

PPKE JÁK

**Tanulmányok a Pázmány Péter
Katolikus Egyetem Jog- és
Államtudományi Karának
Flachbarth Ernő Kisebbségi
Jogi Kutatóműhelyéből**

**Flachbarth-füzetek
2018.
4. kötet**

<http://flachbarth.blogspot.com>

Szerkesztő: Dr. Gerencsér Balázs Szabolcs
Kiadja a PPKE-JÁK Flachbarth Ernő Kisebbségi Jogi Kutatóműhely
(Közigazgatási Jogi Tanszék)
ISSN - 1787-4289

Szerkesztői előszó

Gerencsér Balázs és Juhász Albin szerzőpáros jogi tanulmányai során 1998 és 2001 között részletes és több ezer kilométert számláló, helyszínen folytatott kutatásokat folytattak a határon túli magyarság autonómia-törekvéseivel kapcsolatban. Kutatásaik során természetesen a nemzetközi szervezetek vonatkozó tevékenységét is feltártrák. Kutatásuknak ezt a részét a Külügyminisztérium gyakornokaként, a Nemzetközi Jogi Főosztály szupervíziója mellett végezték.

A több éves kutatómunka eredményeként elkészült könyvet kizárólag elektronikus módon publikálták. Először, mintegy másfél évtizedig a *Hungarian Human Rights Foundation* vállalta, hogy e munkát minden érdeklődő számára szabadon hozzáférhetővé teszi (ez volt a talán sokak által ismert hhrf.org/autonomia oldal). Az alapítvány hosszú idő után azonban új és modern honlapot hozott létre, amelyre már technikai okokból nem tud csatlakozni a korábbi publikáció.

Annak érdekében azonban, hogy a kutatás eredményei ne vesszenek el, arra az elhatározásra jutottunk, hogy „*A kisebbségi autonómia – működő modellek, magyar elképzelések*” című munkát a Flachbarth-füzetek részévé tesszük és a Flachbarth-blogban közöljük.

Tartalmas időtöltést kívánunk az autonómiák világában – akár egy történelmi pillanatképként, akár a kisebbségvédelem legizgalmasabb és legellentmondásosabb vizsgálataként olvassuk e kötetet.

A Szerkesztő

Gerencsér Balázs - Juhász Albin

A kisebbségi autonómia

(működő modellek, magyar elképzelések)

Budapest, 2001.

*„És ne gondold, hogy kihalnak
Sujtott népek hirtelen,
Amíg össze-zeng a dalnok
S a nemzeti érzelem.”*
(Arany János: Kozmopolita költészet)

Tartalom

Előszó	7
I. A kisebbségi autonómia egyes nemzetközi jogi kérdései	13
1. <i>Alapfogalmak</i>	13
1.1. A kisebbségvédelem jellegzetességei	13
1.2. A kisebbség meghatározása	17
1.3. Az autonómia meghatározása	23
1.4. A kisebbségi problémakezelés három pillére	28
2. <i>Az autonómia megjelenése egyes nemzetközi jogi dokumentumokban</i>	28
2.1. Az autonómia megjelenése a nemzetközi pozitív jogban	28
2.2. A nemzetközi pozitív jog egyes multilaterális dokumentumai	30
2.3. A nemzetközi pozitív jog egyes bilaterális dokumentumai	40
3. <i>A kisebbségvédelem realizálódása a nemzetközi szervezetekben</i>	43
3.1. Egyesült Nemzetek Szervezete	43
3.2. Európa Tanács	45
3.3. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet	47
3.4. Közép-Európai Kezdeményezés	48
3.5. Európai Unió	50
3.6. Összegzés	52
II. A nacionalizmusról	57
III. Működő autonómiák Európában	61
1. Dél-Tirol	61
2. Az Åland-szigetek	72
3. Belgium	78
4. Katalónia	86
5. A baszkok autonómiája	96
6. Korzika	102
IV. Európán túli autonómiák	109
1. Az Európán túli autonómiák elé	109
2. Nicaragua atlanti partja	111
3. Malaysia	118
V. A Kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége	125
1. <i>A többségi államok alkotmányának elemzése</i>	125
1. Szlovénia	126
2. Horvátország	130
3. Szlovákia	134
4. Románia	138
5. Ukrajna	141
6. Jugoszlávia	142
2. <i>Áttekintés a Kárpát-medencei magyarság helyzetéről</i>	145
2.1. Felvidék	145

2.1.1. Az autonómia kérdése	145
2.1.2. Véleménykülönbségek a Magyar Koalíció Pártjában	150
2.1.3. Az MKP kapcsolata más határon túli szervezetekkel, anyaországi pártokkal.....	152
2.1.4. Az euro-atlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések	153
2.1.5. Néhány szó a nyelvtörvény csapdájáról.....	155
2.2. Kárpátalja	158
2.2.1. Az autonómia kérdése	158
2.2.2. Véleménykülönbségek az ukrajnai magyarság körében.....	161
2.2.3. A KMKSZ kapcsolata más határon túli szervezetekkel, anyaországi pártokkal	162
2.2.4. Az euro-atlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések	163
2.3. Erdély.....	165
2.3.1. Az RMDSZ szerkezete, viták az RMDSZ-ben	165
2.3.2. Az autonómia jelen helyzete	171
2.3.3. Az euro-atlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések	172
2.4. Vajdaság.....	175
2.4.1. Előzmények.....	175
2.4.2. Vajdasági magyar szervezetek.....	176
2.4.3. A háromlépcsős modell lényege.....	177
2.4.4. A koncepcióval kapcsolatban felmerülő véleménykülönbségek	178
2.4.5. Az egyeztetett autonómia-tervezet támogatottsága	179
2.5. Dél-Baranya és Kelet-Szlavónia.....	183
2.5.1. Áttekintés	183
2.5.2. Horvátországi magyar szervezetek	185
2.5.3. A HMDK külkapcsolatai	186
2.5.4. A kisebbségvédelmi egyezmény és a kulturális autonómia	187
2.5.5. Az első és második szintű közigazgatásról.....	188
2.6. Muravidék	189
2.6.1. A Muravidéki Magyar Nemzeti Önigazgatási Közösség (MMNÖK)	189
2.6.2. A muravidéki magyarság külkapcsolatai	191
2.6.3. A muravidéki magyarság problémái	192
2.6.4. Az euro-atlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések	194
VI. A státustörvényről	195
1. Előzmények.....	195
2. A MÁÉRT II. ülése és a státustörvény	197
3. Külföldi példák.....	198
3.1. A szlovák törvény	198
3.2. A szlovén törvénytervezet.....	199
3.3. A lengyel törvényjavaslat	201
4. Előnyök-hátrányok.....	202
5. A Magyarok Világszövetsége külhoni magyar állampolgárság koncepciója.....	205
Felhasznált források jegyzéke.....	207

Előszó

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar hallgatóiként 1998-ban készültünk el a nyugat-európai kisebbségi autonómiákat bemutató első dolgozatunkkal. Dolgozatunk elsődleges célja az Európában működő azon autonómiák kezdetektől történő bemutatása volt, amelyek modell értékűek, és ezért egyes elemei a környező országokba szorult magyarság számára is mintaként szolgál(hat)nak.

A Kárpát-medencei magyarság ugyanis Európa legnagyobb lélekszámú és egyúttal legbékésebb, jogait, törekvéseit jogállami eszközökkel elérni próbáló kisebbsége. A mai napig azonban — több, mint nyolc évtized elmúltával sem — tudta elérni azokat a minimális kisebbségi jogokat, amelyek lehetővé tennék nemzeti identitásának megőrzését. Ezek a jogok egyébként — mint azt dolgozatunk is igyekszik bemutatni — az Európa nyugati felén élő nemzeti kisebbségek számára általában biztosítottak. Az autonómia jogintézményére azonban több Közép–Kelet európai ország ugyanis félve tekint, mert benne valamiféle fenyegetettséget lát területi integritására nézve.

A 2000 tavaszára elkészült újabb dolgozatunk célja az volt, hogy empirikus áttekintést adjon a határon túl élő magyarság jelen helyzetéről, legaktuálisabb problémáiról, azok alakulásáról. Külön fejezetben vizsgáltuk a kisebbségi autonómia nemzetközi jogi kérdéseit, hiszen az autonómia jogintézménye az alkotmányjog és a nemzetközi jog mezsgyéjén helyezkedik el. Ennek megfelelően újabb fejezetben foglalkoztunk a Kárpát-medencei magyarság által lakott többségi államok alkotmányos rendelkezéseinek kisebbségi szempontú elemzésével.

Az elcsatolt területek magyarságának helyzetét az alábbi szempontok szerint vizsgáltuk:

1. Milyen megoldást látnak az adott határon túli terület magyar közösségeinek vezetői a magyarság helyzetének javítására, problémáinak orvoslására?
2. Az adott közösségek különböző autonómia-formákra vonatkozó elképzelései, megvalósítási lehetőségek;
3. A magyar nemzeti közösségek politikai szervezeteiben felmerülő belső viták, véleménykülönbségek;
4. A határon túli magyar szervezetek kapcsolatai más Kárpát-medencei ország hasonló szervezeteivel, anyaországi pártokkal;
5. Milyen változást eredményezett Magyarország NATO tagsága és Európai Unió meghívása Magyarország, illetve a magyar nemzeti közösségek megítélésében, a hozzájuk való viszonyulásban?
6. Hogyan fogadná a határainkon túl élő magyar nemzeti közösség egy jogállásukat szabályozó, Magyarországon speciális jogokat biztosító törvény megszületését.

A kérdések megválaszolásához szükséges információkat elsősorban az 1999. március 29. és május 6. között megtett tanulmányút során gyűjtöttük. A Szlovákiát, Ukrajnát, Horvátországot, Szlovéniát, Romániát érintő, mintegy 6000 km-es utazás során felkerestük az említett országok magyarságának legitim vezetőit, képviselőit, akik rendkívül készségesen segítettek munkánkat, amelyet ezúton is hálásan köszönünk! A hiteles tájékoztatás lejegyzetelése mellett munkánk során felhasználtuk a beszélgetőpartnereink által megadott egyéb forrásokat is.

Tanulmányutunk megvalósításához a Rákóczi Szövetség mellett nélkülözhetetlen segítséget nyújtott Gémesi Ferenc Külügyminisztériumi osztályvezető, valamint a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karon működő Nemzetközi Jogi Tehetséggondozó Műhely.

A szomszédos országok közül a NATO légicsapások miatt nem tudtuk felkeresni a Vajdaságban élő magyarokat, illetve legitim politikusaikat, ezért e fejezet írásakor pusztán az itthon fellelhető és rendelkezésünkre bocsátott forrásokra hagyatkozhattunk. A jugoszláviai magyar közösség helyzetéről tehát egy általános áttekintést próbáltunk adni.

Dolgozatunkban külön kitértünk az un. „statustörvény” kérdésére. Az általános kérdések áttekintése mellett bemutattuk a hasonló szlovák törvény, illetve szlovén törvénytervezet valamint a lengyel törvényjavaslat legfontosabb rendelkezéseit.

Napjainkban az autonómia aktualitása — mint az például Koszovó illetve a Vajdaság helyzetén figyelemmel kísérhető — rendkívül nagy. Az európai történelem megrázkódtatásai azt mutatták meg – és mutatják meg napjainkban is –, hogy a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú egyesülő kontinensünk stabilitása, demokratikus biztonsága és békéje szempontjából. A kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának tiszteletben tartása azonban nem elég! Meg kell teremteni azokat a feltételeket is, amelyek közt ez az identitás kifejezhető, megőrizhető és fejleszthető. Ehhez egyfelől elengedhetetlenül szükséges az államok közötti együttműködés, de legalább ilyen fontos a helyi és regionális hatóságok közti határokon átnyúló együttműködés is, amely természetesen nem veszélyeztetheti az államok alkotmányát és területi integritását. A bemutatott európai modellek mindebben mintaként szolgálnak térségünk számára, amelynek vannak még adósságai a fenti keretek megvalósítása terén.

Az autonómia elérése — mint azt dolgozatunk is igyekszik bemutatni — küzdelmes folyamat, megvalósításához konkrét lépések vezetnek. Olyan folyamat ez, amely a kisebbség és a többség folyamatos párbeszédén alapul, lehetővé téve a kisebbségi jogok valósággá válását.

Egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy amelyik ország részt kíván venni az integrálódó Európában, annak autonómiákat kell teremtenie. A működő autonómiák példája ugyanis egyértelműen azt mutatja, hogy mindez fokozottan szolgálja Európa egységét.

Jelen kötet az 1998 - 2000. között elkészült tudományos dolgozatok egységesített kiadása. A téma kifogyhatatlanul terebélyes, ezért gyakran kényszerültünk eredeti elképzeléseink korlátozására. Történt mindez annak érdekében, hogy a közjogi szemlélettől eltérő megközelítéseket kiszűrjük.

Tudatában vagyunk, hogy egyetemistaként az egyenként is könyvtárnyi irodalommal bíró európai autonómiákhoz új tényanyagot keveset tudtunk hozzátenni, mindazonáltal célunk egy közjogi gondolkodáson alapuló összefoglalás volt. A magyar nemzeti közösségekről adott áttekintés a 2000. november 20-val bezárólag tudomásunkra jutott információkon alapul.

Dolgozataink elkészüléséhez nyújtott segítségért megkülönböztetett köszönettel tartozunk témavezetőnknek, Kilényi Géza professzor úrnak, aki a kezdetektől lelkesen támogatta, követte és segítette munkánkat. Nemzetközi jogi iránymutatásaiért, építő tanácsaiért pedig Kovács Péter professzor úrnak tartozunk köszönettel.

Budapest, 2001. február 1.

Gerencsér Balázs - Juhász Albin

A dolgozat elkészüléséhez nyújtott segítségükért,
hiteles tájékoztatásukért
köszönetünket fejezzük ki:

Felvidék

Vörös Péter - MKP pártigazgató;
Duray Miklós - MKP tiszteletbeli elnöke;
Bárdos Gyula - MKP parlamenti képviselő, az MKP frakció elnöke;
Kvarda József - MKP parlamenti képviselő, az Önkormányzati Tanács elnöke;
Mészáros Lajos - MKP képviselő, az Alkotmányügyi Bizottság elnöke;
Szabó Olga - MKP parlamenti képviselő;
Csámpai Ottó - etnopszichológus, Nagyszombati Egyetem;
Jarábik Balázs - Máray Sándor Alapítvány;

Kárpátalja

Kovács Miklós - KMKSZ elnök, parlamenti képviselő
Milován Sándor - KMKSZ alelnök
Dupka György - Magyar Értelmiségiek Kárpátaljai Közösségének elnöke
Reisz Pál OFM és a Nagyszőlősi Ferences Misszió

Erdély

Csapó I. József - RMDSZ szenátor;
Székely István - RMDSZ alelnök
Sántha Pál Vilmos - RMDSZ Csíkszereda Városi Szervezetének elnöke;
Szepessy László - RMDSZ elnökségi titkárságvezető
Lászlóffy Aladár - költő
Pápay Zoltán
Szász Zoltán

Drávaszög és Kelet-Szlavónia

Pasza Árpád - HMDK elnök
Jakab Sándor - HMDK alelnök, parlamenti képviselő
Kucsera Bandi - HMDK titkár, az Eszéki Oktatási Központ igazgatója

Muravidék

Tomka György - az MMNÖK elnöke

Göncz László - a lendvai Magyar Nemzetiségi Művelődési Intézet igazgatója

Balaskó József - az MMNÖK korábbi elnöke

Itthonról segítette munkánkat:

Kilényi Géza - tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE-JÁK)

Kovács Péter - tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE-JÁK)

Gémesi Ferenc - külügyminisztériumi osztályvezető

Szabó Marcel - egyetemi adjunktus (PPKE-JÁK)

Szádeczky-Kardoss Irma- ELTE-ÁJK — a Kar tiszteletbeli tanára

Kardos Gábor - egyetemi docens (ELTE-ÁJK)

Valki László - tanszékvezető egyetemi tanár (ELTE-ÁJK)

Sándor Annamária (Teleki László Intézet)

Halzl József - a Rákóczi Szövetség elnöke

Íjgyártó István

Reiter József

I. A kisebbségi autonómia egyes nemzetközi jogi kérdései

1. Alapfogalmak

1.1. A kisebbségvédelem jellegzetességei

A nemzetközi jogi kisebbségvédelem a legtöbb fantáziát igénylő, hiányos szabályozással rendelkező, de megoldásaiban a legszínesebb jogágak egyike. Jelen fejezet a kisebbségvédelem nemzetközi jogi aspektusait szándékozik körüljárni, különös tekintettel az autonómiára, annak fajtáira, illetve az azt megalapozó fogalmakra. A fejezet második részében a legfőbb két- és többoldalú nemzetközi szerződéseket tekintjük át, amelyek az autonómiatörekvések lényeges elemét adják, hiszen - mint arra alább is kitérünk - kevés kapaszkodó van a nemzetközi jogban, amely kifejezetten az autonómiát érinti.

Európa történelmét tekintve a jelen kor kisebbségeinek ébredése nem új jelenség. Fernand de Varennest¹ szerint az etnikai konfliktusok egy folytatódó jelenségnek a részét képezik, amely úgy fejlődött és változott - és nem megjelent és eltűnt - mint Európa maga változott politikai és szociológiai értelemben.

Azt is látnunk kell, hogy nem véletlen a nemzetközi jog hiányossága ezen a téren. Európában kevés olyan állam van, ahol ne élne kisebbségek. Az államok nagy része fél az autonómiától, mert benne valamiféle fenyegetettséget lát területi integritására nézve. Félelmük részben megalapozott - mégha olykor az aktuálpolitikai felhang erősebb is. Az autonómia megalkotása magában rejthet olyan alig helyrehozható hibákat, amelyek a többségi állam tényleges sérüléséhez vezethetnek, akár előnytelen, meggondolatlan szerződéssel, akár a kisebbségnek a többségi állam testéből való kiszakadásával. A jelen erőteljes szeparatista fellángolásait nyomon lehet követni a sajtóban is. A számos példából csak a baszk törekvéseket emelnénk ki,² miszerint kiderült, hogy az ETA pártjával, az Euskal Herrierokkal a többi baszk szeparatista párt titkos egyezményt írt alá Spanyolország ellen. Céljuk az önálló baszk állam létrehozása lenne. Ez természetesen kivételes és erőszakos reakció egy kisebbség részéről, és el sem várható az adott államtól, hogy ezt kitörő lelkesedéssel fogadja, mindenestre nyilvánvaló, hogy az autonómia természetesen a központi hatalom decentralizációjával jár, így az államok nem tolonganak az első sorokban, hogy a területükön élő sokszor négy- öt vagy több kisebbségnek autonómiát adjanak. (Ugyanakkor ezt nézetet oldja Spanyolország nagyvonalúsága.)

A nemzetközi jog igyekszik mindkét fél érdekeit kielégíteni, egyrészt az államok például lehetőséget kapnak a Nyelvi Chartából a kevesebb kötelezettséggel járó cikkelyeket - képletesen szólva - összeválogatni, másrészt a kisebbségek is részesülnek védelemben, amelyet hol kétoldalú, hol nemzetközi szervezetek multilaterális szerződése tesznek kötelezővé.

