeknek mint magánkezdeményezési formáknak a megalapítását és működését,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

7. Közúti, folyami és vasúti közlekedés és útszabályozás

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban a közúti, a folyami és a vasúti közlekedés területén szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket,
- igazgatja a Vajdaság AT területén levő közutakat, az európai úthálózatba tartozó állami, valamint községi jellegű utak kivételével, és megalapítja a Vajdaság AT területén levő utak igazgatásával megbízott közvállalatot,
- igazgatja a Vajdaság területén levő hajóközlekedési utakat, megalapítja a hajóközlekedési utak irányításával megbízott közvállalatot, és meghozza a hajóközlekedési utak megjelölésének és karbantartásának évi programját,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

8. Vásárok és egyéb gazdasági jellegű rendezvények szervezése

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza

a tartományi jelentőségű vásárok és egyéb gazdasági jellegű rendezvények kérdését,

- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

9. Tanügy, sport és kultúra

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a középiskolai oktatást, és a középiskolai oktatás területén érvényesíti a közérdeket,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a felnőttképzést, és a felnőttképzés területén érvényesíti a közérdeket,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a tanulói és egyetemista életszínvonalat, valamint a tanulói és egyetemista életszínvonalra vonatkozó kérdéskörben érvényesíti a közérdeket,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket az iskoláskor előtti, az általános és a felsőoktatás területén,
- a Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek tagjai számára az oktatás minden szintjén biztosítja az anyanyelvű oktatásra való jog érvényesítését,
- az iskoláskor előtti és az általános oktatás területének kivételével tanügyi intézményeket alapít a tanügyi vonatkozású közérdek érvényesítése céljából,
- szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket a fiatalok érdekeit érintő területeken,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket a sport és testnevelés területén,
- Vajdaság AT érdekében levő sporttevékenységeket folytató szervezeteket alapít,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket a művelődés területén,
- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza és érvényesíti a közérdeket a Vajdaság összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek kultúrája területén,

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a művelődés terén önállóan folytatott művészeti és egyéb tevékenységet,
- a művelődés területén közérdeket érvényesítő levéltárakat, múzeumokat, könyvtárakat, színházakat, intézeteket és egyéb tartományi jelentőségű intézményeket alapít,
- közigazgatási feladatokat lát el a Vajdaság AT-i székhelyű alapítványok, alapok és közalapítványok bejegyzésével és nyilvántartásával kapcsolatban,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

10. Tudomány, újítás és technológiai fejlődés

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a törvénnyel összhangban részletesebben szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket a tudomány, az újítás és a technológiai fejlődés területén,
- kutató- és fejlesztési központokat, újítási központokat, üzleti-technológiai inkubátorokat, tudományos-technológiai parkokat és intézeteket alapít, vagy részt vesz alapításukban, és megfelelő alapok révén más módon is ösztönzi az újítási tevékenységet, a tudományos és technológiai alkotómunka fejlesztését és népszerűsítését Vajdaság AT területén,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

11. Egészség- és szociális védelem

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket az egészségügy és betegbiztosítás területén, valamint előmozdítja az egészségvédelmet, az egészségügyi és gyógyszerészeti szolgáltatást Vajdaság AT területén,
- szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket, valamint előmozdítja a nyugdíjbiztosítás, a foglalkoztatás, a harcos- és a rokkantvédelem, a család-, gyermek-, ifjúság- és idősök szociális védelemének területén uralkodó helyzetet,
- másodlagos és harmadlagos egészségvédelmi létesítményeket alapít, amelyek az egészségvédelem terén érvényesítik a közérdeket Vajdaság AT területén,
- az önkormányzatok által alapított intézmények kivételével szociális védelmi intézményeket alapít, amelyek a szociális védelem terén érvényesítik a közérdeket Vajdaság AT területén,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

12. Tartományi szintű tömegtájékoztatás

- az Alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel és a tartományi jelentőségű kérdéseket szabályozó törvénnyel összhangban szabályozza a tartományi jelentőségű kérdéseket a tájékoztatás területén,
- részt vesz a Vajdasági Műsorszóró Intézmény igazgatásában,
- biztosítja a Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségi nyelvű, tartományi jelentőségű tájékoztatási eszközök működését,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

13. Az infrastruktúra fejlesztése és a nagyberuházások

- a nagyberuházások révén részt vesz a helyi önkormányzatok és a Vajdaság AT vagyonát képező infrastruktúra kiépítésében, felszerelésében és fejlesztésében a Vajdaság AT területén,
- a nagyberuházások révén részt vesz a közérdek érvényesítését szolgáló jelentős építészeti létesítmények megépítésében és felszerelésében,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

14. Egyéb területekre vonatkozó hatáskörök

- gondoskodik az emberi jogok és a Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek jogainak érvényesítéséről, valamint többletjogokat állapít meg, a törvénnyel összhangban,
- szabályozza a Vajdaság AT összlakosságában kisebbséget alkotó nemzeti közösségek hivatalos nyelv- és íráshasználatát, a törvénnyel összhangban,
- együttműködik a Vajdaság AT területén levő egyházakkal és felekezetekkel, valamint támogatja azok közérdekű tevékenységeit,
- gondoskodik a nemi egyenlőségi politika érvényesítéséről és előmozdításáról Vajdaság AT területén,
- gondoskodik a munka- és foglalkoztatási politika érvényesítéséről Vajdaság AT területén,
- javasolja a bíróságok hálózatát Vajdaság AT területén,
- eredeti vagy átruházott hatáskörébe tartozó egyéb, törvényben előírt feladatokat is ellát.