¹ Dr. Fernand de Varennes: Ethnic Conflicts and Language in Eastern European and Central Asian States (in: International journal on minority and group rights, 1997. Vol. 5., No. 2., 139.o.)

² Magyar Nemzet 1999. október 2., 3.o.

A mi kiindulópontunk a nemzetközi kisebbségvédelem legfontosabb alapfogalmainak tisztázása, amelyek nélkül nem tudjuk a maga egészében megérteni az autonómiát, a kisebbségek és a többségi állam sokszor parázs hangulatú vitáit, de a föderalizmust vagy a szélsőséges szeparatista reakciókat sem.

1.2. A kisebbség meghatározása

Kovács Péter véleménye a kisebbség definíciójának kutatásáról,³ tartalmának boncolgatásáról elég elgondolkoztató. Idézett tanulmányát a következő mondatokkal kezdi: *ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lassítani.*

E fejezetben nem célunk a fenti tényállás bármely elemét megvalósítani, csak igyekszünk a különböző definíciók mentén rávilágítani azokra az elemekre, amelyek *a priori* részét képezik az egyes kisebbségvédelemhez tartozó kifejezések meghatározásának.

Hans-Joachim Heintze *Autonomy and Protection of Minorities under International Law*⁴ című tanulmányában kifejti, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság görög- bolgár közösségek ügyében adott tanácsadó véleményében⁵ lelhető meghatározás bizonyos alapot adott a definíció körüli vitáknak. A bíróság szerint *kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól, és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.*

Az Állandó Nemzetközi Bíróság ezt a definíciót csak bizonyos kifejezések pontosításával egészítette ki, úgy mint: a „csoport” földrajzi elhelyezkedését nemcsak az absztrakt „államba” helyezi, hanem a területiséget is megemlíti,⁶ ajtót nyitva immár a tömb- szór- vány lényeges figyelembevételének; a csoport sajátosságait Capotorti etnikai, vallási és nyelvi jegyekben határozza meg, a Bíróság az „etnikai” kifejezést leszűkíti tisztán „fajira”, de kiegészíti a jellemzőket a „tradíciók” megemlékezésével.

Az ENSZ főtitkára a kisebbségi csoportok fenti jellemzőit a közös eredet és a közös népszokások kategóriájával egészíti ki;⁷ az Európai Népcsoportok Föderalista Uniója (FUEV) NGO etnikai csoporton egy állam területén kompakt vagy széttöredezett formában megtelepült etnikai közösséget ért. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény az eddigi meghatározást egy időkerettel egészíti ki, ugyanis csak „a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos” népcsoportot tekint kisebbségnek.

A definíciók többsége Capotorti nyomán egyfajta objektív szemléletű meghatározást ad. Lényeges azonban megemlétenünk azokat a próbálkozásokat, amelyek a szubjektív

³ Kovács Péter: A kisebbségek definíciójáról és a kisebbség-többség viszonyáról (in: Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Osiris, Budapest, 1996.) 36.o.

⁴ in: Günther Bachter (ed): *Federalism against Ethnicity?* (Verlag Rüegger, Zürich 1997.)

⁵ PICL Series B, No. 17, 17.o.

⁶ locality

⁷ Kovács Péter: A kisebbségek definíciójáról... 47.o.

elemeket emelik (csak) ki, próbálva így választ adni a sokféle kisebbség egyes szituációban oly hasonló reakcióira. Például *Bibó* (A kelet-európai kis államok nyomorúsága című tanulmány), vagy Asbjørn *Eide*, a norvég származású nemzetközi jogász, aki a kisebbség frusztráltságát említi. Eide véleménye szerint „kisebbségi helyzet akkor van, ha a kisebbség frusztrált. A kisebbség frusztráltsága azonban frusztrálja magát a többséget is.”

A szubjektív elemek kutatása valójában nem képezi szerves részét a kisebbségi definícióknak. Ezen kalandozások egyrészt képesek - a fent idézett - kodifikációs tevékenység lassítására, másrészt nem képesek általános jegyeket képviselni. Ez utóbbit azzal indokolnánk, hogy elgondolkodtató, hogy az említett „frusztráció” eredete mi lehet? Tipikusan közép- és kelet-európai jelenség a kisebbségnek a többség által való (és háttérpolitikai indítatású) „frusztrációja”, amely alapján az állam arra tud a nemzetközi nyilvánosság előtt hivatkozni, hogy lám, a szeparatista kisebbség veszélyezteti területi integritását.

Fontos tehát meglátni a különbséget az objektív és szubjektív kisebbségi definícióelemek tartalma között. Heintze említi tanulmányában⁸ - és Capotortira hivatkozik - hogy a kisebbségi csoportoknak objektív és szubjektív feltételeknek kell megfelelniük. *Objektív* kritériumok között említi (1) a többség számszerinti fölényét, hogy a kisebbséghez tartozó személyek az adott állam többségi lakosságánál számszerűen kevesebben vannak és nem domináns pozícióban; (2) annak az államnak az állampolgárai, ahol élnek és (3) etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességet (dominanciát) hordoznak magukon, amely az adott állam többségi lakosságától különbözik. *Szubjektív* aspektus: a kultúra, tradíciók, vallás vagy nyelv megőrzésére irányuló összetartozás, szolidaritás érzése. Továbbá Heintze megemlíti, hogy a szubjektív szempont alapvető szerepe, hogy lehetővé teszi a nemzetközi jognak, hogy különbséget tegyen egy kisebbség és egy integrálódni szándékozó csoport között.

Véleményünk szerint a fenti csoportosítás a végeredménye annak, amit a kisebbség definícióinak kutatása kezdett el. A definíció-alkotásban nehéz előrejutni, de ezen kritériumok sokat próbált és keveset változó jellege némi biztosítékot adhat nekünk arra, hogy körül tudjuk határolni a kisebbség nehezen megragadható problémakörét. Ám lényeges szem előtt tartanunk azt is, hogy az itt felvázolt definíció-kutatás még csak közelről sem kielégítő, továbbá igaz, hogy *res ipsa loquitur* (a dolgok magukért beszélnek): a normaalkotásnak, illetve az érdemi kisebbségvédelemnek nem az absztrakt definiálás az első lépcsőfoka, hanem az adott (minden esetben más) helyzet feltárása, és a lehető legjobb jogi megoldás megtalálása.

*

Itt tartjuk szükségesnek megemlíteni, hogy két fogalompár kapcsolódik a „kisebbség” fogalmához: az egyik a *kisebbség és nép* elnevezések, a másik a *tömb és a szórvány* kapcsolat.

A két elnevezés (a kisebbség és a nép) gyakran fedik egymást.⁹ Az esetek túlnyomó többségében kisebbségnek nevezik magukat azon emberek, vagy csoportok, akik az adott

⁸ Hans-Joachim Heintze: im. 81.o.

⁹ Hans-Joachim Heintze: im. 82.o.

államban magukat számszerűleg is kisebbséginek tartják, tekintettel más embercsoportokra; ezzel ellentétben etnikai csoportok gyakrabban tartják magukat „népnek”, mintsem „kisebbségnek”.

Heintze a két kifejezés közötti különbségre önrendelkezés megfogalmazása végett szándékozik rávilágítani. A „népek önrendelkezése” volt az első megfogalmazás a nemzetközi jogban.¹⁰ A kisebbségek önrendelkezése egy későbbi fejleménye a nemzetközi jogtudománynak, melynek kapcsán „tárgyalásoknak és kompromisszumoknak kell megtörténniük (ti. a központi kormányzat és a kisebbség/nép között), valamint lehetőséget kell keresni arra, hogy a *kisebbség* a maga régiójában bizonyos fokú önrendelkezést kapjon.”

A kisebbség terminológiája jelentős értékrendbeli változásokon ment és megy át ma is. Kirívó példa lehet a két kifejezés szembenállására a kilencvenes évek elején Franciaországban a korzikai probléma, amelynek kapcsán a francia Alkotmánytanács 1991. április 12-én kijelentette, hogy Franciaországban egy nép van, és ez a „francia nép”. Tehát az állam a csoportot, mint kisebbséget nem ismeri el, legfeljebb, mint az állam egészének részét képező „korzikai népet”. Franciaországban nem alkotmányos fogalom a „kisebbség”, ezért is tudott az állam a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkelyével szemben fenntartást tenni. Kovács Péter a „nép” fogalmához hozzáteszi,¹¹ hogy ez a kifejezés indokolt abban az esetben is, amikor több nép él egy országban (a spanyol népcsoportok kiváló példái ennek). Szerinte kisebbség az, ami nem nép; lehet nemzeti, etnikai és nyelvi alapon osztályozni. (Az osztályzás kapcsán jegyezzük csak meg, hogy pl. de Varennes csak vallási és nyelvi kisebbség közt tesz különbséget.¹²) Közép-Kelet-Európában a „kisebbség” valamint a „nemzetiség” kifejezések élnek, hiszen - a határon túli magyarok helyzetét szem előtt tartva - történelmi változások eredményeként, kevesebb, mint száz éve egy államhoz tartozó nagyobb csoportról van szó, amelynek státusza élesen különbözik pl. a fent említett korzikai példától.

A határon túli magyarság státuszát alapvetően meghatározó másik fogalompár a tömb és a szórvány lakosság. Ezzel a problémakörrel részletesen fogunk foglalkozni alább, az autonómia fajtáinál, illetve a háromlépcsős modell taglalásánál.

A kisebbségeknek az eddig tárgyalt definíciói nem érintik a csoport elhelyezkedését egy államban. Azonban nyíltan állíthatjuk, hogy az önrendelkezés biztosítása szempontjából lényeges a különbség egy szétszórtnak (ismert terminológiával élve - párdurcított elrendezésben) élő illetve egy tömören összefüggő területen elhelyezkedő kisebbség között. Nyilvánvaló, hogy a tömb-kisebbségnek nagyobb jogosítványai lehetnek saját önrendelkezésük, önkormányzásuk megvalósítása terén, egészen a közigazgatás (régióon belüli) teljes irányításáig.

¹⁰ Lásd az 1960-ban elfogadott 1514 (XV) sz. ENSZ határozatot. (Lásd még: 2.2.2. fejezet.)

¹¹ Kovács Péter: Területi autonómiák, speciális státuszok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései (in: Magyarország és Európa, 1994. 2.szám) 77.o.

¹² „religious or linguistic” Dr. Fernand de Varennes: Ethnic Conflicts... (in: International journal on minority and group rights, 1997. Vol. 5., No. 2., 139.o.)

1.3. Az autonómia meghatározása

1.3.1. Az autonómia általában

A legtágabb megfogalmazása szerint *az autonómia olyan kisebbségvédelmi intézmény, amely az egyes államokban az autonómiához tartozó embercsoport (faji, etnikai), nyelvcsoporthoz, vallási csoport, kulturális csoport vagy terület érdekeit hivatott védeni.*

A fenti definíció amellett, hogy vázolja az autonómia jellegét, még nem ad pontos választ az intézmény lényegére. Heintze definíciója a nemzetközi jogi megközelítést tükrözi:¹³ „az autonómia egy eltérő identitással rendelkező csoportnak bizonyos fokig terjedő önkormányzás biztosítását jelenti. Az autonómia a szubszidiaritás elvének kiteljesítése. Az autonómia határainak terjedelme minden esetben más, nincs egy általánosan meghatározott mérték. A nemzetközi jog szerint az autonómia jelentését egy megállapodásban lehetne összefoglalni, amelyben a kisebbség az állam bizonyos területén a saját helyi ügyeit intézheti az önkormányzás alapján, új állam létrehozatala nélkül.” E definícióhoz kapcsolódóan az autonómia nem más, mint a nemzeti kisebbség önrendelkezésének egyik lehetséges megvalósulása, a központi hatalom befolyásának megtartásával, de nem jogosítva föl a kisebbségi csoportot arra, hogy beavatkozzon az állam hazai és nemzetközi státuszával, illetve a bel- és külpolitikával kapcsolatos ügyekbe.

Kovács Péter definíciója felöleli mind az intézmény személyi és területi, mind a tömb és szórvány jellegét, valamint az autonómia lényegét alkotó igazgatási hatáskörökre is kiterjed.¹⁴ „Autonómia az illető közösségnek valamilyen — az általa lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez kötődő vagy pedig a közösséghez tartozó s az identitást felvállaló összes individuumot átfogó — érdekképviselési és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal történő felruházása.”

A fenti meghatározás mentén tekintjük végig az autonómia fő jellegzetességeit és fajtaíát. Az „illető közösség” viszonya a többségi államban való elhelyezkedéshez háromféle módon lehetséges: a) *lakott terület egészéhez* kötődő kisebbségre példa a Balti-tengerben lévő (Finnországhoz tartozó, de svéd lakosságú) Åland-szigetek helyzete, Franciaországhoz tartozó Korzika szigete, magyar viszonylatban csak régióon belüli kisebb területeket lehet megemlíteni, mint például Felvidéken Csallóköz, Erdélyben Székelyföld, Horvátországban a Baranya-háromszög, Szlovéniában a Muravidék; b) *a lakott terület egy részéhez* kötődő kisebbség legjellemzőbb megnyilvánulása az összes határon túli magyar régió, amelyekben száz százalékos magyar terület szinte alig lelhető, más néven „párducfoltos” elhelyezkedésnek is említi az irodalom; c) *a közösséghez tartozó és az identitást felvállaló individuumok*, mint az autonómia alanyai, élő példaként a lapp kisebbség, amely a skandináv államokban kulturális autonómiával bír, valamint a lapp Népgyűlés konzultatív jogkörrel van felruházva.

A definíció említi a kisebbségek jogait biztosító intézménykomplexumokat. Ezek alapvetően az autonómia két fajtája mentén húzódnak: a kulturális autonómia - általában -

¹³ H-J Heintze: Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenrechte im Völkerrecht; Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz, (Baden-Baden 1994) 180.o.

¹⁴ Kovács Péter: Területi autonómiák... (in: Magyarország és Európa, 1994. 2.szám) 77.o.

érdekképviselőt biztosít, míg a politikai autonómia adott esetben igazgatási jogköröket is tartalmazhat. Ezek esetlegességére, illetve terjedelmének változatosságára részletesen az 1.4. fejezetben térünk ki, mindenesetre - a fajtáktól eltekintve - az autonómiák e két (szűk- érdekképviselői és bővebb-igazgatási) terjedelmű jogkört tartalmazhatják.

A továbbiak könnyebb értelmezése céljából röviden összefoglaljuk, hogy az autonómia fajtáit tekintve beszélhetünk területi-, személyi-, terjedelmét tekintve pedig kulturális és politikai autonómiáról. Ennek tükrében jelen dolgozatunk elsősorban a szélesebb jogköröket tartalmazó *politikai autonómiát* tárgyalja, amely lehet személyi vagy területi elvű, illetve ezek kombinációja. A későbbiekben a perszonális autonómia esetlegesen kisebb terjedelme alatt nem azt értjük, hogy feltétlenül egybeesne a személyi autonómia a kulturális autonómia fogalmával.

Az autonómiák fajtáit követően térjünk rá a kialakulási metódusukra, mert egyes esetekben ez dönti el az autonómia életképességét, garanciális védettségét. Kiindulópontunk a nemzetközi jog azon hiányossága, hogy nincs általánosan kötelezővé téve, hogy egy állam autonómiát kell biztosítson a területén élő kisebbség számára. Emiatt alakultak ki a különböző módok a kisebbség védelmének kialakítására. Létrejöttüket tekintve autonómiát hozhat létre belső jog és külső jog. A *belső jog* alkotta autonómiára az jellemző, hogy az adott állam — mivel a nemzetközi jog nem kötelezi, de mégis lényegesnek véli — jogalkotója létrehozza az autonómiát. „Ezt az aktust a nemzetközi jog tudomásul veszi, sőt üdvözlí.”¹⁵ Így jött létre területi autonómiaként Grönland vagy Korzika; személyi autonómiaként a skandináviai lappok. A *külső, avagy nemzetközi jog* alapján létrehozott autonómiák alapulhatnak kétoldalú szerződésen (mint pl.: Åland-szigetek¹⁶, Dél-Tirol¹⁷.); alapulhatnak egyoldalú nemzetközi jogi aktuson (pl.: a Nemzetek szövetsége idején Albánia és Irak); ezeken kívül még alkothat autonómiát a külső jog alapján a nemzetközi jogközösség döntése is, elsősorban a rend és a béke megóvása érdekében (ilyen volt pl. az iraki kurd lakosság védelme, ill. a Délszláv államban a biztonsági övezetek, stb.)

Lényeges felsorolni az autonómiák megszüntetésének korlátait is. Ezeket szintén a belső- illetve a külső jog alapján lehet csoportosítani. A *belső jog* szerint lehetősége van az adott államnak arra, hogy vétőjoggal ruházza fel az autonóm közösséget, mint ahogy az Åland-szigeteken történt. Ezen kívül lehetősége van arra is, hogy magas szintű jogi – sokszor alkotmányos– normában eleve kizárja az autonómia megszüntetését. *Külső avagy nemzetközi jog* alapján az autonómia megszüntetésének a korlátai: pl. a szerződések fordulatai, amelyekben hivatkoznak a nemzetközi jog egyes normáira, továbbá a „szerzett jogok védelmének elve”, stb.

1.3.2. A területi autonómia

A kisebbségek elhelyezkedését szem előtt tartva kétféle rendszerű autonómia-modell alakult ki a történelem során: a területi és a személyi elvű. A kisebbségeknek biztosított autonómia általános formája¹⁸ - a *területi autonómia*. Bár az autonóm területek sok

¹⁵ Kovács Péter: Az autonómia a nemzetközi jogban (Magyarország 2000 konferencia, Budapest, 1997.)

¹⁶ lásd 1921-es svéd- finn szerződést, az 1922-es garanciális törvényeket és így tovább

¹⁷ lásd pl. 1946-os olasz-osztrák szerződést

¹⁸ R. Bernhardt: Encyclopedia of Public International Law (Amsterdam, 1992) 309. o.

tekintetben különböznek egymástól és általános definíció nem adható. Bernhardt megfogalmazásában a területi autonómia „egy megállapodás, amelynek célja, hogy biztosítsa az önrendelkezés bizonyos fokát egy államban élő csoportnak, amely különbözik a lakosság többi részétől. (...) Elvontabb terminológiával, a területi autonómia a régió részleges önállóságát jelenti a központi kormányzat befolyásával szemben.”

A területi autonómia kialakításának legalapvetőbb meghatározója a terület és a rajta élő csoport közötti kapcsolat. Ha végigtekintjük a nyugat-európai elemzett modelleket, világosan látjuk, hogy mit is jelent ez a „kapcsolat”; egyes csoportokat nemcsak a fentebb felsorolt jegyek különböztetik meg az állam többségi lakosságától, hanem az adott régióhoz fűződő - történelmi gyökerekből táplálkozó - vonzódása. A szigetek lakossága testesíti meg talán legszembeütőbbben föld és nép összetartozását. Az Åland-szigetek illetve Korzika szigetén élő kisebbséget (népet) a történelem sodorta azon állam fennhatósága alá, amelynek ma részét képezi. Svédország és Finnország, illetve Olaszország és Franciaország között - átvitt értelemben is - félúton lévő területi egységek lakossága teljesen külön nép (etnológiai szempontból is). A spanyol autonóm közösségek, illetve a belga föderáció a történelmi régmúltban egymás mellé rendelődött csoportok együttélése, amely tartalmazza a bizonyos fokig terjedő önrendelkezés (önkormányzás) gyakorlását. A határon túli magyarság területi jellegzetességeihez legközelebb Dél-Tirol áll. A Brenner-hágó vidékén élő németajkú tiroli kisebbség mind fogalmilag, mind ténylegesen legalább annyira elválaszthatatlan régiójától, mint például a horvátországi magyarok a Drávaszögtől.