Átmeneti szabályozás

30. szakasz

Vajdaság AT önállóan szabályozhatja a törvényben nem rendezett kérdéseket, ha ez Vajdaság AT polgárainak érdekét szolgálja, és ha ezeket a kérdéseket eredményesebben és célszerűbben lehet rendezni és megoldani Vajdaság AT jogszabályai keretében és saját előírásai alapján.

A törvényben nem rendezett köztársasági jelentőségű kérdéskörben a Vajdaság AT Képviselőháza tartományi képviselőházi határozatot hozhat, amellyel ezeket a kérdéseket átmenetileg szabályozza Vajdaság AT területére vonatkozóan, az Alkotmánnyal és a statútummal összhangban.

A tartományi képviselőházi határozat a megfelelő törvény hatálybalépésével érvényét veszíti.

A hatáskör átruházása

31. szakasz

Vajdaság AT a hatáskörébe tartozó egyes feladatokat tartományi képviselőházi határozattal átruházhatja a helyi önkormányzati egységekre és a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsaira.

Tartományi közigazgatási körzetek

32. szakasz

Egyes tartományi közigazgatási feladatoknak a tartományi közigazgatási szervek székhelyén kívüli ellátása céljából tartományi közigazgatási körzetek alakulnak, a statútummal és a tartományi képviselőházi határozattal összhangban.

Tartományi képviselőházi határozat alapján Vajdaság AT területén hét tartományi közigazgatási körzet alakul.

A megalakuló tartományi közigazgatási körzetek székhelyei a következők:

- Bácska területén Szabadka és Zombor,
- Bánát területén Nagykikinda, Versec, Pancsova és Nagybecskerek,
- Szerémség területén Mitrovica

IV. VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY SZERVEI

1. VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY KÉPVISELŐHÁZA

Jogállása *33. szakasz*

Vajdaság AT Képviselőháza (a továbbiakban: Képviselőház) Vajdaság AT legfelsőbb szerve és a jogalkotási hatalom letéteményese.

Hatásköre *34. szakasz*

A Képviselőház:

- meghozza a statútumot, és dönt a statútum módosításáról,
- tartományi képviselőházi határozatokat, rezolúciókat, nyilatkozatokat, ajánlásokat, záróhatározatokat és más aktusokat hoz,
- Vajdaság AT szintjén megállapítja a politika alapjait,
- ellenőrzi Vajdaság AT Kormányának munkáját,
- meghozza a Vajdaság AT területére vonatkozó regionális területrendezési tervet, a külön rendeltetésű területrendezési tervet, valamint a külön funkciót betöltő területek és létesítmények hálózatának területrendezési tervét,
- meghozza a mezőgazdasági, erdőgazdasági, vízgazdasági, ipari és Vajdaság AT hatáskörébe tartozó más területek fejlesztési stratégiáját,
- meghozza a költségvetést és a zárszámadást,
- dönt Vajdaság AT adósságvállalásáról,
- kiírja a tartományi népszavazást;
- meghozza a Vajdaság AT Kormányára részéről kötött nemzetközi szerződések megerősítéséről szóló aktust,
- tartományi képviselőházi határozatot hoz a képviselők választásáról, megbízatásuk megszűnéséről és jogállásáról, valamint a választási körzetekről,
- tartományi képviselőházi határozattal szabályozza az autonóm tartomány szerveiben és szervezeteiben választott, kinevezett, munkakörbe helyezett és foglalkoztatott személyek jogait, kötelességeit és jogállását,
- előírja a tartományi jogszabályok megszegésével kapcsolatos szabálysértéseket,
- megválasztja és felmenti a Képviselőház elnökét és alelnökeit, Vajdaság AT Kormányának elnökét, alelnökeit és tagjait, a Képviselőház munkatestületeinek elnökeit és tagjait, a Képviselőház titkárát és a Képviselőház által alapított szervek és szervezetek más tisztségviselőit,

- megválasztja a tartományi ombudsmant, és tartományi képviselőházi határozattal szabályozza jogkörét és annak érvényesítési módját,
- meghozza a Vajdaság AT gazdasági és társadalmi fejlődésének ösztönzése érdekében alakuló Vajdasági Fejlesztési Bank megalapításáról szóló aktust,
- aktust hoz a szervezetek, ügynökségek, közvállalatok és intézmények megalapításáról, hatásköréről és szervezéséről, kivéve azokat a szervezeteket és intézményeket, melyeknek megalakításával tartományi képviselőházi határozattal a Vajdaság AT Kormányát bízta meg,
- törvényeket, egyéb jogszabályokat és általános aktusokat javasol, melyeket a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése hoz meg,
- véleményezi a Vajdaság AT helyzetére, jogaira és kötelességeire vonatkozó alkotmánymódosításokat,
- javasolja a bíróságok hálózatát Vajdaság AT területén,
- meghozza az ügyrendjét,
- Alkotmányban, törvényben és statútumban meghatározott egyéb feladatokat is ellát.