A területi autonómia lényegét Heintze a következőkben látja:¹⁹ a területi jellegű autonómia a központi hatalommal szemben politikai, gazdasági vagy kulturális függetlenséget foglal magában, amely elsősorban nyelvi és kulturális különbségen nyugszik, és amely alkotmányos rendelkezésekre vagy a kormánnyal való megegyezésre épülő intézményeken alapszik. Kollektív terminológiaként jellemzi az autonómia ezen fajtáját, amely a világon fellelhető régiókat egységbe rendezi a felnőtt, állam- szerű szuverenitásoktól a központi hatalomnak való teljes alárendeltséggel jellemezhető területekig.

1.3.3. A személyi autonómia

A *személyi autonómia* a nemzetközi jogban nincs definiálva, így rákényszerül, hogy meghatározását esetről-esetre alkossa meg a nemzetközi jogközösség. Ezidáig összegyűlt tapasztalatokat Heintze a következőképpen összegzi: a személyi autonómia koncepciója az adott államon belüli meghatározott csoport tagjaira vonatkozik, tekintet nélkül tartózkodási helyükre és tartalmazva a jogot a kisebbség vallási, nyelvi és kulturális karakterének megőrzésére és fejlesztésére, a kisebbség által - a központi hatalom beavatkozása nélkül - alkotott intézményeken keresztül. Személyi autonómiát elsősorban etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi kisebbségeknek biztosítanak,²⁰ de itt meg kell jegyezni, hogy hosszútávú rendezésre a tisztán perszonális autonómia akkor felel meg, ha (1) az adott kisebbségnek nincs, vagy legalábbis csekély a területi kötöttsége; (2) több - szomszédos - országban ugyanaz a

¹⁹ Hans-Joachim Heintze: im. 88.o.

²⁰ Ruth Lapidoth: *Autonomy - Flexible solutions to ethnic conflicts* (US. Institute of Peace Press, Washington DC., 1997.) 37.o.

kisebbség él, területi kötöttségek nélkül vagy relatív területi kötöttségekkel (lásd lappok), vagy (3) a kisebbség - deklaráltan - nem tart igényt területi jellegű önrendelkezésre.

A személyi autonómia általában kiinduló jellegű megoldás a kisebbségi követelések rendszerében. A kisebbségek - bizonyos szempontból érthető - követelése a területiség kiemelése felé fordul. Igaz, hogy a területi autonómia nagyobb lehetőséget ad(hat) például a szociális és gazdasági ügyek megoldására, illetve találkoztunk olyan példával is (Felvidék), ahol a területi autonómia szinonímája az önkormányzatiság; mégis a személyi jellegű autonómia bizonyos esetekben könnyebben megvalósítható, az adott kisebbségnél kielégítő jogokat biztosító intézményrendszer.

Kovács Péter három fő érvet sorakoztat föl a perszonális autonómia mellett:²¹ (1) egyszerűsíti a reá vonatkozó törvényhozási szabályzás elkészítését, hiszen létrehozhatók a helyi „miniautonómiák” a párducfoltos elrendezkedés mentén, mégis földrajzilag könnyebben írhatók körül; (2) a központi hatalommal szemben egy kompetens és legitim partner áll fel; (3) egyszerűsíti a választott országos testületnek a központi hatalommal szembeni pozícióját, hiszen mindkettő „országos hatáskörű”.

A skandináv lapp kisebbség személyi autonómiája élesen elhatárolható minden egyéb önrendelkezési formától. Az őslakos számi törzsek nyelvi és kulturális jogainak letéteményese a számi parlament, amely konzultatív jogkörrel rendelkezik a hatáskörébe rendelt területeken. Látható, hogy a lapp népcsoport egy állam területéhez kisebb mértékben kötődik, mint inkább a szomszédos államokban élő azonos nyelvű és kultúrájú számi törzsekhez.

1.3.4. A kombinált autonómiaforma és a háromlépcsős tervezet

Azért emeltük ki a személyi autonómia tiszta formáját megjelenítő lapp kisebbség helyzetét, mert az esetek nagyobb részében a területi és személyi jelleg keresztezi egymást, létrehozva ezzel egy kombinált autonómiaformát, amelyet már nem lehet kizárólag „területinek”, vagy „személyinek” titulálni. A kombinált autonómiaforma megjelenését tekintve véleményünk szerint a következőképpen csoportosítható:

(1) *belga modell*, azaz a „csöndes”, gyakorlati kohézió, tehát a területi jelleg alapját biztosító kilenc tartomány közti nyelvi határ mellett a személyi autonómiára utal az a tény, hogy például a Képviselőház illetve a Szenátus flamand nyelvű csoportjába nemcsak a flamand nyelvű régióban megválasztott képviselők tartoznak, hanem a flamand nyelven esküt tett képviselők, szenátorok is, és a brüsszeli kerületben megválasztott flamand nyelvű képviselők és szenátorok is.

(2) *nicaraguai megoldás*, azaz adott területen (Atlanti part) több népcsoport, etnikum él, amelyeket nem a közös eredet, hanem a régió köt össze, ám északon és délen a speciális jogokat az ott élő törzsekhez tartozó személyekre igazítják, utat nyitva ezzel az eltérő szokású és kultúrájú és eltérő elfoglaltságokat végző (lásd: erdészet, halászat, stb.) népcsoportok békés egymás mellett élésének.

²¹ Kovács Péter tudományos munkásságának eredményeit bemutató tézisek; Miskolc 1997., kézirat, 15.o.

(3) *vajdasági modell*, azaz *expressis verbis* meghatározott kohézió, amely a háromlépcsős autonómia-tervezet (1992) megvalósításával párhuzamosan is működővé tette a mind a területiséget, mind a személyi elvet hangsúlyozó autonómiát.

A háromlépcsős tervezet lényege, hogy egyszerre biztosítja az adott országban élő kisebbség jogait akár a tömbben, akár szórványban él. Tipikus jelenség, hogy a Magyarországgal szomszédos államokban a magyar kisebbség elhelyezkedése kivétel nélkül ötvözi az egy területen lakó „tömbmagyarságot” a párducfoltos elrendezésben élő ún. „szórványmagyarsággal”. Ez a kereszteződés az autonómiára kivetítve a területi és a személyi önrendelkezés részletesen körülhatárolt megfogalmazását teszi szükségessé. A kárpát-medencei magyar kisebbség elhelyezkedésének sajátos jellegét követve az 1992-es vajdasági tervezet helyet ad a személyi elvű (területhez nem szükségszerűen kapcsolódó) autonómiától, a területin át, Vajdaság, mint tartomány autonómiájáig.

A háromlépcsős modell a nemzetközi jogban az első kimondott kohézió a területi és a személyi autonómia között. Új jellegű szabályozása az anyaállam határain kívül rekedt magyarság sajátos elhelyezkedéséből fakad, amely egyrészt a történelmi Nagymagyarország soknemzetiségű jellegéből, másrészt az 1920-as években elkezdődő, de az 1960-70-es években tetőző a mai Magyarországot környező államok asszimilációs politikájából következtethető.

A jog és politika - érthetően - másként viszonyul az egyes autonómatörekvésekhez. A délvidéki modell kihasználta a jog önrendelkezést biztosító lehetőségeit, és politikai ellen-szél nélkül biztonságosan tudna hajózni a tényleges megvalósulás felé. A nemzetközi jog kényszeríteni nem tud, de az önszerveződő elképzeléseket támogatja. A vajdasági tervezet jelenleg „csak” politikai támogatást élvez, gondolunk itt az Egyesült Államok elnökének a Stabilitási Egyezményt követően tett bátorító és elismerő szavaira. Tényleges nemzetközi elismertsége várat magára, és csak esetleges létrejötte után fogja a nemzetközi közösség véleményét kifejtteni az autonómiáról, vagy azt hallgatólag elismerni.

Előrelépésnek tekinthető, hogy az Egyesült Államok szenátusa 1999. november 4-én elfogadta a Szerbia demokratizálásáról szóló S. 720. sz. határozatát, amelynek 502-ik szakasza a vajdasági magyarság helyzetének méltányos rendezését sürgeti. A cikkely - többek között - figyelmet szentel a vajdasági magyarok „választott vezetőikkel az öngazgatásra vonatkozó javaslatokról szóló tanácskozások” támogatására is.²²

1.3.5. A nemzetközi jog viszonya az autonómiához

Az autonómiához a nemzetközi jog elég ambivalensen viszonyul. Egyrészt nem száll síkra nyíltan az autonómia, mint a kisebbségek sorsát komplex módon rendező jogintézmény mellett, másrészt támogatja a kisebbségi helyzetet ily módon rendezni szándékozó törekvéseket. A nem kifejezett kisebbségvédelmi nemzetközi jogi megoldást Kovács Péter „szégyenlős kisebbségvédelemnek” titulálja.²³ Mint írja, a nemzetközi jogi szabályzási folyamatok résztvevői „*expressis verbis* nem vállalják ugyan fel a kisebbségi jogok védelmét, de olyan problémákat szabályoznak, amelyek szorosan összefüggenek a kisebbségi lét mindennapjaival.”

²² lásd: V., 2.4.5. fejezet

²³ Kovács Péter tudományos munkásságának... 18.o.

D. Sanders Is Autonomy a Principle of International Law? című cikkében²⁴ a szerző négy faktort állít föl, amelyet figyelembe kell venni mielőtt egy kisebbség akár remélhetné az autonómiát: földrajz, népesség, kulturális eltérések és a már létező intézmények. A kisebbségnek meg kell győznie a központi kormányzatot, hogy ő kisebbségként élt az állam egy bizonyos területén, gyakorolta a saját oktatási, nyelvi, vallási és kulturális szokásait, és olyan saját intézményei vannak, amelyeket a teljes kisebbség, vagy akár a központi kormányzat, vagy egy nemzetközi szervezet is ismer vagy elismer. Ez nem ad a kisebbségnek jogot az autonómiára, csak legitimálja a követeléseit, céljait.

Az egyik legérdekesebb aspektus lehet az autonómia tényét nemzetközi jogi oldalról figyelve,²⁵ hogy meg kell találni az utat, amely mind az állam központi vezetését, mind a kisebbségként élő csoportot kielégíti. Az autonómia bizonyos esetekben ellenszere lehet a szeparálódási törekvéseknek. Az alapprobléma a csoport önállósodási szándéka, amely - esetleg - új állam létrehozására irányul. Mégha egy csoportnak lehetősége is nyílna a nemzetközi jog alatt új államot létrehozni, akkor sem lenne megvalósítható ténylegesen, mert sok ember - különböző okok miatt - nem képes államként működni. Ez a szabály igaz lehet egy, az államtól gazdasági függésben lévő csoportra. A szerző kifejti, hogy az önrendelkezés magas fokának biztosításával - így annak az érzésnek a kialakításával, hogy a kisebbség ténylegesen saját sorsának a meghatározója - eléri, hogy az addig lehetséges szeparálódási szándékok is fölöslegesegek legyenek. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a fenti elv magvalósulásához a demokráciának olyan szintű fejlettségére van szükség, amelyet Közép- és Kelet-Európában még egy jó ideig a legoptimistább politológus is csak távolban derengő délibábként mer megírni.

Nemzetközi viszonylatok közül utolsónak a szubszidiaritás elvét emelnénk ki. Bár elsősorban alkotmányjogi (belső jogi) aspektusból szokták figyelembe venni, a nemzetközi jogi kisebbségvédelem is számon tartja a legfontosabb alapelvei között. Két szempont a legmarkánsabb, amely élővé teszi az elvet a nemzetközi jogi szabályozásban: (1) elméleti szempont, azaz nemzetközi szinten szabályzott belső jogi tény (lásd pl. Önkormányzati Charta²⁶), a bi/multilaterális joganyagban nemcsak hogy átveszi a terminus technikusokat, hanem adott esetben többletjelentéssel is ellátja (lásd kisebbségek önkormányzása); (2) gyakorlati megfontolások, azaz ha a kisebbségek földrajzi adottságai (pl. adott közigazgatási egységben többségben van az országos szinten kisebbségben élő csoport) lehetővé teszik, hogy saját közigazgatási egységében vezető szerepet kapjon - ez egy lépés a területi autonómia felé.

²⁴ in: *Nordic Journal of International Law*, 55, 1986.

²⁵ D. Shelton: *Subsidiarity, Democracy and Human Rights* (in: D. Gomien ed.: *Broadening the Frontiers of Human Rights; Essays in Honour of Asbjorn Eide*, Oslo 1993) 54.o.

²⁶ 4.cikk 3.pont: A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szerveknek kell megvalósítania.(...)

1.4. A kisebbségi problémakezelés három pillére

1.4.1. A kérdésfelvetés alapja

Kisebbségvédelmi vizsgálódásaink során az egyes csoportok helyzetét javító megoldások között bizonyos összefüggésekre leltünk. A már ismert megoldásokat a fokozatosan növekvő jogkör szerint állítottuk sorba. A három pillér egyrészt az önrendelkezés (self-determination) egyre szélesebb fokát, illetve az egyre stabilabb kisebbségvédelmi berendezkedést mutatja, másrészt a kisebbség tudatában felmerülő esetleges követelések sorrendjét, illetve a tudatosult öngazgatás állomásait szemlélteti.

Igyekszünk kitérni az alábbi rendszerezés esetleges hiányosságaira, az egyfajta átfedést kikényszerítő lehetőségekre. Továbbá itt jelezzük, hogy nem szükségképpen három, egymást időrendi sorrendben követő stádiumról van szó, mégis ez az elméleti-logikai rendszer helytálló például a határon túli magyar kisebbség törekvéseiben.

Három alapvető stádium fedezhető fel a kisebbségek közjogi státusát szemlélve: (1) adott régióban, illetve területi egységen élő kisebbség azon minimális jogaiért küzd, amelyek nyelvének, vallásának, szokásainak megtartásához és fejlesztéséhez nélkülözhetetlenek. Ezek általában nyelvi jogok. Ilyenkor speciális státuszt, vagy személyi autonómiát kap egy kisebbség. (2) speciális státusszal, esetleg személyi autonómiával már rendelkező csoport, vagy ezekkel nem, de kifejezetten erős területi kötöttségekkel bíró kisebbség a területi autonómiáért száll síkra, és (3) a kisebbségvédelem végső stádiuma a föderalizmus, amikor a kisebbséglakta régióból tagállam lesz - a maga előnyeivel, hátrányaival együtt.

1.4.2. Speciális státusz, perszonális autonómia

A speciális státusz, illetve a személyi autonómia bizonyos szinten összekapcsolható, hiszen mind a két kisebbségvédelmi intézmény kialakításának indoka lehet egyfelől a „párducfoltos” elhelyezkedésben élő kisebbség, másfelől egy kezdeti stádiumban lévő (tehát - akár állami, akár kisebbségi - továbblépésre számító) kisebbségvédelmi törekvés.

Az államok nagy része nem zárkózik el ezen megoldások elől, noha a perszonális autonómia már egy komplex intézményrendszerrel való felruházást is magába foglal. Létrehozásukat tekintve²⁷ a belső és a külső jog teremthet feltételt a nyelvi, vallási és egyéb szokások megőrzésre, fejlesztésére. A belső jog majdnem minden esetben alkotmányos szinten, míg a külső, avagy nemzetközi jog egy-, vagy kétoldalú állami akaratnyilatkozattal vagy a nemzetközi jogközösség elvárása alapján a béke és biztonság alapján is keletkeztethet speciális státuszt, vagy autonómiát.

Mint alább, a fejezet második részében kitérünk rá, speciális státusz biztosítását a nemzetközi jog több módon is lehetővé teszi. Egyrészt meg kell említeni a nemzetközi chartákat, egyezményeket, amelyek hol több, hol kevesebb kötelezettséget rónak az egyes államokra; valamint meg kell említeni a kétoldalú szerződéseket, amelyek szintén letéteményesei lehetnek kisebbségi jogoknak, de akár autonómiáknak is.

²⁷ Kovács Péter tudományos munkásságának... 7.o.

Amikor egy állam egy olyan multilaterális szerződésnek kíván a részese lenni, amely kisebbségi jogokat szándékozik védeni, két tényrt lehet feltételezni: vagy olyan magas fokon áll az állam a pluralizmusnak és a demokráciának, vagy olyan kevés kötelezettséget lát a szerződésben magára nézve foglaltak. Bár ez a sarkított kijelentés meghökkentő, mégis jellemző, hogy az államok nem tolonganak egymás előtt még a speciális státusz létrehozásában sem.

Egy állam a szerződés reá nézve gyengébb hatását vagy úgy tudja kiváltani, hogy - amennyiben a szerződés lehetővé teszi - „összeválogatja” a lehető legenyhébb cikkeket (ilyen pl. a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 12.cikk, vagy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 2.cikk), vagy a szerződés értelmezését teszi maga számára kedvezőbbé.

Ez utóbbira kiváló példa a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke, amely szerint *„olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”*

Az Egyezségokmány 1966-ban született az ENSZ keretében, és 1976-ban lépett hatályba. Értelmezési nehézségeit most kifejezetten a 27. cikk kapcsán emeljük ki. Egyik alapvető probléma volt, hogy mivel 1976-ban lépett hatályba az Egyezségokmány, a kisebbségek javától már évtizedekkel ezelőtt elvették az iskoláikat, szociális és más intézményeiket. A kisebbségek egy része az első világháború után jött létre, amely lezárását követően megindult a többségi államok hol rejtett, hol nyílt asszimilációs politikája. Itt természetesen nemcsak a határon kívül rekedt magyarság helyzetére gondolunk, hanem más európai, illetve volt gyarmati kisebbségekre is. Az Egyezségokmány tehát egy már lezajlott jelenséget szabályzott,²⁸ így több állam - szinte - kötelezettség nélkül vállalhatta a szerződés aláírását.

A fenti problémához kapcsolható másik értelmezési nehézség az volt, hogy az államok az idézett cikkely olvasatában csupán egy *non facere obligat*ot láttak. Pusztán nyelvtani értelmezésben a cikk egy tartózkodási kötelezettséget ró az államra, amely így csak elismeri a területén élő kisebbségek létét illetve *nem lehet megtagadnia* az őket megillető kisebbségi jogokat. Gyakorlatban ez az államnak csak annyit jelentett, hogy noha elismerte a kisebbségek egzisztenciáját, de semmi anyagi támogatást nem adott intézményeik fenntartására. Ezen az értelmezésen az ENSZ Emberi jogi bizottsága 1994-ben változtatott annyiban, hogy téves értelmezésnek nyilvánította a fentieket, és kijelentette, hogy igenis tevési, mindez *facere* kötelezettséget ró az államra, hiszen hogyha a cél az, hogy maradjon meg az érintett nyelvi vagy vallási kisebbség, akkor az állam nem törődhet bele abba, hogy az említett okok miatt a kisebbség száma csökken.