A Képviselőház összetétele

35. szakasz

A Képviselőház 120 képviselőből áll, akiket közvetlen választáson, titkos szavazással választanak.

A képviselők választását, megbízatásuk megszűnését, a nemzeti közösségek arányos képvisellete lehetővé tételének a módját és a választási körzeteket a Képviselőház tartományi képviselőházi határozatban szabályozza.

A képviselők megválasztása és a Képviselőház megalakulása

36. szakasz

A képviselői választást a Képviselőház elnöke írja ki, 90 nappal a Képviselőház megbízatásának lejárta előtt, mégpedig úgy, hogy a választás az elkövetkező 60 napon belül befejeződjön.

A Képviselőház első ülését az előző összetételű Képviselőház elnöke hívja össze, mégpedig úgy, hogy az ülést legkésőbb a végleges választási eredmények kihirdetésétől számított 30 napon belül meg kell tartani.

A Képviselőház az első ülésén megerősíti a képviselői megbízatásokat.

A megbízatások megerősítéséről szóló határozat ellen panaszt lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz, amely erről 72 órás határidőn belül dönt.

A képviselők kétharmada megbízatásának megerősítésével megszűnik a Képviselőház előző összetételének a megbízatása.

A képviselők jogállása

37. szakasz

A Képviselőház képviselőinek megbízatása négy évig tart.

A képviselők megbízatása a Képviselőház általi megerősítés napján kezdődik, és négy évig, illetve a Képviselőház adott összetétele megbízatásának megszűnéséig tart.

A tartományi képviselőházi határozatban megállapított feltételek mellett, a képviselő saját megbízatását visszavonhatatlanul annak a politikai pártnak a rendelkezésére bocsáthatja, melynek ajánlására képviselőnek választották.

Az Alkotmánnyal és a törvénnyel összhangban, tartományi képviselőházi határozat szabályozza, hogy mely tisztségek és megbízások minősülnek érdek-összeütközésnek.

Közvetlen háborús veszély vagy háború kihirdetése esetén a Képviselőház eldöntheti, hogy meghosszabbítja a képviselői mandátumot addig, amíg az ilyen állapot tart, illetve amíg nem jönnek létre a feltételek az új képviselők választására.

Képviselői mentelem

38. szakasz

A Képviselőház vagy a Képviselőház munkatestületének ülésén kinyilvánított véleménye vagy szavazása miatt a képviselő nem vonható büntetőjogi felelőségre, nem tartóztatható le, és nem büntethető.

A Képviselőház elnöke és alelnökei

39. szakasz

A Képviselőháznak a képviselők közül megválasztott elnöke és egy vagy több alelnöke van.

Az elnök megbízatása négy évig tart.

Az elnök képviseli a Képviselőházat bel- és külföldön, a képviselőházi üléseken elnököl, és vezeti őket, kírja a képviselői választást, aláírja a Képviselőház által meghozott aktusokat, valamint a statútumban és a Képviselőház ügyrendjében meghatározott egyéb feladatokat is ellát.

Az alelnök segédkezik a Képviselőház elnökének tisztsége betöltésében, helyettesíti őt akadályoztatása esetén, és a Képviselőház ügyrendjében meghatározott egyéb feladatokat is ellát.

Az elnök és az alelnök jelölésének és megválasztásának rendjét és eljárását, valamint az alelnökök számát a Képviselőház ügyrendjében kell szabályozni.

Az elnök és az alelnök megválasztottnak számít, ha az összképviselők többsége mellettük szavazott.

A Nemzeti Közösségek Tanácsa

40. szakasz

A Képviselőházban megalakul a Nemzeti Közösségek Tanácsa.

A Nemzeti Közösségek Tanácsa a Képviselőház külön testülete, amely 30 tagból áll.

A tanács tagjainak a felét a magukat Vajdaság AT összlakosságában többséget alkotó nemzeti közösséghez tartozónak valló képviselők közül választják.

A tanács tagjainak a felét a magukat Vajdaság AT összlakosságában kisebbséget alkotó nemzeti közösségekhez tartozónak valló képviselők közül választják.

A magukat a Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségekhez tartozónak valló képviselők számát a tanácsban a Képviselőház azon képviselőinek az összlétszámával arányosan határozzák meg, akik magukat az adott nemzeti közösséghez tartozónak vallják.

Ha Vajdaság AT Képviselőháza összetételében valamely nemzeti közösségnek nincs képviselője, a döntéshozatalnál kötelezően ki kell kérni ezen nemzeti közösség nemzeti tanácsának a véleményét, ha annak székhelye Vajdaság AT területén van.

A Képviselőház hatáskörébe tartozó olyan kérdések megvitatása során, amelyek közvetett vagy közvetlen kapcsolatban vannak a Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek jogérvényesítésével, különösen a kultúra, az oktatás, a tömegtájékoztatás és a hivatalos nyelv- és írás-használat területén, kötelezően ki kell kérni a Nemzeti Közösségek Tanácsának a véleményét.