Az Egyezségokmány tartalmának más jellegű befolyásolása történt például Franciaország vagy Törökország esetében, akik a 27. cikkely alkalmazásához fenntartást tettek. Franciaország alkotmányossági problémát említett, mivel neki a „kisebbség” nem értelmezhető kategória, így rá nézve nem lépett hatályba a kisebbségek sorsát a fentiek szerint szabályzó általános nemzetközi norma.

²⁸ Az Egyezségokmány kapcsán továbbiakban alapul szolgál Kovács Péter előadása a Kárpát-medencei Ifjúsági Jogász Találkozón, 1999

A speciális státusz nemcsak jogi tények biztosításán alapulhat, hanem más, esetleg jogilag kevésbé kézzelfogható jelenségek útján is. Erre példa a már elemzett Malaysia esete is, ahol az 1969 utáni politika célul tűzte ki magának a kisebbségi helyzet hosszútávú megoldását. A maláj népesség helyzetének javítását zászlaján viselő „új gazdasági politika” (NEP) megszervezte és átrendezte a gazdasági, pénzügyi erőviszonyokat. Hibáktól nem mentes, de működőképes rendszert hozott létre, amelynek a lényege, hogy egy gazdasági fellendülést hozzon egy többnemzetiségű országban, megoldva így az anyagi erőforrások elosztásából származó kisebbségi vitákat.

A három pillér bevezetésénél említettük, hogy a rendszer nem mentes bizonyos átfedésektől sem. A személyi- és a területi autonómia kapcsán érezhető egyfajta kettősség, amely terjedelmükben nyilvánul meg. A kisebbségeknek nyújtott jogok szélessége nem föltétlenül tágasabb a területi autonómiánál abban az esetben, ha a területi autonómia csupán egyes szociális, illetve oktatási jellegű jogköröket ölel föl az adott területen élő csoport esetében, figyelmen kívül hagyva a szórványt. Ezzel szemben lehetséges, hogy a személyi autonómia - mivel az állam egész területén élő kisebbséget magába foglalja - szélesebb, a fentiekén kívül kulturális vagy politikai érdekvédelmi intézményeket is tartalmaz. Mindenesetre igaz, hogy általában a területi autonómia mind individuálisan, mind az egész kisebbséget érintően nagyobb „biztonságot” eredményez, nagyobb gazdasági lehetőségeket takar, illetve a kisebbségnek, mint államalkotó tényezőnek nagyobb politikai befolyást eredményez saját sorsa meghatározása tekintetében.

1.4.3. Területi autonómia

Az 1.3.2. fejezetben leírt, a területiséget meghatározó jellemvonásokon kívül szeretnénk itt megemlíteni az önrendelkezés (self-determination) és önkormányzás (self-government) egyes kérdéseit, kapcsolatát a kisebbségek jogi helyzetének megoldásával.

Az önrendelkezés fogalma bizonyos alkotmányjogi kérdéseket vet fel, mint például az egységes és oszthatatlan állam, a területi szuverenitás, vagy a decentralizált hatalom problémáját. Egy területi autonómia létrehozásához elengedhetetlen feltétel, hogy az adott állam belássa: nem veszélyezteteti területi egységét az önrendelkezés ezen formája sem *de iure*, sem *de facto*.

Az önrendelkezést egy olyan világos módszernek tartják,²⁹ amely összetett lehetőségeket tartalmaz. A lehetőségek célzata egyfelől az őket elérni szándékozó csoport kielégítése, másfelől az állam létének, szuverenitásának és területi integritásának védelme.

Trifunovska különbséget tesz külső- és belső önrendelkezés között. *Külső önrendelkezés* (external self-determination) alatt az emberek azon jogát érti, amellyel a saját szuverenitásukat választják és szabadok mind a külső kényszer, mind az idegen uralom alól. Az önrendelkezés ezen fajtája lehetséges, hogy „függetlenedésben” és egy szuverén állam létrehozásában végződik. A *belső önrendelkezés* (internal self-determination) jog az államon belül a politikai folyamatokban, döntéshozatalban való részvételhez. Ez a saját politikai rendszernek és fejlődésnek a szabad megválasztását jelenti a létező állam határain belül.

²⁹ Snezana Trifunovska: Self-determination for minorities and indigenous people (in: International Journal on Minority and Group Rights 1997. Vol.5, No.2.) 182.o.

Ezt erősíti meg³⁰ az ENSZ 47/135. határozatának 8.cikk (4), amely kimondja, hogy „*A jelen Deklarációban semmit sem lehet úgy értelmezni, hogy az államoknak lehetőségük nyíljon olyan cselekmények véghezvitelére, amelyek ellentétesek az Egyesült Nemzetek Szövetsége céljaival és alapelveivel, beleértve az államok szuverén egyenlőségét, területi integritását és politikai függetlenségét.*”³¹

Az önrendelkezésnek gyakorlati relevanciája is van.³² Ma egy pluralista demokratikus állam törekszik arra, hogy létrehozzon és fejlesszen - nemzeti szinten - különböző mechanizmusokat mind a kisebbségek, mind a bennszülött népesség védelmére. Trifunovska véleménye szerint ezek lehetnek (1) alkotmányos illetve törvényi szintű megegyezések, tényleges politikai és gazdasági részvétel; (2) békéltető-, megegyezési mechanizmus; (3) különböző inter-etnikus kormánysszintű és nem kormányzati szinten lévő testületek felállítása, valamint olyan igazgatási hivatal létrehozása, amely ezen csoportokat érintő kérdésekkel foglalkozik (például egészség, lakásügy, oktatás, foglalkoztatás, stb).

Mint a fentiekből is kiderül, az önrendelkezés olyan fogalom, amely alapvető jelentőséggel bír a kisebbségek terén. Fölmerül mégis a kérdés, hogy egy olyan kisebbség, amely anyaállamának közvetlen szomszédságában él, annak támogatását élvezi, jogosult-e az önrendelkezésre, vagy csak a kisebbségi jogok illetik meg?

A kisebbségek kialakulását végigtekintve látható, hogy alapvetően kétféle viszonyban lehet egy csoport a többségi állammal: egyrészt lehet - úgymond - ráutalt állapotban, amikor a kisebbség nem kötődik (etnikailag, kulturálisan, stb.) a szomszédos államokhoz, továbbá a többségi állam etnikai, kulturális, stb. összetételétől is eltér (példa lehet erre Korzika, vagy a spanyol kisebbségek); valamint lehet, hogy a kisebbség kialakulásában olyan történelmi tényezők vettek részt, amelyek az adott népcsoportot elszakították az anyanemzet testétől (például Dél-Tirol, koszovói albánok, a határon túli magyarság).

Ha egy kisebbség az anyaállam testétől elszakadva él, megilleti-e az önrendelkezés? Válaszunk azon tételből indul ki, hogy egy modern demokratikus, pluralista állam a területén élő kisebbségeknek meg kell adja az őket megillető önrendelkezés bizonyos fokát.³³ A kisebbségi jogok biztosításánál ez annyiban (is) több, hogy nem egy ún. felülről bevezetett kisebbségvédelmi rendszert működtet az állam, hanem lehetőséget ad az automatizmusra, és bizonyos kisebbségi jogok önálló gyakorlására. Az a kisebbség, amely az anyaállam testétől elszakadva él, attól a pillanattól, hogy kisebbségként tartja számon a nemzetközi jogközösség és a történelem, jogalanyisággal bír, államalkotó tényező. Így *de iure* a többségi állam része, nem releváns a más államhoz fűződő etnikai, kulturális, stb. viszony, mivel a kisebbség részéről fogalmilag kizárt egy kettős jogi kötődés az anyaállam és a többségi állam felé. Ezt szemléltetve például a Koszovó tartományban élő albánok is Jugoszlávia határain belül igyekeznek kivívni jogaikat, nem pedig az anyaállammal való intézményes úton próbálnak helyzetükön javítani.

³⁰ Snezana Trifunovska: Self-determination... 188.o.

³¹ Nem hivatalos fordítás. A szöveget - szinte szó szerint - megtalálhatjuk a Keretegyezmény 21. cikkében.

³² Snezana Trifunovska: Self-determination... 192.o.

³³ utalunk itt a 2.2.2. fejezetben elemzett 1514 (XV) sz. ENSZ határozatra, amely az önrendelkezés biztosítását tartalmazza

Az önrendelkezésnek, mint garanciának az alapvető kritériuma, hogy ne domináljon a „felülről bevezetett” jelleg. Példa lehet az 1974-89 között Vajdaságban felállított autonómia, amelyet az „egypártrendszer autonómiájának” is neveztek:³⁴ a központi hatalom által tételesen meghatározott korlátok közé szorított önrendelkezésről van szó, amelyet kis sarkítással lehetne akár *irányított tartományi törvényalkotásnak* is nevezni. Pozitív példa az önrendelkezés biztosítására, és a felek jóhiszemű joggyakorlására a dél-tiroli autonómia.

Az önrendelkezés és az autonómia egymáshoz szorosan kapcsolódó fogalmak, amelyek gyakran fedik is egymást. Mindenesetre az autonómia intézményrendszere feltételezi az önrendelkezés létét. Az autonómia fogalmi keretei egyenesen az önrendelkezés elvére épülnek, amely elméleti keretet kibővíti a politikai autonómia gyakorlati intézményrendszere.

A kisebbségi problémakezelés harmadik pillére, a föderalizmus elé fölvezetőként néhány gondolatot jegyzünk meg, amelyek végső soron állásfoglalásunkat jelzik a kisebbségvédelmi eszközök rangsorolása terén. Több helyen, elsősorban politikai, diplomáciai megnyilatkozásokat tükröző sajtóban, de a szakirodalomban is találkoztunk azon véleményekkel, amelyek a területi autonómia követelésének folyamányát a szeparálódásban, illetve a szövetségi berendezkedés kivívásában látják.

Gondolatjelek között szeretnénk megemlíteni pár olyan vezérfonalat, amelyek megvilágítják, hogy az autonómia miért lehet stabilabb és biztonságosabb kisebbségvédelmi jogintézmény a föderalizmussal szemben.

a) Nincs szükségszerűen szélesebb jogköre egy tagállamnak: adott esetben egy régiónak mind belső igazgatási, mind külső - a központi vezetés szintjére is kiható jogosítványai lehetnek. Példa lehet erre Spanyolország alkotmánya, amelynek második cikke kimondja, hogy: „Az Alkotmány amely a Spanyol Nemzetnek, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzatához való jogát és a közöttük meglévő szolidaritást.”

b) Az „erőszakos” - felülről bevezetett - föderalizáció nem vezethet hosszútávú stabilitásra éppen a kisebbségi-nemzetiségi problémák kiéleződése miatt. Közép és Kelet-Európa több példát is szolgáltatott erre az 1989-1992-ig terjedő időszakban: a felülről - az első világháború után - bevezetett szövetségi berendezkedések törvényszerűen bomlottak fel alkotó elemeikre, tagállamaikra.

c) Végül az autonómia kifejezetten egy kisebbségvédelmi eszköz, míg a föderalizmus csak azzá válhat. A területi autonómia relatíve szűkebb terjedelme biztosítja a kisebbségnek, hogy biztonságosan irányítsa saját sorsát a meghatározott területeken, ellenben a kisebbségnek tagállammá növekedése magával hozhat olyan nehézségeket, amelyekkel a csoport nem tudna megbírkózni.

1.4.4. Föderalizmus

Az autonómiával szemben több szerző a soknemzetiségű államokban a kisebbségi problémák megoldására a föderalizmust helyezik előtérbe.³⁵ Véleményük szerint a kisebbségi problémákat azáltal oldja meg a szövetségi berendezkedés, hogy a csoportok már nem „kisebbségnek” minősülnek, hanem az állam alapvető elemeinek.

³⁴ Józsa László (VMSZ alelnöke) - interjú, Duna TV Heti Hírmondó, 1999. augusztus 1.

³⁵ Hans-Joachim Heintze: im. 89.o.

Heintze tolmácsolásában a föderalizmus lehet a tökéletes megoldás a területhez kötött csoportok védelmére, hiszen a tagállamoknak is saját hatalmi ágaik vannak, úgy mint törvényhozás, végrehajtás és az igazságszolgáltatás. A működő szövetségi állam példájára a szerző Svájcot említi, ahol mivel a különböző kantonok történelmi gyökerek, nem etnikai különbségekre épült az állami berendezkedés. Így a „föderalizmus fogalma jó kiindulópont lehet az autonómia fogalmához”.

Ruth Lapidoth megfogalmazásában³⁶ a szövetség egy tisztán megfogalmazott alkotmányos struktúra, amely az államot régiókra osztja. Az alkotmány rendszerint a régiókhoz és a központi vezetéshez is telepít hatalmat.

Az autonómiát viszont egyfajta „szövetségi megegyezésnek” tekinti, és máshelyütt egy szinten is említi a két kisebbségvédelmi eszközt.³⁷ Álláspontja szerint a szövetségi berendezkedés „előnye”, hogy (1) alkotmányos szinten kerül mindig rendezésre, míg az autonómia a jogszabályi hierarchia több szintjén is rendezhető; (2) tagállamok több jogosultsággal vesznek részt a központi döntéshozatalban. Ezek az elemek vázolják - véleményünk szerint nem kimerítő jelleggel - a föderalista berendezkedés helyét a kisebbségvédelmi pillérek között.

Összegezve a szövetségi berendezkedés elhelyezését az említett pillérek között, kijelenthető, hogy a kisebbségi csoport által gyakorolt önrendelkezés legmagasabb foka a föderalizmus. Ennél magasabb szint csak az önálló állam létrehozása lenne, de az *ipso facto* nem lehet kisebbségvédelmi jogintézmény.

A kisebbségvédelmi jogintézmények terjedelmi fokozatosságát, valamint az önrendelkezés egyre szélesebb körét megvilágítani próbáló összegzésünk a kisebbségi problémakezelés tengerének csak egy apró cseppje. Szándékunk szerint tájékoztatósi vezérfonalakat jelezni a három pillér, amelyek segítenek elhelyezni közjogi értelemben a kisebbségek státuszát, az autonómiát és magukat a kisebbségvédelmi eszközöket. Ezen kívül szeretnénk, ha gyakorlati funkciókat is betöltenének, miszerint a leendő vagy már folyamatban lévő, kevésbé tisztázott státuszú kisebbségek helyzetének közjogi tekintetből történő megoldásában is segítségre lehetnének.

2. Az autonómia megjelenése egyes nemzetközi dokumentumokban

2.1. Az autonómia megjelenése a nemzetközi pozitív jogban

Mint az 1.3.5. fejezetben említettük, az autonómiához ambivalensen viszonyul a nemzetközi jog. Alig lehet olyan kapaszkodót találni, amely kétséget kizáró biztonsággal hozna létre egy csoport számára autonómiát. Fent említettük, hogy a nemzetközi jog nem tartalmaz olyan kógens normát, amely kötelezővé tenné az autonómiák megalkotását. Bár a kisebbségek szempontjából ez egy sajnálatos tény, az államközi politika, illetve a közjog szempontjából alapvető feltétel: az állam politikai szuverenitásának csorbulása lenne, ha a területén élő minden csoportnak kötelező jelleggel önrendelkezést kellene biztosítani.

³⁶ Ruth Lapidoth: *Autonomy...* 50.o.

³⁷ Ruth Lapidoth: *Autonomy...* 10.o.

Az autonómia kérdésének megoldását ezért alulról szerveződő, jól kidolgozott, nemzetközi kitekintéssel kiegészített jogi és politikai eszközökkel lehet elkezdni. Ezt másképpen úgy is mondhatnánk, hogy egy autonómia sikerének a forrása annak közjogi kimunkáltsága és a diplomácia hatékonysága. Mindehhez azonban, mint az elemzett nyugat-európai modellek is tanúsítják, a kisebbségek legitimitációt keresnek, amelyet rendszerint a nemzetközi jogi dokumentumokban találják meg.

Kardos Gábor hívta fel figyelmünket arra, hogy a nemzetközi jog voltaképpen hogyan is vezeti le az autonómia jogintézményét. Meglátása szerint az alábbi négy lépcső vezet az autonómia fogalmához:

1. A Genocídium Egyezmény. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 1946. december 11-én kelt 96/I/. számú határozatában kinyilvánította, hogy a népirtás a nemzetközi jogba ütköző olyan bűncselekmény, amelyet a civilizált világ elítél. Az 1948. december 9-én kelt nemzetközi egyezmény (a Genocídium Egyezmény) a preambulumban rögzíti, hogy a népirtás a történelem mindegyik korszakában nagy veszteségeket okozott az emberiségnek, és ennek megelőzése végett nemzetközi együttműködés szükséges. Az egyezmény I. Cikkében a szerződő felek megerősítik, hogy függetlenül attól, hogy a népirtást békében vagy háborúban követik el, az a nemzetközi jogba ütköző olyan bűncselekménynek tekintendő, ami miatt kötelezik magukat arra, hogy a megelőző rendszabályokat fogantatosítják, az elkövetőket pedig megbüntetik.

A hatályos magyar büntető kódex³⁸ 155. szakasza tartalmazza az Egyezmény alapján a magyar jogrendbe felvett népirtás büntetőjogi fogalmát, amely „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges” kiirtását említi. Szerbia Koszovó tartományában élő albán kisebbség helyzetét tekintve könnyen értelmezhető a genocídium kapcsolata a kisebbségekhez, de az autonómia fogalmát még nem világítja meg.

2. A diszkrimináció mentes bánásmód. A nemzetközi jog több helyen is említi a megkülönböztetés tilalmát, mint az alapvető emberi jogok közé tartozó elvet - amely szoros kapcsolatban van a kisebbségvédelemmel. Példaként említjük meg az *Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről* szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt,³⁹ amely 14. cikkében fogalmazza meg a megkülönböztetés tilalmát: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

3. Az egyes kisebbségi jogok. A genocídium tilalmánál, illetve a diszkrimináció mentes bánásmódnál lényegesen konkrétabb kategória az egyes kisebbségi jogok megfogalmazása, amelyek bár felsorolják az államok által tiszteletben tartandó jogokat, mégsem kézzelfogható, a szónak abban az értelmében, hogy túlzott általánossága révén akkor sem kényszeríthetők ki teljességgel, ha az államok kifejezetten el is fogadták azokat.

Egyes kisebbségi jogokat találhatunk az ENSZ keretében létrehozott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkében, ahol az alábbiakat emelte ki az Emberi Jogi Bizottság: „(a kisebbségeknek) saját *kultúrájuk* legyen, hogy saját *vallásukat*

³⁸ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

³⁹ 1993. évi XXXI. törvényben hirdették ki

vallják és gyakorolják, vagy hogy saját *nyelvüket* használják.” Szintén az ENSZ Közgyűlés által megszavazott 47/135. határozat is tartalmaz ilyen jellegű jogokat, amelyeket alább a 2.2.2. fejezetben tárgyalunk.

Az Európa Tanács parlamentális közgyűlése által 1995. február elsejével létrehozott *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* nevesíti többek között a nyelvhasználatot, személy- és helységnevek használatát, oktatást.