A Nemzeti Közösségek Tanácsa határozatait tagjai összlétszámának szótöbbségével hozza meg.

A Nemzeti Közösségek Tanácsa tagjainak megválasztási rendjét tartományi képviselőházi határozatban és a Képviselőház ügyrendjében kell szabályozni.

A döntéshozatal módja

41. szakasz

A Képviselőház szótöbbséggel dönt, ha az ülésen a képviselők összlétszámának többsége jelen van, hacsak a statútum minősített többséget nem irányoz elő.

A Képviselőház a képviselők összlétszámának kétharmados szótöbbségével a következőkről dönt:

- a statútum módosításáról,
- a statútum végrehajtásáról szóló tartományi képviselőházi határozat meghozataláról,
- a tartományi ombudsman megválasztásáról és felmentéséről.
- A Képviselőház a képviselők összlétszámának szótöbbségével a következőkről dönt:
- Vajdaság AT költségvetésének meghozataláról és a zárszámadás elfogadásáról,
- Vajdaság AT Képviselőháza elnökének és alelnökének választásáról,
- Vajdaság AT Kormánya elnökének, alelnökének és tagjainak kinevezéséről és felmentéséről,
- a Vajdaság AT jelképeiről szóló tartományi képviselőházi határozat meghozataláról,
- az ügyrend meghozataláról,
- a területén megtartandó népszavazás kiírásáról,
- egyéb, jelen statútumban előírozott kérdésekről.

Az ülések
42. szakasz

A Képviselőház szükség szerint, de évente legalább négy alkalommal összeül.

A Képviselőház feloszlatása
43. szakasz

Vajdaság AT Kormányának megindokolt javaslatára a Képviselőház elnöke feloszlathatja a Képviselőházat.

Ha Vajdaság AT Kormánya megindokolt javaslatára a Képviselőházat nem oszlatja fel, a Képviselőház elnöke köteles a javaslat benyújtását követő 10 napon belül megszerezni a Szerb Köztársaság Kormányának a véleményét a Képviselőház feloszlatása elnapolásának szükségességéről.

Vajdaság AT Kormánya nem javasolhatja a Képviselőház feloszlatását, ha a Kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt nyújtottak be, vagy ha a Kormány saját magával szemben kért bizalmi szavazást.

A Képviselőházat feloszlatták, ha a megalakulását követő 90 napos határidőn belül nem választja meg Vajdaság AT Kormányát.

Hadi- vagy rendkívüli állapot idején a Képviselőház nem oszlatható fel.

A felosztatott Képviselőház csak a törvényben és tartományi képviselőházi határozatban megállapított folyó- vagy halaszthatatlan feladatokat láthat el.

Hadi- vagy rendkívüli állapot kihirdetése esetén ismét helyreáll teljes hatásköre, amely a hadi-, illetve a rendkívüli állapot megszűnéséig érvényben marad.

Az előterjesztési jog

44. szakasz

A Képviselőház által meghozandó tartományi határozatok és általános aktusok előterjesztési jogával Vajdaság AT Kormánya, minden képviselő, a helyi önkormányzati egységek képviselő-testülete vagy legalább 15 000 választópolgár élhet.

Tartományi képviselőházi határozat meghozatalát Vajdaság AT Kormánya, legalább öt képviselő, a helyi önkormányzati egység képviselő-testülete vagy legalább 30 000 választópolgár terjesztheti elő.

A tartományi ombudsman a saját hatáskörébe tartozó területeken terjeszthet elő tartományi képviselőházi határozatokat.

Népszavazás

45. szakasz

A Képviselőház úgy dönthet, hogy a hatáskörébe tartozó egyes kérdésekről a polgárok népszavazás útján határozzanak.

A Képviselőház legalább 30 000 választópolgár által beterjesztett indítványára köteles tartományi népszavazást kiírni.

A népszavazás útján meghozott határozatot a Képviselőház hirdeti ki.

A tartományi képviselőházi határozat és a Képviselőház ügyrendje

46. szakasz

A Képviselőházzal tartományi képviselőházi határozatot hoznak.

A Képviselőház szervezését és munkamódját, valamint a képviselők jogait és kötelességeit a Képviselőház ügyrendje szabályozza.

2. VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY KORMÁNYA

Jogállása és felelőssége

47. szakasz

Vajdaság AT Kormánya (a továbbiakban: tartományi kormány) Vajdaság AT hatásköre keretében és területén a végrehajtó hatalom letéteményese.

A tartományi kormány munkájáért Vajdaság AT Képviselőházának tartozik felelősséggel.