4. Kifejezett állami kötelezettségek - jogok nélkül. Az autonómia fogalmához legközelebb a kötelező érvényű nemzetközi jogi dokumentumok közül a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája helyezkedik el. Mint alább bővebben kifejtjük, a Chartában az állami kötelezettségek vannak felsorolva, amelyből (meghatározott keretek között) az államok *a’la carte* módon szelektálhatnak. Témánk szempontjából lényeges tény, hogy a Charta nem említi az „autonómia” fogalmát, de végrehajtása a gyakorlatban a *quasi* speciális státuszt megvalósítja.

A kisebbségeknek a Nyelvi Charta által megvalósított státusza - mégha nem is tartalmaz igazgatási jogköröket - lényegesen konkrétabb védelmet nyújt az általános kisebbségi jogok biztosításának megígérésénél. Mindezen lépcsők az autonómia fogalmához vezetnek, amely intézmény a kisebbségvédelem - talán - legszínesebb eleme.

2.2. A nemzetközi pozitív jog egyes multilaterális dokumentumai

Az Alapfogalmak című fejezetünkben igyekeztünk érinteni minden olyan kisebbségvédelemhez tartozó elméleti elemet, amelyek véleményünk szerint nélkülözhetetlenek. Jelen fejezetben - az elméletet gyakorlattal, a természetjogot pozitívjoggal kiegészítendő - egyes nemzetközi jogi dokumentumokban szándékozzuk bemutatni az autonómia helyét, szerepét.

Mint fentebb írtuk, a nemzetközi jogi szabályzás két alapvető eszköze a multi- és a bilaterális szerződések. Az előbbi a kisebbségvédelem terén jellemzően az egyes nemzetközi szervezetek (ENSZ, Európa Tanács, EBEÉ/EBESZ) által létrehozott szerződések, illetve azok végrehajtására, ellenőrzésére létrehozott intézmények. Az autonómia a nemzetközi pozitív jogban nem jelenik meg *expressis verbis*. Kivételt képeznek egyes ajánlások, határozatok, amelyek általában alacsonyabb szinten, nem szerződési természetűen, hanem *soft law* jellegűen⁴⁰ születnek.

Arra keressük a választ az alábbiakban, hogy a gyakorlatban, illetve az egyes szövegekben milyen kötések létezhetnek az autonómiával. Ebből a tekintetből elemzünk Európa Tanácsi egyezményeket, ajánlásokat, határozatokat; két ENSZ határozatot, az EBESZ kisebbségvédelmi rendszerét, valamint Magyarország és a szomszédos államok között a jószomszédságról és az együttműködés alapjairól kötött kétoldalú szerződéseket.

⁴⁰ Kovács Péter: Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése (kézirat; Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 6.sz. füzet, 1998) 11.o.

2.2.1. Egyes Európa Tanácsi dokumentumok

Jelen fejezetben az Európa Tanács bizonyos dokumentumait tekintjük át abból a szempontból, hogy milyen formában található meg bennük az autonómia, illetve milyen kapcsolatban áll a kisebbségvédelmi dokumentum az autonómia jogintézményével. Ahogy az 1.3.5. fejezetben említettük, a nemzetközi normák (elsősorban a multilaterális szerződések) a *szégyenlős kisebbségvédelem* jegyeit hordják magukon. Ez elsősorban az államok akaratának leképezése, hiszen nem várható el az államtól, hogy nemzetközi szinten teljes vállszélességgel kiálljon a decentralizáció ilyen konkrét megvalósulása mellett. Ennek a - politikai - ténynek köszönhető, hogy az egyezmények megalkotása folyamán több állam érdekeit kell szem előtt tartani, így a szöveg szükségszerűen finomodik, csiszolódik, és olyan elemek kihullanak belőle, amelyek a legtöbb állam akaratának támogatását nem élvezik. Az autonómia kifejezés mellőzésével készült, de alapvető fontosságú kisebbségvédelmi dokumentum így például a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény vagy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Ez utóbbi nem kifejezetten kisebbségvédelmi dokumentum, de több kapcsolódási pontja is van - ezért szégyenlős.

Az autonómia kifejezés a fenti okok miatt (is) gyakran tabu jellegű. Mindazonáltal, a szintén följebb említett *soft law* jellegű dokumentumok tartalmazhatják *expressis verbis*, mint például az Európai Regionális és Helyi Közhatalások Állandó Konferenciája (CLRAE) által kidolgozott 52 (1997) sz. határozat, a 43 (1998) sz. ajánlás, vagy a Parlamentális Közgyűlés 1201 (1993) sz. ajánlása.

A Nyelvi Charta és a Keretegyezmény, mint az első kifejezetten a kisebbségek oltalmazására és a helyzetük javítására szolgáló dokumentumok nem élnek a nagyvonalúsággal, hogy a kisebbségeknek az autonómia lehetőségét felvessék. A két szerződés között azonban alapvető különbség a jogok körülhatároltsága, valamint az állami kötelezettségek aspektusában rejlik. A Nyelvi chartát így keményebb szabályzás jellemzi, míg a Keretegyezményben találunk nem *stricti iuris* formulákat is, mint például a felek „bátorítják”, „nem akadályozzák”, „erőfeszítéseket tesznek arra, hogy”, stb.

A kisebbségi létnek egyik legfontosabb megnyilvánulása a nyelv. A Nyelvi Charta pótolhatatlan érdemeit egy külön dolgozatban lehetne csak felsorolni; Kovács Péter így nyilatkozott:⁴¹ „ez a dokumentum a maga nemzetközi jogi szerződési voltával az előtünk álló évtizedekben meghatározhatja a kisebbségvédelem fejlődési irányát.” Az 1998. március 1-i hatálybalépése előtt már körvonalazódott, hogy egyrészt integrációs alapfeltétel lehet, másrészt *quasi* szokásjogi jelleget ölt, ha az elfogadására, illetve a vele kapcsolatos állami cselekményeket tekintjük.

A Charta a kiindulási alapja az a felismerés, hogy az európai kulturális közösség és közös örökség fontos elemét képező nem hivatalos nyelvek jelentős része mára veszélybe került, részben az állami asszimilációs politikának, illetve az állami érdektelenségnek, részben a „modern civilizáció uniformizáló nyomásának és különösen a tömegtájékoztatásnak” köszönhető.

A preambulum is jelzi, hogy Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek - amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget - védelme hozzájárul Európá-

⁴¹ Továbbiakban lásd: Kovács Péter tudományos munkásságának... 19.o.

kulturális gazdagságának és hagyományainak megóvásához és fejlesztéséhez. A Charta így nem a nyelvi kisebbségeket, hanem a regionális vagy kisebbségi nyelveket kívánja védeni, abból az alapfilozófiából kiindulva, hogy e nyelveket az őket megillető helyen a nyelv kulturális funkcióját figyelembe véve a „többszenyűség” és a „sokkultúrájúság” szellemében részesítse védelemben.

A *többszenyűség* és a *kulturális sokszínűség* kritériumát mindvégig nyomon lehet követni a Charta szerkezetén. Ezen elvek a legtávolabbi kapcsolódási pontja a szerződésnek az autonómiával: amelyik állam belső jogrendjében nem ismeri el alkotmányos szinten - kifejezetten vagy hallgatólágosan - ezen elveket, fiziológiailag nem képes túllépni a nemzetállami keretein, tehát nem képes a kisebbségi önrendelkezés elismerésére sem.

Itt jegyezzük meg, hogy a magyar állam fennállása óta magáénak vallja a *többszenyűség* és a *sokkultúrájúság* elveit. Ennek nyoma már az egyik legelső jogi- politikai emlékünkből, Szent István Intelmeiből is megtalálható a következőképpen: „(...) Mert az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő. Ennélfogva megparancsolom neked, fiam, hogy a jövevényeket jóakarattal gyámolítsd és becsben tartsd, hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak. Ha pedig le akarnád rombolni, amit építettem, vagy szétszórni, amit összegyűjtöttem, kétségkívül igen nagy kárt szenvedne országod. (...)” Az idézett szöveg utolsó két mondata a kisebbségi politika mindenidőket meghatározó alapelvevé kell(ene), hogy váljon.

A Nyelvi Charta a többszenyűség különböző mélységében szabályozza az intézményesítést úgy, hogy az állam a kötelezettségvállalást egyrészt az ország teljes területén (általánosan), másrészt az érintett nyelvekre jellemző területen (konkrétan) teszi. Ez utóbbi „speciális nyelvi zónák” a szerződés egyik legfontosabb koncepcionális eleme.⁴²

A szöveg 1. cikk b) pont értelmében: a „*regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén*” az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Charta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát. Bár Kovács Péter külön hangsúlyozza, hogy a speciális nyelvi zóna nem jelent szükségképpen közjogi státuszt, a gyakorlat alapján mégis felvethető, hogy a Charta végrehajtása egy olyan speciális státuszt eredményez, amely a közel van a személyi autonómiához.

Autonómiára asszociál továbbá a nyelvi jogok szabályzásának szintje: az igazságszolgáltatásbeli, közigazgatási nyelvhasználat a területi autonómia lényeges elemei, ezen felül az oktatás, kultúra, gazdaság, társadalmi szférákban használt nyelvhasználat mindkét autonómia-fajtát jellemzi. Nem azt szándékozunk kiemelni a fenti összehasonlításunkkal, hogy az autonómiának milyen fontos része a nyelv, hiszen ezt szinte minden elemzett nyugat-európai modell tanúsítja, hanem egy állam a Nyelvi Charta által történő széleskörű nyelvi jogok biztosításával egyre közelebb kerül az autonómia elismeréséhez.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája a szegénylős kisebbségvédelem jegyében még a „kisebbség” kifejezést sem ejti ki, hanem értelmezésében és alkalmazásában magába foglalja a kisebbségi önkormányzat szabályozását is. Az autonómia tényével így nagyon távoli és áttételes kapcsolatban áll az egyezmény, mégis kiemelnénk három olyan cikkelyt, amely különösen figyelemre méltó dolgozatunk szempontjából.

⁴² Kovács Péter tudományos munkásságának... 21.o.

A 3. cikk első pontja definiálja a helyi önkormányzás fogalmát: *a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.* A meghatározást összehasonlítva a fentiekkel, kijelenthető, hogy az autonóm jogkörrel felruházott közösségek önszabályzó, önkormányzó mechanizmusa alapjait tekintve megegyezik a helyi önkormányzati mechanizmussal.

A 4. cikk 3. pontja - mint fentebb idéztük - a *szubszidiaritás elvének* megjelölése a chartában. Az önkormányzatiságnak, és ezzel együtt a politikai autonómiának egyik kiinduló pontja a szubszidiaritás elve, amely a letéteményese, jogi legitimálója a helyi szintű döntéshozatalnak. Elméleti szinten az elv megalapozza egy adott közigazgatási egységen élő kisebbség önrendelkezését (self-determination) is: az állam többségi lakosságának önrendelkezése az állam létéből, illetve a többségi lakosság létéből *a priori* fakad; a kisebbségi szabályzás viszont éppen attól különleges, hogy bizonyos földrajzi területen és kérdésekben (lásd oktatás, közigazgatási nyelv, eljárás, stb) másképpen kell szabályozni, amelyet - úgy, hogy neki megfelelően - csak maga a kisebbség képes kimunkálni („alulról”), *a posteriori* joga van az önrendelkezésre, avagy arra, hogy az őt érintő kérdésekben - bizonyos keretek között - dönthessen.

Több Európa Tanácsi dokumentum hivatkozik a Chartára, annak is a szubszidiaritás elvét rögzítő 4. cikk, 3. pontjára. Többek között az alább részletesebben bemutatásra kerülő 52 (1997) sz. ajánlás (CLRAE), továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az R (95) 19 sz., „a szubszidiaritás elvének érvényesítéséről” című ajánlásában hangsúlyozza a decentralizációt, a helyben történő döntéshozatal elvén alapuló közigazgatási struktúrák előnyös voltát. A dokumentum preambulumban is jelzi, hogy az Önkormányzati Charta 4. cikk 3. pontjára tekintettel ajánlja a tagállamok kormányainak a decentralizációt, továbbá említi, hogy a szubszidiaritás elve a tagállamok jogrendszerében kettős dimenziójú: egyrészt segíti a hatalom megosztását a kormányzat különböző szintjein, másrészt a végrehajtás során ellenőrző, kontroll szerepet tölt be. Az ajánlás nem tartalmazza a kisebbség kifejezést, de alkalmazása nem zárja ki kisebbségvédelmi dokumentumként való kezelését.

Az Önkormányzati Charta 8. cikke tartalmaz még figyelemre méltó rendelkezést: a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét szabályozza. A felügyelet lényege, hogy az állam beavatkozását bizonyos keretek közé kényszerítse azzal, hogy (1. pont) alkotmányos vagy törvényi szinten szabályzott eljárásban lehet gyakorolni, (2. pont) törvényességi, célszerűségi felügyeletet telepít, (3.pont) és hangsúlyozza, hogy a felügyeletet végző szerv tevékenysége arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

A 8. cikkely az állami beavatkozást szabályozza, de egyúttal az államok örökös félelmét - hogy szuverenitásuk megsértését eredményezné a decentralizáció - is megelőzi, hiszen alkotmányos (vagy törvényi) szintű szabályozást feltételez az önkormányzatok tekintetében is, amely garanciát biztosít az állam politikai berendezkedésére tekintettel.

Az Európa Tanács által létrehozott kisebbségvédelmi egyezményeken, szerződéseken kívül tartozunk megemlíteni az Európai Helyi vagy Regionális Közhatalóságok Kongresszusának (CLRAE) két *soft law* jellegű dokumentumát, amelyek szintén a nemzetközi kisebbségvédelmi pozitív jog részét képezik.

Az 52 (1997) sz. határozatban a Kongresszus felhatalmaz egy munkacsoportot egy ajánlás elkészítésére, amelyet a Miniszteri Bizottsághoz terjesztenek elő „Területi autonómia és nemzeti kisebbségek” címmel. Így két egymással szoros összefüggésben élő dokumentumról beszélhetünk, ám érdemes mindkettőben fellelhető - számunkra releváns - elemeket megemlítenünk.

Az 52 (1997) sz. határozat alapja egy 1996 október 24 és 26-a között, Cividale del Friuli-ban (Olaszország) megrendezésre került konferencia záródokumentuma, amely a határozattal azonos nevet visel: „Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek.” A dokumentum preambulumban felfedezhető több olyan utalás, amely élő módon kapcsolódik eredeti célunkhoz, az autonómia vizsgálatához.

A 10. pontban a Kongresszus kimondja, hogy bizonyos feltételek mellett - például nagy koncentrációban (városban, provinciában vagy régióban) több ember tartozik kulturális vagy nyelvi kisebbséghez - a területi autonómia a szeparatista törekvések megelőzése mellett hatékony eszköz a kisebbségi probléma megoldására. Továbbá reményét fejezte ki a Kongresszus, hogy olyan régiók, amelyek közvetlenül is érintettek a kisebbségi probléma megoldásában, a már létező területi közhatalóságok jogosultságait kibővítik elsősorban a kultúra, nyelv és oktatás területén.

Fentebb említettük, hogy a szubszidiaritás elvének milyen alapvető jelentősége van a kisebbségvédelem, azon belül az autonómiák terén. Az 52 (1997) sz. határozat preambulumban 6. pontja szerint a Kongresszus határozatát az államok belső álláspontjának figyelembevételével teszi, amely szerint a „föderalizmus, regionalizmus, és helyi autonómia nem több, mint a szubszidiaritás elvének különböző alkalmazása.” Az említett jogelv ketts - állami érdeket és kisebbséget védő - hatása tehát itt is tükröződik, amennyiben az államok elismerik a területi autonómia elméleti alapjaként a szubszidiaritás elvét.

A Kongresszus az 52 (1997) sz. határozatában azzal bízta meg a munkacsoportot, hogy ajánlat-tervezetében térjen ki az alábbiakra: (a) milyen feltételek mellett lehet egy kisebbségnek önkormányzatot biztosítani, (b) milyen jogosítványokat kell alapvetően biztosítani egy autonóm közhatalóságnak, (c) a megegyezéseknek milyen formáját kell tenni, hogy elősegítse, hogy a területi autonómia az európai közösségbe való beilleszkedés eszköze legyen [...] (g) a helyi önkormányzatnak milyen formáit kell biztosítani, milyen intézményei legyenek és az intézmények milyen alapon működjenek, ha földrajzi, gazdasági, szociális vagy történelmi okok miatt a területi közhatalóság eltérő etnikai eredetű, vallású, nyelvű és kultúrájú embercsoportból áll.

Ezek alapján a Kongresszus (CLRAE) elfogadta a munkacsoport által kidolgozott ajánlat-tervezetet a „területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről.” A 43 (1998) sz. ajánlás a Miniszteri Bizottság elé terjeszti elfogadásra az ajánlás-tervezetet, amely - a címéből fakadóan is - az autonómia témakörrel foglalkozó nemzetközi jogi dokumentumok egyik kiemelkedő helyen lévő része lenne.

Az ajánlásban szereplő kisebbségvédelmi, autonómiát biztosító szempontokat a Kongresszus két fő csoportba helyezte: egyrészt speciális védő intézkedéseket sorol fel olyan

tagállamok számára, amelyek területén már léteztek területi közhatóságok (A. a-i); másrészt regionális (ön-)kormányzati szervek létrehozását maguk elé célul kitűző tagállamok felé ajánl bizonyos intézkedéseket (B. a-d).

Az ajánlások [lásd még Parlamentális Közgyűlés 1201 (1993) sz. ajánlása] tartalmaz(hat)nak konkrét megfogalmazásokat az autonómiával kapcsolatban, hiszen, mint láttuk, magának az „autonómia” szónak egy nemzetközi dokumentumba való foglалása is ritka eset. Az ajánlások szerepe elsősorban nem közvetlen, az általa védeni kívánt jogi tárgyon érvényesül, hanem közvetve, más nemzetközi (esetleg belső jogi) dokumentum részét képezi, vagy hivatkozási alapul szolgálhat. Jelenlegi értesüléseink szerint, a 43 (1998) sz. CLRAE ajánlás a Miniszteri Bizottság asztalán fekszik, és kérdéses, hogy az államok - ha igen - mikor fogadják el élő, elismert, alkalmazandó dokumentumként.

2.2.2. Az ENSZ 47/135-ös és 1514 (XV) határozatok

Az ENSZ közgyűlésén 1992. december 18-án közfelkiáltással elfogadott 47/135 sz. *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*, mindenféleképpen mérföldkő az univerzális kisebbségvédelmi kodifikáció történetében.⁴³

A dokumentum kerüli az autonómia kifejezést, ám bizonyos összefüggésekben utal a területiségre. Szerkezetét tekintve a mellékletként a dokumentumba helyezett Nyilatkozat tizenegy pontos preambulumból és kilenc cikkelyből álló rendelkező részre tagolódik. A szakaszok jellegzetessége, hogy az államra háruló pozitív, tevési kötelezettségek parancsát egyértelműen megfogalmazza, ennyiben messze túllépve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány 27. cikkelyének látszatra pusztán *non facere obligatio*-ján.

Az 1. cikk 1. pontja nem hivatalos fordítás szerint a következőképpen rendelkezik: *Az államok védik a területükön élő kisebbségek létét és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, és ezen identitás előmozdításának a feltételeit bővítik.*

Nem kifejezett területhez kötött csoportról ír a határozat, hanem magába foglalja értelmezési lehetőségként a területhez kötött és az attól független, szétszórt (egyszerűbben: tömb és szórvány) kisebbség létét. Bizonyos tekintetből az állam nem tudja kikerülni a területiség követelményét, ha az adott kisebbség történelmi, vagy egyéb okok miatt elválaszthatatlan régiójától, és a fent említett identitást csak a terület figyelembevételével lehet előmozdítani.