Hatásköre

48. szakasz

A tartományi kormány:

- Vajdaság AT eredeti hatáskörébe tartozó jogainak és kötelezettségeinek keretében megállapítja és folytatja a Képviselőház által rögzített alapokon nyugvó politikát,
- törvényeket hajt végre, amikor arra felhatalmazással rendelkezik,
- végrehajtja a tartományi képviselőházi határozatokat és a Képviselőház más általános aktusait,
- törvénnyel vagy tartományi képviselőházi határozattal való felhatalmazása esetén tartományi rendeleteket, határozatokat és más általános aktusokat hoz a törvény és a tartományi képviselőházi határozatok végrehajtása érdekében,
- képviseli Vajdaság Autonóm Tartományt mint jogi személyt, ellátja Vajdaság Autonóm Tartománynak mint a közvállalatok, közintézmények és más szervezetek alapítójának jogait és kötelezettségeit, ha erre tartományi képviselőházi határozatban felhatalmazzák,
- szak- és más szolgálatokat alakít a hatáskörébe tartozó feladatok ellátására, a statútummal, törvénnyel, tartományi képviselőházi határozattal összhangban,
- előterjeszti Vajdaság AT fejlesztési programjait, költségvetését és zárszámadását, valamint intézkedéseket fogantat azok végrehajtása érdekében,
- a Képviselőháznak tartományi képviselőházi határozatokat és más általános aktusokat javasol,
- kinevezi és felmenti a Vajdaság AT által alapított szervezetek tisztségviselőit, kivéve azokat, akiket a Képviselőház választ,
- irányítja és összehangolja a tartományi közigazgatási szervek és a Vajdaság AT által alapított szervezetek munkáját, továbbá felügyeletet gyakorol munkájuk felett,

- felügyeletet gyakorol a közmegbízásokat és tartományi jelentőségű feladatokat ellátó gazdasági társaságok és intézmények munkája felett,
- igazgatja Vajdaság AT vagyonát, és rendelkezik vele, a törvénnyel összhangban,
- kifejti véleményét a tartományi képviselőházi határozatokról és általános aktusokról, amelyeket a Képviselőház elé más javaslattevő terjesztett,
- elemi csapások idején és más rendkívüli helyzetekben aktusokat hoz, és a Képviselőház hatáskörébe tartozó tevékenységeket és intézkedéseket fogantatosít, ha a Képviselőházat nem lehet kellő időben összehívni,
- a Vajdaság AT hatáskörébe tartozó területeken nemzetközi szerződéseket köt,
- meghozza az ügyrendjét,
- egyéb, törvényben, statútumban és tartományi képviselőházi határozatban megállapított feladatokat lát el.

A tartományi kormány összetétele

49. szakasz

A tartományi kormány elnökből, egy vagy több alelnökből és a tartományi kormány tagjaiból áll.

A tartományi kormány elnöke vezeti, összehangolja és irányítja a tartományi kormány munkáját, képviseli a tartományi kormányt, és aláírja a tartományi kormány által meghozott aktusokat, gondoskodik a tartományi kormány ügyrendjének alkalmazásáról, és egyéb, a statútumban, tartományi képviselőházi határozatban és a tartományi kormány ügyrendjében előírt feladatokat lát el.

A tartományi kormány tagjai munkájukért és a megbízási hatáskörükbe tartozó területen uralkodó helyzetért a tartományi kormány elnökének, a tartományi kormánynak és a Képviselőháznak tartoznak felelősséggel.

A tisztségek összeegyeztethetlensége

50. szakasz

Az Alkotmánnyal és a törvénnyel összhangban, tartományi képviselőházi határozat szabályozza, hogy mely tisztségek, teendők vagy magánérdekek nem egyeztethetők össze a tartományi kormány elnökének, alelnökének és tagjának posztjával.

A tartományi kormány megválasztása

51. szakasz

Vajdaság AT Képviselőházának elnöke, miután meghallgatta a képviselői csoportok képviselőinek véleményét, a Képviselőháznak javaslatot tesz a tartományi kormány elnökének személyére.

A tartományi kormány elnökjelöltje a Képviselőház elé terjeszti a tartományi kormány programját, és javasolja a kormány összetételét.

A Képviselőház a képviselők öszslétszámának szótöbbségével választja meg és menti fel a tartományi kormány elnökét, alelnökét és tagjait.

A tartományi kormány és tagjai megbízatásának kezdete és megszűnése

52. szakasz

A tartományi kormány megbízatása az öt megválasztó Képviselőház megbízatásának lejártáig tart.

A tartományi kormány megbízatása a Képviselőházban való eskütétel napján kezdődik.

A tartományi kormány mandátuma a megválasztási idő letelte előtt is megszűnik: a bizalom megvonásával és a Képviselőház felosztatásával vagy a tartományi kormány elnökének lemondásával.

A tartományi kormány, amelynek megbízatása megszűnt, az új tartományi kormány megválasztásáig csak a tartományi képviselői határozatban megállapított feladatokat láthatja el.

A tartományi kormány, amelynek megbízatása megszűnt, nem javasolhatja a Képviselőház felosztatását.

A tartományi kormány tagjának megbízatása megválasztási idejének lejárta előtt megszűnik: lemondásának megállapításával, tartományi kormány elnökének lemondásával, ha a Képviselőház megvonja tőle a bizalmat, vagy ha őt a Képviselőház a tartományi kormány elnökének javaslatára felmenti.

Interpelláció

53. szakasz

A tartományi kormánynak vagy tagjának munkájára vonatkozó interpellációt legalább 30 képviselő nyújthatja be.

A tartományi kormány a benyújtott interpellációra 30 napon belül köteles választ adni.