Hasonlóképpen ír a dokumentum a 4. cikk 4. pontjában, miszerint *az államok, ahol szükséges, mértéket állítanak az oktatás területén annak érdekében, hogy a területükön élő kisebbségek történelmi, szokásbeli, nyelvi és kulturális tudását fejlesszék.*(...) A bekezdés értelmezése nemcsak a kisebbségi csoport oktatási rendszerére mutat rá, hanem - gondolva a legtöbb kisebbségre, kiváltképp a határon túli magyarságra - mivel egy kisebbség (definíciójából eredően) a fenti kritériumokban tér el a többségtől, a kisebbség eltérő adottságainak oka rejtőzhet többek között területi tényezőkben, tehát egy állam egy bizonyos részén élő csoport sajátos adottságai kötőd(het)nek a területhez, megfordítva a terület fűzheti magához a rajta élő embereket (kisebbséget és többséget egyaránt). Képletesen értelmezve a fentieket: az idézett cikkely értelmében például egy több (területhez kötött) kisebbséggel

⁴³ Továbbiakban lásd: Kovács Péter tudományos munkásságának... 6.o.

rendelkező ország (lásd Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Horvátország, Románia, stb.) oktatási instrukcióit nemcsak a kisebbségekhez, hanem területekhez is igazítja, mégha ott vegyes lakosság is él. A területhez igazított szabályozási rendszer egyik megnyilvánulási formája a területi autonómia, bár ez elmélgésünk legtávolabbi pontja.

Fenti gondolatmenetünknek alapvető indíttatása az volt, hogy kiemeljük a határokon kívüli magyarok régiókban hangsúlyozott elvét, miszerint az identitás gyökere a terület, amelyen a kisebbség él, és amely identitás oktatása, fejlesztése a mindennapok harca. A magyarok régiók területi autonómiáért vívott küzdelme nemcsak a fentiekben érintett kisebbségi követelések hierarchiájának következő lépcsője, hanem a földrajzi egységek kultúra- koncentráló és identitás-formáló szerepe, amelyet — magunk is több helyen szemtanúi lehetünk — az adott területen élő többségi csoporthoz tartozó állampolgár is pozitív hatásként él meg.

Megemlítsük még a Határozat 2. cikk 5. pontja, amely a kisebbségek kapcsolati és fejlesztési jogát teszi lehetővé mind más kisebbségekkel, mind az anyaállammal. Ez utóbbit a szöveg tágabban úgy határozza meg, mint „határokon kívül élő, más állam polgárai, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi szálak kötik (ti. a kisebbséget).”

Bár a határozat nem tér ki a kisebbségvédelem fajtáira, így az autonómiára sem, a nemzetközi jog alapvető és mérőföldkő szerepű dokumentumaként tartja számon. Jelentősége többek között pedagógiai jellegében rejlik,⁴⁴ miszerint gyakorlati megfontolásokból hasznos az egyes kisebbségi és emberi jogokat több ízben, más rendű és rangú dokumentumban megemlíteni. Továbbá tükrözi az államok egybevágó akaratát, amely képes ilyen magas színvonalú jogi dokumentum létrehozására.

A 47/135 sz. ENSZ határozat egészét tekintve szembevetendő tény, hogy minden kisebbségi jogot - annak általánosságát ezzel túllépve - szinte állami kötelezettségként jeleníti meg.⁴⁵ A szöveg az alábbi általános kisebbségi jogokat fogalmazza meg: kulturális jogok (2.cikk 1.), nyelvhasználat (2.cikk 1.), kulturális-, vallási-, szociális- és közéletben való részvétel (2.cikk 2.), döntéshozatalban való részvétel (2.cikk 3.), kapcsolattartás joga (2.cikk 5.), anyanyelvi oktatás (4.cikk 3-4.), gazdasági életben, fejlesztésben való részvétel (2.cikk 2. és 4.cikk 5.).

A határozat bár nem említi az autonómia fogalmát, mégis azokat az alapvető kisebbségi jogosultságokat szabályozza (lásd oktatás vagy döntéshozatalban való részvétel), amelyek szerves részét képezik egy autonóm közösség intézményrendszerének.

Az ENSZ Közgyűlésének másik - dolgozatunkhoz kapcsolódó - dokumentuma a 1514 (XV). számú *nyilatkozat a gyarmati országok és népek függetlenségéről*. 1960 december 14-én fogadta el a közgyűlés a határozatát, amely - bár nem kisebbségvédelmi dokumentum - jelentős helyet kapott a kisebbségvédelmi joganyagban. Kiemelten jelezzük, hogy bár az összehasonlításban szereplő két dokumentum személyi hatálya nagyban eltér egymástól, mégis mint alapvető dokumentumokat, alább ezeket egy fejezetben elemezzük.

⁴⁴ Kisebbségvédelem az ET és az ENSZ égisze alatt (Kovács Péter előadása; Kárpátmedencei Jogász Találkozó - Pázmány Nyári Napok, Gödöllő, 1999)

⁴⁵ Visszatérő formula: states shall..., states should...; National policies (...) shall be planned and implemented with due regard for the (...) minorities (5.cikk 1.)

A nyilatkozat definiálta először a népek önrendelkezését. Mint a preambulum második bekezdésében is jelzi:⁴⁶ *tudatában annak, hogy szükséges az egyenlő jogok alapelvein és önrendelkezés tiszteletén valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletén és szem előtt tartásán alapuló stabilitás és jólét valamint a békés és barátságos kapcsolatok feltételeit megteremteni fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való megkülönböztetés nélkül.*

A nyilatkozat második pontja szól az önrendelkezés (self-determination) biztosításáról: *Minden népnek joga van az önrendelkezésre; ennél a jognál fogva szabadon határozhatják meg politikai státusukat, és szabadon fejleszthetik gazdasági, szociális és kulturális életüket.*

Az önrendelkezést a kisebbségek rendszerint - nem alaptalanul - mint természetből fakadó jogosultságot jelölik meg. A kisebbségi törekvéseknek, mint fentebb jeleztük, azért is képezi az önrendelkezés a részét, mert ez legitimálná autonóm helyzetüket, ez biztosítaná az elméleti, jogi alapot. Az államok ezzel szemben a 1514 sz. nyilatkozatot arra tekintettel vetik el, hogy egyrészt nem kisebbségvédelmi dokumentum, másrészt a kisebbség és nép nem egymást fedő kategóriák. Ám a dokumentum jelentősége mindezek mellett abban rejlik, hogy a nemzetközi jog elismerte az önrendelkezést, mint a népek (peoples) alapvető lehetőségét a saját ügyeikben való döntésre.

2.2.3. Az EBESZ kisebbségvédelmi tevékenysége

Az *individuális és a kollektív jogok* az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) gyakorlatában egyaránt elismert. Az egyéni jogok meghaladását és – jelentős magyar közbenjárásra – kollektív jogokra való kiegészítését az EBEÉ/EBESZ kialakulásának egyik fontos állomásaként lehet tekinteni. A kilencvenes évek elején bekövetkezett szemléletbeli változás azonban nem jelenti az egyéni illetve kollektív jogok kizárólagos használatát - mint más nemzetközi szervezetnél sem.

Individuális jogokat használ az EBESZ dokumentáció, ha a kisebbségi jogokat általánosságban említi. Így például az emberi jogi dokumentumoknak kisebbségi jogi részeit összegyűjtő munka is az alábbi címet hordozza: „OSCE Provisions concerning persons belonging to national minorities.” Továbbá az egyes EBESZ dokumentumok alapjául vett nemzetközi egyezmények sem vallják magukénak a kollektív jogokat, így például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, vagy a Emberi Jogok Európai Egyezménye.

Az 1989-es Bécsi dokumentum zárja le az un. 3. follow-up konferenciát, amelynek 16. cikkelye fejti ki a lelkiismereti és vallásszabadság, mint a biztonság egyik alapkövének, lényeges elemeit. A dokumentumban nevesített kisebbségi jogok a következő cikkekben találhatók:

- 18. (területen belüli jogok);
- 19., 21. (egyéb nemzetközi dokumentumokra való hivatkozás);
- 31. (kisebbségek vagy regionális kultúrák egyenlősége);
- 45. (információcsere);
- 58-59. (nyelvi és nyelvi-rokonságú, valamint kulturális jogok).

Külön figyelmet érdemel a Koppenhágai Dokumentum IV. fejezete. A kisebbségeknek nyújtható/nyújtandó jogokat alább, a második kérdés megválaszolásánál fejtjük ki, ám az

⁴⁶ nem hivatalos fordítás

egyéni illetve kollektív jogok tekintetében is jelentős fordulatot mond ki a dokumentum. A 32.§ (6) bekezdése így szól: „Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek gyakorolhatják és élvezhetik a jogaikat úgy egyénileg, mind közösségben a csoport más tagjaival.” Ezzel a bekezdéssel vetették papírra a kollektív jogok elismerését a részes államok 1990. június 29-én.

Rendszerteknikai szempontból az EBESZ a kisebbségi kérdést, és ezen belül az autonómiát az Emberi jogok egyik elemeként kezeli. Mégis eltérést lehet megfigyelni például az ENSZ és az EBESZ között ebben a tekintetben, hiszen az EBESZ nem köti oly „görcsösen” az emberi jogokhoz a kisebbségi kérdést, viszont erőteljesebb politikai felhanggal fogalmazza meg a dokumentumait.

Az 1990. november 21-én kelt Párizsi Charta egy új Európáért, a jövőbeli tevékenységek vezérfonalaként fogalmazza meg, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait az univerzális emberi jogok részeként kell tiszteletben tartani.”

Adódik mindez elsősorban (1) a nemzetközi „szokás” alapján is, amely mára az emberi jogoknak evidens részeként kezeli a kisebbségi jogot; (2) az EBEÉ 1975-ben aláírt Helsink-i záróokmánya ún. „kosarakat” állított fel. Az első kosár a biztonság politikai-hadi oldalát tartalmazta, a második kosár az együttműködést részletezte többek között a gazdaság, tudomány, technológia, és a környezetvédelem terén. A harmadik kosár a „humanitárius és egyéb területeken történő együttműködéssel” kapcsolatos kérdéseket gyűjtötte össze. Ez utóbbi csomagba kerülhetett bele a „nemzeti kisebbségek vagy regionális kultúrák” problémaköre.

A Párizsi Charta tartalmazza először azt, hogy az EBEÉ/EBESZ milyen jogokat hangsúlyoz ki, valamint milyen jellegű kisebbségeket ismer el, hiszen ez nagyban meghatározza a szabályzás tartalmi terjedelmét is. Tehát a Charta (és a továbbiakban minden kisebbségi témájú dokumentum) *etnikai, kulturális, nyelvi és vallási* jogokról, identitásról beszél.

Részletesen a dokumentumok időrendi folyamán nevesített kisebbségi jogok a következők:

- Helsink-i záróokmány: kultúra és oktatás.
- Bécsi dokumentum a 3. follow-up találkozóról (1989): lelkiismereti és vallásszabadság (16.§), egyenlőség (31.§), anyanyelven történő információcsere (45.§), egyéb nyelvi jogok (58.§), saját kultúra fejlesztése (59.§).
- Koppenhágai dokumentum (1990): diszkrimináció tilalma és törvény előtti egyenlőség (31.§), identitás szabad kifejezése és a kultúra fejlesztése (32.§), szabad nyelvhasználat a magán és közéletben [32.§ (1)], saját oktatási, kulturális és vallási intézménnyel felállítása és fenntartása [32.§ (2)], vallásgyakorlás [32.§ (3)], akadály nélküli kapcsolattartás [32.§ (4)], információ szabad áramlása [32.§ (5)], szervezetek létrehozása és fenntartása, NGO-ban való részvétel joga [32.§ (6)].
- Párizsi Charta (1990): az identitás szabad és megkülönböztetés mentes kifejezése, megőrzése és fejlesztése a törvény előtti teljes egyenlőséggel.
- Genfi értekezlet (1991): törvény előtti egyenlőség (I. és IV. rész), közéletben való részvétel és az identitás szabad és megkülönböztetés mentes kifejezése, megőrzése és fejlesztése a törvény előtti teljes egyenlőséggel (II. rész), valamint IV. részben egy tizennégy pontos felsorolásban összegzi azokat az eredményeket, amelyek a részes államok elérték.

- Oslói ajánlások a nyelvi jogokról (1998): névhasználat, nyelvgyakorlás, közösségi élet és NGO-k, média, gazdasági élet, közigazgatás, igazságszolgáltatás.

Külön érdemes kitérni a szervezet által megfogalmazott állami feladatokra, garanciákra. Mivel az EBESZ nem ró az államokra jogi kötelezettséget (mivel nincs kimondott szankciórendszere), politikai kötelezettségként kell értelmezni az államok akaratát (lásd még később: KEK, EU Alapjogok Chartája).

A Bécsi dokumentum 18. szakasza kimondja, hogy a részes államok „megtesznek minden szükséges intézkedést törvényhozási, igazgatási, igazságszolgáltatási és egyéb szinten, valamint alkalmazzák a releváns nemzetközi szerződéseket, amelyek rájuk nézve kötelező erővel bírnak.”

A Koppenhágai dokumentum 33. cikkelye szól arról, hogy „[a] részes államok védik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását az ő területükön, továbbá megteremtik az identitás fejlesztésének feltételeit.”

A *kisebbségi autonómia megjelenik az EBESZ dokumentumaiban*, legalábbis oly módon, hogy a tagállamok „számot vetnek vele”, mint egy lehetséges eszközzel. Külön fajtaát nem nevezi meg e jogintézménynek, de (mint a legtöbb nemzetközi irodalom) alapvetően a területi autonómia fogalmával operál.

A Helsinki záróokmányban felfedezhető egy fordulat, amely végigvonul a későbbi EBESZ dokumentumokon is (például az 1989-es Bécsi dokumentum 18. szakasza). A fordulat az identitás, a kultúra, oktatás megőrzését (...) a területükön belül hangsúlyozza.

A koppenhágai dokumentum 35. szakasza az autonómia tekintetében kiemelkedő jelentőségű, mert ritka ezen jogintézmény *expresis verbis* történő megfogalmazása. Az említett cikk így szól: „A részes államok elismerik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát a közéletben való hatékony részvételre, beleértve azon ügyekben való részvételt, amely az ilyen kisebbségek identitásának megőrzésével és fejlesztésével kapcsolatos. A részes államok tudomásul veszik, hogy a kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtéséhez – mint az egyik lehetséges módja e célok elérésének – *megfelelő helyi vagy autonóm igazgatást* hoznak létre, amely igazodik az kisebbség speciális történelmi és területi körülményeihez, valamint az érintett állam politikájához.”

Harmadsorban meg kell említeni az 1991-es genfi értekezletről készült jelentést, amely – mint feljebb említettük – tartalmaz egy 14 pontos felsorolást, összegezvén azokat a lehetséges kisebbségvédelmi eszközöket, amelyeket a részes államok egy része mára már megvalósított – utat nyitva ezzel a mintaként való felhasználásra olyan államok számára, amelyek el vannak maradva a nemzeti kisebbségek problémáinak megoldása terén.

Az említett felsorolás harmadik és negyedik pontja tartalmaz számunkra releváns eredményeket:

3. pont: helyi és autonóm igazgatás, úgy mint autonómia területi alapon, beleértve a tanácsadó, törvényhozó és végrehajtó testületeket, amelyeket szabad és periodikus választásokon jelölnek ki.

4. pont: egy kisebbség öngazgatása az identitás megőrzésének aspektusából, olyan esetekben, amikor a területi alapú autonómia nem alkalmazható.

A fenti multilaterális nemzetközi szerződések áttekintése lehetővé tette, hogy a kisebbségvédelmi mechanizmusba bepillantást nyerjünk abból a szempontból, hogy az autonómiát milyen szinten támogatja a nemzetközi jog. Mivel a többoldalú megállapodások sok állam egyeztető tárgyalásainak eredménye, és az állami akarat kifejezője, nem várható el, hogy egy többségi állam teljes mellszélességgel kiálljon a kisebbségi törekvések mellett. Mégis nagy előrelépést jelez a nemzetközi jog fejlődése az autonóm státusz szorgalmazása irányában.

A nemzetközi jogi kisebbségvédelmi kodifikáció előrelépések és megtorpanások sorozata.⁴⁷ A Nemzetek Szövetsége idejétől datálódó kodifikáció napjainkra közelíti meg azt a szintet, ahol már olyan kötelezettségvállalásokat tehet egy állam (lásd Nyelvi Charta), amely tényleges és megragadható védelmet nyújt a kisebbségi csoportoknak.

Az autonómia-törekvésekről általában elmondható az, hogy a jövőben (is) elsősorban belső, avagy *alkotmányjogi* megoldásra várnak, a nemzetközi jog szerepe voltaképpen jelenleg az aszisztálás és támogatás. Ám, mint jeleztük, a kilencvenes évektől kezdődött körvonalazódni egy olyan tendencia, amely az államok kötelezettségét helyezi előtérbe. Ennek kiteljesedése a történelmi kisebbségek helyzetének megoldását jelentené mind Európában, mind a világ más pontján. A jelenlegi *szégyenlős kisebbségvédelemről* elmondható, hogy szerepét és céljait mindaddig maradéktalanul betölti, amíg van erősebb állami akarat, amely nyíltan meri vállalni a területén élő kisebbségek helyzetének megoldását, és amellyel Magyarország szomszédos államai néhol nyílt, néhol még látens formában már rendelkeznek.

2.3. A nemzetközi pozitív jog egyes bilaterális dokumentumai

2.3.1. Magyarország és a szomszédos államok közötti alapszerződések

Nemzetközi jogi tárgyú fejezetünk utolsó része Magyarország és szomszédos államai között kötött kisebbségi tárgyú szerződések áttekintését tartalmazza. Kitérünk az öt alapszerződésre, valamint megemlíjük a Magyar-Szlovén és a Magyar-Horvát kisebbségvédelmi egyezményeket. Nem térünk ki a felálított Vegyesbizottságok szerepére és működésére, hatékonyságára, valamint az alapszerződések végrehajó mechanizmusáról született megállapodásokat, mint amilyen például a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma és a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma között a Magyar- Szlovák Alapszerződés teljesítésének elősegítését szolgáló mechanizmus létrehozásáról szóló jegyzőkönyv.⁴⁸

Az öt szomszédos országgal 1991 és 1996 között kötöttek az alapszerződések. A szerződések preambulumban rögzített alapelvek egyöntetűen kifejezik, hogy a demokratizálódás útjára lépett államok között a jószomszédság és az együttműködés tárgyában kötött kölcsönös vállalások elsősorban a „békés és egységes Európa megteremtése” céljából kényszerültek. Ez jelentette, hogy a térség államai formálisan is szakítottak, illetve szándékoznak szakítani a rendszerváltozások előtti közös múlttal.