A tartományi kormány vagy tagja által benyújtott választ a Képviselőház vitatja meg, és szavaz róla.

A válasz elfogadásának megszavazásával a Képviselőház az elfogadott napirend szerint folytatja munkáját.

Ha a Képviselőház a tartományi kormánynak vagy tagjának választ szavazással nem fogadja el, akkor bizalmi szavazást tart a tartományi kormánnyal vagy tagjával szemben, hacsak korábban, az interpellációra adott válasz el nem fogadását követően, a tartományi kormány elnöke vagy tagja nem nyújtotta be a lemondását.

Az interpelláció tárgyát képező kérdés 90 napos határidő letelte előtt újra nem vitatható meg.

A tartományi kormánnyal vagy tagjával
szembeni bizalmatlansági szavazás
54. szakasz

A tartományi kormánnyal vagy tagjával szembeni bizalmatlansági szavazását legalább 30 képviselő indítványozhatja.

A tartományi kormánnyal vagy tagjával szembeni bizalmatlansági szavazásra tett javaslatot a Képviselőház az első soron következő ülésén vitatja meg, de legkorábban a beterjesztéstől számított öt nap után.

A vita lezárását követően a javaslatot szavazásra bocsátják.

A Képviselőház akkor fogadta el a tartományi kormánnyal vagy tagjával szembeni bizalmatlansági szavazásra tett javaslatot, ha a képviselők összlétszámának több mint a fele mellette szavazott.

Ha a Képviselőház nem szavaz bizalmat a tartományi kormánynak, a Képviselőház elnöke köteles eljárást indítani az új kormány megválasztására.

Ha a bizalmatlanság megszavazását követő 30 napos határidőben a Képviselőház nem választja meg az új tartományi kormányt, a Képviselőház elnöke köteles feloszlalni a Képviselőházat, és kiírni a választásokat.

Ha a Képviselőház nem szavazott bizalmat a tartományi kormány tagjának, a tartományi kormány elnöke köteles eljárást indítani a tartományi kormány új tagjának megválasztására, a statútummal és a tartományi képviselőházi határozattal összhangban.

Ha a tartományi kormánytól vagy a tartományi kormány tagjától nem vonták meg a bizalmat, a javaslat aláírói 180 napos határidő letelte előtt nem nyújthatnak be újabb bizalmatlansági indítványt.

Bizalmi szavazás a tartományi kormánnyal szemben

55. szakasz

A tartományi kormány kérheti, hogy szavazzanak a kormánnyal szembeni bizalomról.

A kormánnyal szembeni bizalmi szavazást a Képviselőház folyamatban levő ülésén is lebonyolíthatják, ha a kormány úgy kéri, ha pedig a kormány nem terjesztett elő ilyen kérelmet, a bizalmi szavazást a Képviselőház első soron következő ülésén kell lebonyolítani, de legkorábban a betérjesztéstől számított öt nap után.

A vita lezárását követően a javaslatot szavazásra bocsátják.

A Képviselőház a tartományi kormánnyal szembeni bizalmi szavazására tett javaslatot akkor fogadta el, ha a képviselők összlétszámának több mint a fele mellette szavazott.

Ha a Képviselőház nem szavaz bizalmat a tartományi kormánynak, a tartományi kormány megbízatása megszűnik, és a Képviselőház elnöke köteles eljárást indítani az új tartományi kormány választására.

Ha a Képviselőház a bizalom megvonásától számított 30 napos határidőn belül nem választja meg az új tartományi kormányt, a Képviselőház elnöke köteles feloszlalni a Képviselőházat, és kiírni a választásokat.

A tartományi kormány lemondása

56. szakasz

A tartományi kormány elnöke a Képviselőházhoz benyújthatja lemondását.

A tartományi kormány elnöke lemondását a Képviselőház elnökéhez nyújtja be, és erről egyidejűleg a nyilvánosságot is értesíti.

A Képviselőház az első soron következő ülésén a lemondást vita folytatása nélkül megállapítja.

A tartományi kormány megbízatása a tartományi kormányelnök lemondása megállapításának napjával megszűnik.

Miután a Képviselőház megállapította a tartományi kormány elnökének a lemondását, eljárást kell indítani az új tartományi kormány választására.

Ha a tartományi kormányelnök lemondásának megállapítását követő 30 napon belül a Képviselőház nem választja meg az új tartományi kormányt, a Képviselőház elnöke köteles feloszlalni a Képviselőházat, és kiírni a választásokat.

A tartományi kormány tagjának lemondása és felmentése

57. szakasz

A tartományi kormány tagja a tartományi kormány elnökéhez benyújthatja lemondását.

A tartományi kormány elnöke a benyújtott lemondást a Képviselőház elnökéhez továbbítja, és azt a Képviselőház az első soron következő ülésén megállapítja.

A tartományi kormány elnöke javasolhatja a Képviselőháznak a tartományi kormány egyes tagjának felmentését.

A Képviselőház első soron következő ülésén megvitatja a tartományi kormány tagjának felmentésére tett javaslatot, és szavaz róla.

A tartományi kormány tagjának felmentésére vonatkozó határozatot akkor hozták meg, ha a képviselők összlétszámának a többsége mellette szavazott.

A lemondását benyújtó tartományi kormánytag megbízatása a lemondás megállapításának napjával, a tartományi kormány felmentett tagjának megbízatása pedig a felmentésről szóló határozat meghozatalának napjával szűnik meg.

A lemondását benyújtott vagy felmentésre javasolt tartományi kormánytagnak a megbízatása megszűnéséig tartó jogállását és meghatalmazásait tartományi képviselőházi határozat szabályozza.

A tartományi kormány tagja megbízatásának lemondás vagy felmentés miatt való megszűnését követően, a tartományi kormány elnöke köteles eljárást indítani a tartományi kormány új tagjának megválasztására, külön tartományi képviselőházi határozattal összhangban.

A tartományi kormány elnökének és tagjának mentelme

58. szakasz

A tartományi kormány elnöke és tagja a tartományi kormány és a Képviselőház ülésén kifejtett véleményéért vagy a tartományi kormány ülésén lezajlott szavazásáért nem felel.

Tartományi képviselőházi határozat és a tartományi kormány ügyrendje

59. szakasz

A tartományi kormányról tartományi képviselőházi határozatot kell hozni.

A tartományi kormány működésének módját a tartományi kormány ügyrendje szabályozza.

3. TARTOMÁNYI KÖZIGAZGATÁS

A tartományi közigazgatás jogállása

60. szakasz

A tartományi közigazgatás önálló, a hatáskörébe tartozó feladatokat a törvény-nyel, a statútummal és a tartományi képviselőházi határozattal összhangban látja el, és munkájáért a tartományi kormánynak tartozik felelősséggel.

A tartományi közigazgatási feladatokat a tartományi közigazgatási szervek és a tartományi képviselőházi határozatban kijelölt egyéb tartományi szervezetek látják el.

A tartományi közigazgatási feladatokat és a tartományi közigazgatási szervek számát tartományi képviselőházi határozat állapítja meg.

A tartományi közigazgatási szervek és egyéb tartományi szervezetek belső szervezését a tartományi kormány írja elő.

A tartományi közigazgatási szervek, a közmegbízatásokkal felruházott szervezetek egyedi aktusainak és cselekményeinek törvényen és tartományi képviselőházi határozaton kell alapulniuk.

A tartományi közigazgatási szervek munkája feletti felügyelet keretében, a tartományi képviselőházi határozatban megállapított módon, a tartományi kormány megsemmisítheti vagy felfüggesztheti a tartományi közigazgatási szervek minden olyan általános vagy egyedi aktusát, amely nincs összhangban a statútummal, a törvénnyel vagy a tartományi képviselőházi határozattal.

A jogokat, köteleességeket vagy törvényen alapuló érdekeket megállapító végleges egyedi aktusok törvényességét közigazgatási eljárásban a bíróság vizsgálja felül, ha az adott esetben a törvény nem irányoz elő más bírósági védelmet.

4. TARTOMÁNYI OMBUDSMAN

61. szakasz

A tartományi ombudsman az autonóm tartomány önálló és független szerve, amely védelmezi minden személy Alkotmányban, megerősített nemzetközi emberi jogi szerződésben, a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaiban, törvényben és Vajdaság AT jogszabályaiban szavatolt emberi jogait és szabadságjogait.

A tartományi ombudsman külön védelmezi az emberi jogokat és szabadságjogokat a tartományi, városi és helyi önkormányzati közigazgatási szervek, valamint a tartomány, a Vajdaság AT területén levő város, illetve község által alapí-

tott közigazgatási és közmegbízatásokkal felruházott szervezetek, közvállalatok és intézmények törvénytelen, célszerűtlen és hatástalan eljárásaival szemben.

A tartományi ombudsmant a Képviselőház választja meg és menti fel a képviselők összlétszámának kétharmados szavazati többségével.

A tartományi ombudsmannak helyettesei vannak, kiknek a számát, megválasztásuk feltételeit, módját és feladatköreiket a tartományi ombudsmanról szóló tartományi képviselőházi határozat szabályozza.

A tartományi ombudsman és helyettesei munkájukért a Képviselőháznak tartoznak felelősséggel.

A tartományi ombudsman és helyettesei a képviselőházi képviselőkkel azonos mentelmet élveznek.

A tartományi ombudsmanról tartományi képviselőházi határozatot kell hozni.

V. AZ AUTONÓM TARTOMÁNY FINANSZÍROZÁSA

Az autonóm tartomány költségvetése

62. szakasz

Az autonóm tartománynak költségvetése van, amely kimutatja a Vajdaság AT hatásköreit finanszírozó összes bevételt és kiadást.

Vajdaság AT költségvetése a Szerb Köztársaság költségvetésének legalább 7%-át teszi ki.

Vajdaság AT költségvetésének háromheted része a nagybefektetési kiadások finanszírozására lesz felhasználva.

Az autonóm tartomány bevételei

63. szakasz

Vajdaság AT-nak vannak forrásbevételei, melyekből hatásköreit finanszírozza, és amelyeket önállóan állapít meg és szed be, a törvénnyel és a tartományi képviselőházi határozattal összhangban.