⁴⁷ Kisebbségvédelem az ET és az ENSZ égisze alatt (Kovács Péter előadása; Kárpát-medencei Jogász Találkozó - Pázmány Nyári Napok, Gödöllő, 1999)

⁴⁸ 1999/2 Nemzetközi szerződés a külügyminisztertől

Formai szempontból az alapszerződések közös vonása a kisebbségi cikkely. A szerződésekben nem elsősorban kisebbségvédelmi megállapodás született az államok között, noha a legélesebb vita és a politikai- és közvélemény is ezt diszponálta. A kisebbségi cikkely (az Ukrán alapszerződés kivételével, ahol Nyilatkozatot csatoltak a szerződő felek) tartalmazza azokat a jogokat, amelyek kiváltképpen és *expressis verbis* érintik a kisebbséget. Tartalmaznak továbbá a szövegek olyan rendelkezéseket is, amelyeket „rá lehet húzni” a kisebbségekre (például a regionális együttműködés).

A szerződések kisebbségvédelmi vonatkozása járulékos jellegű, azaz a szerződő felek nem alapvetően kisebbségvédelmi jogforrást hoztak létre, hanem az általános, sokfelé tekintő megállapodás tartalmaz kisebbségvédelmi elemeket is. A kölcsönösen egymás országaiban megjelölt kisebbségek vonatkozásában általában hasonló jogokat említettek meg, amelyek az alapszerződések kisebbségvédelmi szempontból közös tartalmi jellemzője:

- ◊ *hovatarozás megválasztása*:⁴⁹ Ukrán nyilatkozat 2. pont; Szlovák alapszerződés 15. cikk (2) a);
- ◊ *közügyekben való részvétel*:⁵⁰ Ukrán nyilatkozat 5. pont; Szlovák alapszerződés 15.cikk (2) f); Román alapszerződés 15.cikk (5);
- ◊ *asszimiláció tilalma*:⁵¹ Ukrán nyilatkozat 8. pont; Szlovén alapszerződés 16.cikk 2. bekezdés; Horvát alapszerződés 17.cikk (2); Szlovák alapszerződés 15.cikk (2) d); Román alapszerződés 15.cikk (9);
- ◊ *nyelvi jogok*:⁵² Ukrán nyilatkozat 9-10. pont; Szlovén alapszerződés 16.cikk 2. bekezdés; Horvát alapszerződés 17.cikk (2); Szlovák alapszerződés 15.cikk (2) g); Román alapszerződés 15.cikk (3);
- ◊ *kultúra*: Ukrán nyilatkozat 11. pont; Szlovén alapszerződés 16.cikk 2. bekezdés; Horvát alapszerződés 17.cikk (2);
- ◊ *vallás*: Ukrán nyilatkozat 12. pont; (többi alapszerződésben a vallási identitás megőrzését említik)
- ◊ *információ csere*:⁵³ Ukrán nyilatkozat 13. pont; Szlovén alapszerződés 16.cikk 2. bekezdés; Horvát alapszerződés 17.cikk (2); Román alapszerződés 15.cikk (4);

A fentiekén kívül megemlítenénk a kisebbségi jogok kíséretében mindig megtalálható rendelkezést, a diszkrimináció tilalmát.

Az alapszerződések eltérő formulákkal vezetnek be az egyes kisebbségi jogokat. Megfigyelhető, hogy a kevesebb állami kötelezettséget tartalmazó rendelkezéseket, mint az információ cserét, vagy a kulturális jogokat az államok „garantálnak” vagy „kijelentenek”, ellenben a közügyekben és a döntéshozatalban való részvételt „biztosítani fogják” vagy az azt szabályzó jogszabály létrehozására „kifejezik készségüket”. Ezen formulák jelzik

⁴⁹ lásd az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlás 2. cikk 1. pontját

⁵⁰ lásd az ENSZ 47/135. sz. határozat 2. cikk 1. bekezdését

⁵¹ lásd az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlás 3. cikk 1. pontját

⁵² lásd az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlás 7. cikkét, valamint az ENSZ 47/135. sz. határozat 3. cikk 1. bekezdését

⁵³ lásd az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlás 10. cikkét, valamint az ENSZ 47/135. sz. határozat 2. cikk 5. bekezdését

a kisebbségvédelem gyakorlati korlátait, nehézségeit, hiszen az egyeztetések során - érthető módon - az állam saját nemzetiségű testvéreinek többet, területén élő kisebbségeknek pedig kevesebbet szeretne adni.

Közös vonásként figyelhető meg továbbá a szerződések tartalmában nincs külön megemlítve a tömb és szórvány kisebbség helyzete. Az a koncepció, amely nem emeli ki a határon túli magyarság körében e kettősséget arra alapoz – véleményünk szerint helyesen – hogy amíg nem a közeljövő terméke lesz egy autonómia, ne legyen az amúgy is sanyargatott sorsú magyar nemzetiség megosztva azáltal, hogy földrajzi elhelyezkedésük alapján determinálja őket a politika.

Magának az „autonómia” kifejezésnek az elkerülése annak tabu voltára vezethető vissza. Az elmúlt tíz évben többször jelentkezett a környező államok helyi vagy központi közigazgatás egyes alkalmazottjai részéről majdnem hogy hisztérikus kitörés, mivel az autonómia szót meghallván a Magyar Köztársaság esetleges határrevíziójára asszociáltak — bízunk benne pusztán a közjog hiányos ismerete miatt.

Az egyik pont, ahol regionális szinten is kapcsolódhat egy kisebbségi csoport más területekhez, illetve az anyaállamhoz, a régiók és önkormányzatok együttműködése. Az Ukrán alapszerződés 8. cikke, a Szlovén alapszerződés 9. cikke, a Horvát alapszerződés 10. cikke rögzíti a regionális együttműködés elveit. A Szlovák alapszerződés nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, a Román alapszerződés 15. cikkének (7) bekezdése pedig csak a személyeknek teszi lehetővé a határokon átnyúló kapcsolattartást.

Másik alapvető, az anyaállamhoz való kapcsolódási eszköz az oktatásügy. Kölcsönös kötelezettségvállalásokat tettek az államok az oktatás nyelvére és az oktatók és diákok cseréjére. Külön kiemeljük az alap-, és középfokú oktatás evidenciája mellett a felsőfokú oktatás központi szerepét, hiszen egy kisebbség létét mélyen határozza meg az, hogy van-e, hány és hogy kvalifikált felsőfokú végzettséggel rendelkező tanítója, jogásza, orvosa, stb.

2.3.2. Magyarország által kötött kisebbségvédelmi egyezmények

A Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról, valamint a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről szóló egyezményeket tekintjük át alább.

A két szerződés, bár közel két és fél év eltéréssel születtek, lényeges formai és tartalmi hasonlóságokat mutatnak. Közös, és egyben legáltalánosabb jellegzetességük, hogy nagyvonalúan szabályozzák⁵⁴ a kisebbségi kérdéseket, olyan többletjogokat biztosítva, amelyek meghaladják a multilaterális szerződések kötelezettségeit.

Formai hasonlóság a szerződések között a cikkelyek meghatározott rendben történő egymásutánisága. A preambulumot követően sorrendben mindkét egyezményben azonos tartalmú szakaszok következnek: identitás védelme, oktatás, kultúra, nyelv- és névhasználat, tájékoztatás, kutatás, gazdasági jogok, stb.

⁵⁴ Kovács Péter: A magyar - szomszédsági, kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodások és a sokoldalú kisebbségvédelmi dokumentumok összehasonlítása (kézirat; Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 2.sz. füzet, 1998) 7.o.

Tartalmi azonosságot is lehet felfedezni ezen cikkelyek szabályozásában, hiszen tartalmukat azonos nemzetközi források és közel azonos politikai, gazdasági és társadalmi berendezkedés határozta meg. Nagyvonalú jellegüket azonban annak köszönhetik, hogy Szlovénia és Horvátország is olyan alkotmányos berendezkedéssel rendelkezik, amely elősegíti a kisebbségi problémakezelés ilyen jellegét.

Az egyezmények hivatkoznak az alapszerződésekre, mint az államok között korábban - többek között - kisebbségi témakörben kötött szerződésre. Azonos tárgyú új szerződésnek, a nemzetközi jog szerint, csak akkor van értelme, ha az új többet mond: az egyezmények a jogok tekintetében is konkrétabb megfogalmazást alkalmaztak, valamint a szerződések végrehajtását ellenőrző intézményrendszert is felállították.

Különbség a két dokumentum között legelőször is a preambulum szerkezetében és tartalmában van. A magyar-horvát egyezmény preambuluma terjedelmében is lényegesen nagyobb. A legmagasabb szintű jogi védelem, az identitás megőrzésének fontosságán, valamint az általános kisebbségvédelmi hivatkozott joganyagokon kívül külön kitér az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlására. Továbbá az utolsó gondolati egységként megerősíti „a magyar kisebbség azon jogát, hogy visszatérjen Horvátországnak azokra a megszállt területeire, amelyekről 1991-ben elűzték, mivel az a jelen Egyezmény által biztosított kisebbségi jogvédelem megvalósulásának egyik előfeltétele.”

A horvát egyezmény 9. cikkelye tartalmazza számunkra az igazán releváns rendelkezést :

A Szerződő Felek, összhangban országaik belső jogrendjével, biztosítják: - a kisebbségek megfelelő részvételét a kisebbségek jogaira és helyzetére vonatkozó helyi, regionális és országos szintű döntések esetén,

(...)

A Magyar Köztársaság megerősíti, hogy biztosítja az anyagi feltételeket a magyarországi horvátok önkormányzatai létrejöttéhez, s hatékony működtetéséhez a törvény által előírt keretek között és határidőn belül.

A Horvát Köztársaság megerősíti, hogy a belső jogrenddel összhangban biztosítja a magyar kisebbség jogát a kulturális autonómiára, továbbá elősegíti szabad szerveződését és társulását nemzeti és kulturális identitásának megőrzése érdekében.

A horvátországi magyarság kulturális autonómiája jelenleg az egyetlen határon túli magyar autonómia. Továbbá az egyetlen dokumentum, ahol az „autonómia” kifejezést is megtaláljuk. Horvátországi tapasztalatainkat összefoglaló fejezetben részletesen kitérünk az autonómia gyakorlatára, az előnyeire, de a problémákra is.

3. A kisebbségvédelem realizálódása a nemzetközi szervezetekben

3.1. Az Egyesült Nemzetek Szervezete

Az intézmények terén. Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (CHR), amelyet a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával állítottak fel, létrehozott egy *Antidiszkriminációs és Kisebbségvédelmi Albizottságot* (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), az un. Gondolkodó (tanácsadó) testületet (think tank),

amely tanulmányokkal és javaslatokkal segíti az Emberi Jogok Bizottságát. Az Albizottságon belül évente egyszer egy hetet ülésezik a *Kisebbségi Munkacsoport*, amely az egyetlen valós kisebbségvédelmi fórum lett. 1998-tól évente automatikusan meghosszabbodó mandátumot nyert el. Kisebbségek és NGO-k is előterjeszthetik az üléseken a problémáikat, helyzetüket.

A Emberi Jogok Bizottsága a fő emberi jogi politika létrehozó szerv. 53 kormányzati tagja van, tanulmányokat, javaslatokat készít, valamint egyezmény és határozattervezeteket. Szervezetileg a *Gazdasági és Szociális Tanács* (ECOSOC) alatt áll. A Tanács terjeszti a Bizottság tervezeteit a Közgyűlés elé. Az ENSZ szervezeti és feladatköri tekintélyes méreteit figyelembe véve meg kell jegyeznünk, hogy (a Bizottságban) olyan emberi jogi kérdésekkel foglalkoznak elsősorban, amelyek súlyuknál fogva veszélyeztethetik a békét, mint például: népiirtás, menekültáradat, míg az olyan relatíve kisebb horderejű kérdések, mint pl. a kétnyelvű bizonyítványok ügye nem tarthat igényt az államok érdeklődésére. Éppen ezért hozták létre az albizottságot, illetve később a Munkacsoportot.

Az eljárások terén. A kisebbségvédelem egyetlen valós fóruma, a Kisebbségi Munkacsoport három éves megbízatásának letelte után, 1998-ban állandó (évente automatikusan meghosszabbodó) mandátumot nyert el. Ennek megfelelően az addig óvatos, önmaga szerepét kereső testület 1998-ban szólalt meg először határozottabb hangon, és hosszabb távú terveket körvonalazott. A testület mostani határozottabb és biztosabb alapokon nyugvó tevékenységével szemben sem lehet olyan radikális elvárásokat támasztani, mint például az Európa Tanáccsal szemben, mert a hat éve működő Munkacsoport még olyan kezdetleges problémákkal küszködik, mint a kormányok érdeklődésének felkeltése a munkában való részvétel iránt.

A Munkacsoport évente egyszer, egy hetet ülésezik, általában májusban. Az üléseken megfigyelőként részt vehet minden tagállam, valamint minden érdeklődő NGO. Tevékenységének keretén belül *tanulmányokat készít és készíttet, azokat publikálja, adatbázist vezet a kormányok és az NGO-k közreműködésével, gyűjti a jól bevált gyakorlatokat (good practices), szakértői tanácskozásokat szervez, ajánlásokat fogalmaz meg.* Jelenleg a 47/135 (1993) sz. közgyűlési határozat kiegészítő (és kiterjesztő jellegű) értelmezését tartalmazó kézikönyv kiadását és terjesztését tűzte ki célul a Munkacsoport. Továbbá megfogalmazásra került, hogy az intézmény a jövőben még hangsúlyosabban kíván az autonómia jogintézményével foglalkozni, valamint a Munkacsoport felmérés készítését kezdeményezte az Emberi Jogok Bizottságánál, hogy a tagállamok szerint szükséges lenne-e egy kisebbségvédelmi Konvenció elkészítése az ENSZ égisze alatt.

A Kisebbségi Munkacsoport működésében azonban több hátráltató illetve lassító tényező is közrejátszik. Ilyen az államok inaktivitása (alulreprezentáltság, a kisebbségeket sértő politikájuk elleni vádak alóli általános érvényű kibújás), illetve a rövid ülések és a sok NGO részvétele miatt ritkán és kevesebb figyelmet tudnak az egyes tényleges kisebbségi problémával a Munkacsoporthoz forduló közösségeknek szentelni. A Munkacsoport ülésein gyakran parttalan monológok hangzanak el, amely a kormányképviselők részéről tapasztalható érdektelenséggel párosul. Az NGO-k részvétele sokszor csak nehezíti a helyzetet, mert a szükségesnél hosszabb megnyilatkozási lehetőséget kapnak. Mindezekért együtt éri ezt az intézményt a „nehézkesség” vádja. Mindazonáltal eredményként könyvelhető

el, és komoly lehetőségként értelmezhető, hogy az NGO- k is megjelenhetnek egy rangos ENSZ-szerv előtt, és ez az intézmény világméretű fórumot biztosít számukra.

3.2. Az Európa Tanács

I. Monitorozás az ET-ben:

A 1115 (1997) sz. határozat értelmében 1997. április 25-én kezdte meg munkáját a Parlamenti Közgyűlés (PKGYP) állandó bizottságaként az un. *Monitoring Committee*.

Ezt megelőzően a PKGYP 1993. júniusában elfogadta a 488. számú rendeletet (order) az új tagállamok kötelezettségeinek tiszteletben tartásáról. Az 1994-ben elfogadott 1031 sz. határozat kimondta, hogy minden tagállam részéről elvárt az ET státútum, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, illetve más egyezményekben vállalt kötelezettségek számbavétele és tiszteletben tartása. Az eljárást a PKGYP Jogi és Emberi jogi Bizottsága végezte, a Politikai Bizottság és a „Tagsággal nem rendelkező európai államokkal való kapcsolattartás Bizottságának” (Committee on Relations with European Non-Member Countries) közreműködésével, az érintett tagállamokról egyenként készítve a jelentéseket, különös tekintettel az általános kötelezettségekre és a tagállamok által tett egyedi vállalásokra.

Az 508 számú 1995-ben kiadott rendelet hatályon kívül helyezte a fenti ajánlást (488) és a fenti határozatot (1031), és az ET minden tagállamára kiterjesztette az ellenőrzési mechanizmust. Egyben lehetőséget adott a Közgyűlés előtti plenáris vitára, az adott tagállam által vállalt kötelezettségek megvitatására, illetve a kötelezettségvállalások tartós megszegése esetére a szankciók következő rendszerét állította fel:

1. bizonyos határozat és/vagy ajánlás elfogadása;
2. a nemzeti parlamenti delegációk megbízóleveleinek elutasítása, vagy a jóváhagyott megbízólevelek törlése, érvénytelenítése;
3. egy ajánlás elfogadását, amelyben felkérjük a Miniszteri Bizottságot az Európa Tanács Státútumának 8-9. cikkelyeiben előírt intézkedések meghozására.

A monitorozási eljárás léptéke és hosszútávúsága egy új, állandó, kizárólagos felelősséggel rendelkező bizottság felállítását igényelte. A politikai és földrajzi egyensúly biztosítása, és eképpen amennyire lehet objektív következtetések levonása érdekében a bizottság összetételének szabályai a következők:

A Bizottság 65 tagját a különböző földrajzi és politikai szempontok figyelembevételével a PKGYP politikai csoportjai közvetlenül delegálják. A PKGYP Politikai-, illetve Emberi Jogi Bizottságának elnökei szintén tagjai a bizottságnak. A Monitoring Bizottság a vizsgálandó ország tekintetében két tagját nevezi ki „rapporteur”-nek.

A Monitoring Bizottság évente köteles beszámolni a Közgyűlésnek a monitorozás általános fejlődéséről [Progress of the Assembly's monitoring procedures 1997-1998 (Doc. 8191), 1998- 1999 (Doc. 8359), 1999-2000 (Doc. 8734)], és legalább két évente minden monitorozott országról egy jelentést benyújtani [például: Honouring of obligations and commitments by Albania (Doc. 7738), Honouring of obligations and commitments by Romania (Doc. 8040)].

Általában véve az új ellenőrzési mechanizmus a Parlamenti Közgyűlés azon óhajának kinyilvánításaként értelmezendő, hogy az érintett államokat nemzeti delegációikkal való konstruktív párbeszédre kell támogatni, segíteni demokratikus reformjaik során.

Az 508 sz. rendelet érdekessége, hogy 7. pontja a következőképpen rendelkezik: „A tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az 1201 (1993) sz. ajánlást; a teljes tagságra pályázóknak belépésükkor kötelezni kell magukat a fentiek szerint. Ezen ajánlás tiszteletben tartásának vizsgálata a monitorozási eljárás részét fogja képezni.”

Fontos megemlíteni a Miniszteri Bizottság 92 (10) sz. ajánlását a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak érvényesítéséről”, hiszen ez a dokumentum nyíltan kimondja, hogy „az államok nem mindig tartják be a kisebbségeket érintő nemzetközi kötelezettségeiket.” Éppen ezért azt indítványozza, hogy az érintett államok vegyék igénybe a rendelkezésükre álló vitarendezési fórumokat a kisebbségek helyzetével kapcsolatos jogviták rendezésére. A Miniszteri Bizottság monitoring munkájának konkrét, kisebbségi problémákra való effektív reagálása minimálisnak tekinthető.