Vajdaság AT saját bevételeit az alábbi módon szerzi:

- adók, illetékek és egyéb díjak beszedésével,
- a tulajdonában levő vagyonból eredő bevételekből,
- a közvállalatok és intézmények bevételeiben való részesedésével,
- közkezesítésből,
- kereskedelmi kölcsönökből és hitelekből,
- átutalt költségvetési eszközökből,

- adományokból és térítés nélküli egyéb felajánlásokból és
- egyéb forrásokból, a törvénnyel és a tartományi képviselőházi határozattal összhangban.

A forrásbevételek fajtáit és összegét törvényben és tartományi képviselőházi határozatban állapítják meg részletesen, a törvénnyel összhangban.

Vajdaság AT hatásköreit elsősorban a Vajdaság AT területén levő vállalatok nyereségi adójából és a polároktól behajtott jövedelmi adóból, valamint a törvényben és tartományi képviselőházi határozatban megállapított egyéb bevételekből finanszírozzák, a törvénnyel összhangban.

Vajdaság AT bevételeinek számítanak a Szerb Köztársaság költségvetéséből eredő kiegészítő átutalások is.

VI. TARTOMÁNYI JOGI AKTUSOK ÖSSZHANGJA, KÖZZÉTÉTELE ÉS HATÁLYBALÉPÉSE

A jogi aktusok összhangja

64. szakasz

A statútum Vajdaság AT legfelsőbb jogi aktusa.

A statútumnak, a tartományi képviselőházi határozatoknak és más általános aktusoknak összhangban kell lenniük az Alkotmánnyal és a törvénnyel.

A tartományi képviselőházi határozatoknak és a Képviselőház más általános aktusainak összhangban kell lenniük a statútummal.

A tartományi rendeleteknek, határozatoknak és a tartományi kormány egyéb általános aktusainak összhangban kell lenniük a statútummal, a tartományi képviselőházi határozattal és a Képviselőház más általános aktusaival.

A tartományi közigazgatási szervek és szervezetek aktusainak összhangban kell lenniük a statútummal, tartományi képviselőházi határozattal, valamint a Képviselőház és a tartományi kormány más általános aktusaival.

A helyi önkormányzati egységek aktusainak összhangban kell lenniük a statútummal és a tartományi képviselőházi határozatokkal.

Közzététel

65. szakasz

A statútumot, a tartományi képviselőházi határozatokat és a Képviselőház általános aktusait, valamint a tartományi rendeleteket és a tartományi kormány határozatait Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapjában teszik közzé.

A jelen szakasz 1. bekezdésében foglalt aktusokon kívül a tartományi kormánynak, a tartományi közigazgatási szerveknek és szervezeteknek aktusait is közzéteszik, ha a közzétételt ezek az aktusok előíranyozzák.

A jelen szakasz 2. és 3. bekezdésében foglalt aktusokat a Vajdaság Autonóm Tartomány szerveinek munkájában hivatalos használatban lévő valamennyi nyelven közzé kell tenni. Összehangolatlanság esetén a szerb nyelven közzétett szöveg az irányadó.

Hatálybalépés

66. szakasz

A tartományi képviselőházi határozatok és egyéb általános aktusok legkorábban a közzétételük napjától számított nyolcadik napon lépnek hatályba.

A jelen szakasz 1. bekezdésében foglalt aktusok a közzététel napján is hatályba léphetnek, ha ezt a meghozataluk során megállapított különös okok indokoltá teszik.

VII. A STATÚTUM MÓDOSÍTÁSA

Statútummódosítási javaslat

67. szakasz

Statútummódosítási javaslatot a képviselők összlétszámának legalább egyharmada, a tartományi kormány, a Képviselőháznak az autonóm tartomány alkotmányjogi helyzetének kérdéseiben illetékes munkatestülete és legalább 40 000 választópolgár terjeszthet elő.

A statútummódosítási javaslatról a Képviselőház dönt, a képviselők összlétszámának kétharmados szótöbbségével.

A statútummódosítási tartományi képviselőházi határozat elfogadása

68. szakasz

Ha a Képviselőház elfogadja a statútum módosítására tett javaslatot, megkezdi a statútum módosításáról szóló tartományi képviselőházi határozat kidolgozását, illetve annak megvitatását.

A Képviselőház a statútum módosításáról szóló tartományi képviselőházi határozatjavaslatot a képviselők összlétszámának kétharmados szótöbbségével fogadja el, és jóváhagyásra küldi a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlésének.

VIII. ZÁRÓRENDELKEZÉSEK

69. szakasz

A statútum végrehajtására tartományi képviselőházi határozatot kell hozni.
A statútum végrehajtásáról szóló tartományi képviselőházi határozatot a Képviselőház hozza meg a képviselők összlétszámának kétharmados szótöbbségével.

Hatálybalépés

70. szakasz

Jelen statútum a Képviselőházban való kihirdetéséről szóló határozat meghozatalának napján lép hatályba.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

www.gondolatkiado.hu
A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggyondozó Gál Mihály
Műszaki szerkesztő Pintér László
Tördelő Lipót Éva
Nyomta és kötötte ERFO Kht., Budapest

ISBN 978 963 693 126 1
ISSN 1588-8525