II. A Keretegyezmény végrehajtási ellenőrzési mechanizmusa:

A Keretegyezmény végrehajtási ellenőrzési mechanizmusa elsősorban politikai jellegű. Jelzi ezt az is, hogy az ellenőrzés tárgya a Keretegyezményben foglalt jogi normák törvényalkotási és gyakorlati politikai megvalósításának „elégességése” (adequacy of measures), ami alapvetően politikai jellegű tevékenység. Ugyanakkor meghatározó szempont, hogy a Keretegyezményben vállalt, nemzetközi jogi érvényű kötelezettségek teljesítésének ellenőrzéséről van szó. Továbbá végrehajtási ellenőrzési mechanizmus politikai jellegét igazolja az a tény, hogy az ellenőrzés végrehajtásával a Keretegyezmény a Miniszteri Bizottságot bízta meg. Az így létrehozott Tanácsadó Bizottság a Miniszteri Bizottság mellett alárendelt, tanácsadói, véleményező szerepet játszik. E funkciójának ellátásához azonban megfelelő mértékű autonómiát, önállóságot kellett számára biztosítani. A „megfelelő mérték” konkrét értelmezéséről azonban a vélemények jelentős eltérést mutattak.

Az ET Miniszteri Bizottságának mandátuma alapján a feladattal megbízott kormányszakértői munkacsoport (CAHMEC) 1997. júliusi és szeptemberi ülésein befejezte a Keretegyezmény végrehajtás-ellenőrzési mechanizmusával és az abban részt vevő Tanácsadó Bizottság összetételével, működési elveivel kapcsolatos eljárások kidolgozását.

A végrehajtás ellenőrzése a Keretegyezmény előírásai szerint a Miniszteri Bizottság hatásköre. A Miniszteri Bizottság tevékenységét egy független, pártatlan szakértőkből álló szakmai tanácsadó testület, a Tanácsadó Bizottság segíti.

a) A Tanácsadó Bizottság összetétele:

A Miniszteri Bizottság minden részes állam tekintetében választ egy szakértőt az előterjesztett jelöltek közül (legalább két jelölt állítása kötelező). A jelöltek személyére a részes államok tehetnek javaslatot.

A Miniszteri Bizottság által megválasztott szakértőkből alakul meg maximum 18 fő részvételével a Tanácsadó Bizottság, akik a testület un. rendes tagjai (ordinary member). Megválasztásuk a jelölések benyújtásának időrendi sorrendjében történik. A megválasztott képviselők automatikusan a TB rendes tagjai lesznek, amíg a szakértők száma nem haladja meg a 18-at. Ezt követően működésbe lép a sorshúzáson alapuló rotációs rendszer.

A testületbe be nem került szakértők az un. ad hoc tagok (additional member). Szerepük, hogy tanácsadóként részt vegyenek azon ország jelentésének megvitatásában, amely részéről őket megválasztották, de nem rendelkeznek a döntéshozatalban való részvételi joggal. (Nem rendelkeznek a döntéshozatalban való részvételi joggal a rendes tagok sem, amikor azon ország jelentése áll megvitatás alatt, amely részéről őket megválasztották.)

A szakértői megbízás időtartama négy év, egyszeri újrajelölési lehetőséggel. A rotációs rendszer későbbi zökkenőmentes működése érdekében az első körben bekerült 18 szakértő közül 9 megbízási időtartamát sorshízásos alapon hat évre meghosszabbítják.

b) A Tanácsadó Bizottság működési módozatai:

A részes államok öt éves időszakonként küldenek jelentést a főtitkárnak (az első egy évvel az egyezmény hatályba lépése után). A Miniszteri Bizottság a tagállamok jelentéseit továbbítja a Tanácsadó Bizottságnak.

A Tanácsadó Bizottság minden jelentést véleményez. Véleményének kialakítása során tagállamok jelentésein túl megkötés nélkül bármely forrásból származó információt felhasználhat.

A Tanácsadó Bizottság által kialakított véleményt és ajánlásokat a Miniszteri Bizottság hagyja jóvá. A részes államoknak tett ajánlások végrehajtásához a Miniszteri Bizottság határidőt jelöl meg, a részes államok rendszeres tájékoztatást adnak az ajánlások végrehajtásáról. Az ajánlások végrehajtásának utómunkálatait a Miniszteri Bizottság ellenőrzi, alkalmankénti utasításai alapján abban a Tanácsadó Bizottság is részt vesz. A Tanácsadó Bizottság javaslatot tehet a Miniszteri Bizottságnak *ad hoc* jelentések bekérésére egyes részes államoktól. Erre sürgős reagálást igénylő, rendkívüli esetekben kerülhet sor. A Tanácsadó Bizottság rendszeresen tájékoztatja a Miniszteri Bizottságot tevékenységéről.

A kormányok jelentéseit a Főtitkár kézhezvétel után nyilvánosságra hozza. A Miniszteri Bizottság a kormányjelentésekkel kapcsolatos következtetéseit, ajánlásait, a Tanácsadó Bizottság véleményét, illetve a részes államoknak a MB ajánlásaival és a TB véleményével kapcsolatos észrevételeit határozatának elfogadása után nyilvánosságra hozza.

3.3. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

Az intézmények terén. Az EBESZ keretén belül megvalósult kisebbségvédelmi intézmény a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos (Főbiztos) hivatala. Az 1992. július 10-én kelt Helsink-i dokumentum állítja fel a Főbiztos intézményét. A széket 1993. január 1-én a gazdag személyes tapasztalatokkal rendelkező Max van der Stoep foglalta el elsőként, aki korábban parlamenti képviselő, Hollandia külügyminisztere, majd az ENSZ-be delegált állandó képviselő volt.

A nemzeti kisebbségeket érintő feszültségek lényegére összpontosítva, a főbiztos független, pártatlan és együttműködő szereplőként közelíti meg a kérdéskört. Hivatala szerint nem felügyelő szerv, de a Főbiztos az adott ügyre vonatkozó ajánlásainak elvi elemzési keretét és megalapozásául a tagállamok által elfogadott nemzetközi normákat alkalmazza.

A dokumentum a tisztség létrehozatalának alapjaként azt jelöli meg, hogy az legyen „a lehető legkorábbi stádiumban való konfliktusmegelőzés intézménye.” (II. 2.§) Kimondja továbbá, hogy függetlenül és pártatlanul dolgozik. A személyre tekintettel a 8.§ leszögezi, hogy „a Főbiztos hosszú szakmai gyakorlattal rendelkező kiváló nemzetközi személyiség kell legyen, akitől a funkció pártatlan betöltése várható.”

A 9.§ a tisztség betöltésére ad utasításokat: a Tanács választja meg konszenzussal három évre, amely még egyszer három évre meghosszabbítható. A Főbiztos tisztségének költségvetését a varsói emberi jogi iroda (ODIHR) határozza meg, a részleteket a Gazdasági Bizottság dolgozza ki, a költségeket pedig a részes államok állami költségvetése fedezi.

Az eljárások terén. A Főbiztos eszközei: jelentés-rendszer, információ gyűjtés, utazás, értelmezés, ajánlások készítése, valamint az érintett államok közötti közvetítés. A Helsink-i dokumentum két feladatot szab a Főbiztosnak: az egyik a korai jelzés (early warning), a másik a korai cselekvés (early action). Ezzel függ össze a fentebb idézett 2.§, amely a tisztség megalkotásának okát jelöli meg: „intézménye a lehető legkorábbi stádiumban történő konfliktusmegelőzésnek.”

A dokumentum a két feladatkör mentén csoportosítja a Főbiztos lehetőségeit és az eszközeit: (1) korai jelzés (early warning): információt gyűjt és fogad a kisebbségekről, a pártok szerepének valamint a fejlemények természetének és a lehetőségeknek a felbecsülése a lehető legkorábbi stádiumban, lehet mindezek elősegítése érdekében utaznia is az adott részes államba. (2) korai cselekvés (early action): lehetősége van adott esetben a soros elnökkel (Chairman in Office) való konzultációra, aki majd további megbeszéléseket folytathat (bizalmasan) az állammal, lehetősége van továbbá az adott államba utazni és ott – első kézből értesülve a helyzetről – szigorúan bizalmas jelentést készíteni az elnöknek. Az utazás részletes szabályait a 27. szakasz tartalmazza.

A riport avagy jelentés rendszer külön említést érdemel, hiszen ennek keretében (23a.§) információkat gyűjthet és beszerezhet (1) a kisebbségek helyzetéről, (2) pártok szerepéről, (3) a média és az (4) NGO-k helyzetéről. Kifejezetten kisebbségi témájú jelentéseket szerezhethet be pártoktól, amely jelentéseknek szigorú alaki és tartalmi kötöttségeik vannak: egyrészt írásbeli forma kötelező (címezés és aláírás is teljes), másrészt egy valóságos áttekintést kell adjon a fejleményekről és a kisebbségek helyzetéről, nem régebbi, mint 12 hónapos idő-intervallumban.

A gyakorlatban azonban Max van der Stoep kevésbé élt a fent felsorolt eszközökkel, inkább olyan lépéseket tett, amelyek nem következtek egyértelműen mandátumából. Ilyen volt a kisebbség és a többség, illetve a szomszéd államok közti közvetítés, nemzeti törvényjavaslatok szakértői véleményezése, a jószolgálat, javaslattevés, illetve kommentárokkal látta el a kisebbségvédelmi dokumentumokat (hágai, oslói, lundi ajánlások).

3.4. A Közép-Európai Kezdeményezés

A Közép-Európai Kezdeményezés (KEK) 16 térségbeli ország kötetlen hálózata, amely nem intézményesült. Legfontosabb funkciója, hogy lehetőséget biztosítson a térség legfontosabb kérdéseiről, problémáiról való kötetlen eszmecserékre, együttgondolkodásokra.

A tagállamok közt találunk olyan államokat, amelyek teljes jogú tagjai az Európai Uniónak, mások egyelőre társult tagok, megint mások pedig csak nem régen fordultak az euro-atlanti integráció irányába. A KEK ezen kevésbé előrehaladott állapotban lévő országok számára fontos kapcsolódási pontot jelent, hiszen Olaszország és Ausztria részvételével közvetlenül az EU-ba nyerhetnek bepillantást, míg a már társult államoktól fontos információk, tapasztalatok beszerzésére nyílik lehetőség. Mindezek tudatában a KEK semmi esetre sem tekinthető az integráció előszobájának, sokkal inkább olyan terepnek, ahol a sokszínű szervezet tagjai együtt gondolkozhatnak, együtt készülhetnek föl a térségbeli problémák kezelésére, és elleshetnek egymástól különböző állampolitikai technológiákat.

A KEK keretében mintegy 16-18 munkacsoport dolgozik a legkülönbözőbb területeken (pl. mezőgazdaság, gazdasági szféra civil társadalom, telekommunikáció, kultúra, energia

ügyek, környezetvédelem, tudomány és technológia, túrizmus...). A kisebbségekkel foglalkozó munkacsoport (Working Group on Minorities) 1990-től kezdve létezik. Legfontosabb eredményeként az 1993. március 23-án Budapesten megtartott konferencia említhető, amelyen a tagállamok elhatározták egy kisebbségi jogok védelméről szóló okmány megalkotását. A munkabizottság 1993 júniusa és 1994 szeptembere között 11 ülést tartott, amelyen szakértői révén az Európa Tanács is képviseltette magát (Ezzel szinte párhuzamosan haladtak az ET-ben a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény előkészületei). 1996 végére készült el a *kisebbségi jogok védelméről szóló okmány* (CEI Instrument for the Protection of Minority Rights).

Az okmány jellemzésekor rögtön az elején célszerű leszögezni, hogy ez nem egy jogilag kötelező erejű dokumentum, sokkal inkább egy politikai deklaráció/nyilatkozat, amely egyértelműen az emberi és kisebbségi jogok nemzetközileg elfogadott elvein alapul. Mint nemzetközi politikai dokumentum párhuzamba állítható az EBESZ hasonló politikai kötelezettségvállalást tartalmazó dokumentumaival. A preambulum rögtön megemlíti, hogy az okmány az ET és az EBESZ dokumentumok felhasználásával (pl: 1201-es ajánlás, illetve a Koppenhágai dokumentum), ezen szervezetekkel való szoros együttműködés eredményeként jött létre. Mindez le sem lenne tagadható, hiszen az ET Keretegyezménye és az Okmány között sok a szöveg szerinti hasonlóság.

Az 1. cikk rögtön meghatározza, hogy az okmány alkalmazásában a „national minority” kifejezés olyan csoportot jelent, amely „számbelileg kisebb az állam többi lakosához képest, akik szintén az adott állam állampolgárai, ugyanakkor etnikai, vallási, nyelvi sajátosságuk megkülönbözteti őket az ország többi lakosától, és vezérli őket kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésének akarata.” Fontos megjegyezni, hogy a kisebbségvédelmi dokumentumok közül csupán néhány tartalmazza a kisebbség definícióját, a KEK Okmány e tekintetben is élen jár.

Az okmányban lefektetett főbb jogok a következők:

- nemzeti kisebbséghez való tartozás szabad vállalása;
- anyanyelv szabad használata a köz- és magánügyekben;
- névhasználat az anyanyelv nyelvtani szabályai szerint;
- anyanyelven való tanulás joga;
- politikai párt alapításának joga;
- anyaállammal való kapcsolattartás joga. (...)

Ezek a jogok úgy jelennek meg az okmányban, mint amelyekre a kisebbségnek kisebbségi mivoltánál fogva joga van. Más jogok úgy jelennek meg okmányban, hogy azokat az adott államnak kell(ene) biztosítani:

- A 3. cikkben az államok elismerik, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van emberi jogaik és alapvető szabadságjogaik egyéni, vagy másokkal közösségekben történő gyakorlására. Ezek a személyek az okmányban biztosított egyéb jogokat szintén egyénileg, vagy másokkal közösségekben gyakorolhatják.
- A 4. cikkben az államok biztosítják az etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitás kifejezéséhez, megőrzéséhez, fejlesztéséhez való jogot;
- A 6. cikk szerint az államoknak minden intézkedést meg kell tenniük az erőszak, a nemzeti, faji, etnikai, vallási diszkrimináció és gyűlölet ellen;

- A 16. cikkben az államok elismerik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát, hogy saját kulturális és vallási intézményeket, szervezeteket alapítsanak; (...)
- A 22. cikkben hangsúlyozzák a közügyekben való részvétel jogát
- A dokumentum felismeri a romák különleges helyzetét, és ennek megfelelően külön cikkelyben foglalkozik jogaikkal.

A kisebbségek szempontjából vitathatatlanul az okmány 12-13. cikkei a legbőkezűbbek. Eszerint ugyanis ha egy bizonyos területen a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek száma a legutóbbi népszámlálás szerint jelentős szintet ér el, akkor ezeknek a személyeknek joguk kell legyen arra, hogy – amennyiben a nemzeti törvényhozás ezt lehetővé teszi – használják saját nyelvüket mind szóban, mind írásban az adott terület hatóságaival való kapcsolataikban. Ezek a hatóságok amennyire lehetséges ugyanezen nyelven válaszolhatnak. Az okmány ezen rendelkezése tehát kimondva-kimondatlanul egy speciális, nyelvi terület felállítását teszi lehetővé, természetesen a nemzeti törvényhozás rendelkezéseire való tekintettel. A dokumentum ugyanakkor kerüli az autonómia jogintézményét.

A 13. cikk rendelkezése alapján az államok nemzeti törvényhozásukkal összhangban megengedhetik, hogy a szomszédos vagy más érdekelt állammal kötött bilaterális megállapodás alapján az előbb említett területen a helységnevek, utcanevek, más topográfiai jelek, jelzések két-, vagy többnyelvűen legyenek feltüntetve. A privát jelek, kiírások, vagy más hasonló információk kisebbségi nyelven való feltüntetése nem képezheti megszorítások, korlátozások tárgyát.

A KEK érdemi kisebbségvédelmi tevékenysége egyelőre a konferenciák szervezésében illetve az összehasonlító jogi adatgyűjtésben merül ki. Hiába tehát a dokumentumban szereplő keményebb megfogalmazás, ha a tagállamok egy részére jellemző politikai akarathiány miatt nem tud érdemi lépéseket tenni.

3.5. Az Európai Unio

Az Európai Unió nem foglalkozik kisebbségvédelmi kérdésekkel. Az alapjogi Charta előkészületének folyamán (a 2000. június 19-i brüsszeli konzultáción) a társult tagállamok közül Magyarország és Szlovénia hiányolták a kisebbségi jogok deklarálását, illetve annak szándékát. Ez indokolja, hogy chartával kapcsolatos kisebbségi kérdések a dolgozatban megemlítsékre kerüljenek.

A Charta létrehozásának célja azon hiányosságnak a pótlása, miszerint az Európai Unio (EU) égisze alatt még nem született olyan egyezmény, szerződés vagy jogszabály, amely az alapvető jogokat összefoglalva rögzítené. Az európai alkotmányozás illetve ennek részeként az alapjogi karta kidolgozása nem újkeletű gondolat, de igazi lendületre a Balkánon lezajló véres konfliktusok, illetve a jelenlegi osztrák kormány megalakulását követően kapott.

1999. júniusában megrendezett kölni csúcs elnökségi következtetései deklarálják, hogy az alapvető jogokat egyetlen egyezményben, Chartában kell rögzíteni. Kölnben döntés született a Charta tartalmi elemeiről, kidolgozásának és elfogadásának menetéről és feltételeiről. Eszerint a Charta az Európa Tanácsnak (ET) az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményében (Emberi Jogok Európai Egyezménye, továbbiakban: EJE) garantált és a tagállamok közös alkotmányos tradícióiból eredő alapvető jogokra és szabadságokra, valamint az eljárási jogokra épül majd. Emellett tartalmazni

fogja a csak az EU polgárait megillető alapvető jogokat, valamint az Európai Szociális Chartában és a Dolgozók alapvető szociális jogairól szóló Közösségi Chartában deklarált gazdasági és szociális jogokat.

Ezt követően 1999. december 17-én megalakult a magát hivatalosan is Konventnek („Convention”) nevező testület, amelynek elnöke a Német Szövetségi Köztársaság volt elnöke, Roman Herzog. A testület 2000. október közepéig öt formális ülést tart, de emellett informális ülések keretében gyakorlatilag folyamatosan dolgozik.

2000. június 19-én Brüsszelben konzultációra került sor a társult országok képviselőinek részvételével, akik különböző problémákra világítottak rá: (1) a Charta jogi státusa nem rendezett, így nagyban befolyásolhatja a dokumentum jövőjét, hogy politikai nyilatkozatként, vagy jogilag kötelező érvényű szerződésként kerül-e elfogadásra; vagy esetleg előbb politikai nyilatkozatként, amely fokozatosan alakulna át jogi kötelezettséggé. (2) Csehország a konzultáción élesen kifogásolta, hogy a tervezet kevés új elgondolást tartalmaz, és nincs kizárva a strasbourgi és a luxembourgi bíróságok hatásköri összeütközése sem. (3) Több állam jelezte, hogy esetleg az ET által már évtizedekkel ezelőtt felállított – és mindmáig hibátlanul működő – rendszert ismételnék meg, nem beszélve a két bíróság fent említett hatásköri összeütközéséről. (4) A kisebbségi jogok deklarálásának hiányát Magyarország és Szlovénia jegyezte meg. Arra a kérdésre, hogy a nemzeti kisebbségek hátrányos megkülönböztetésének tilalmán túl többletvédelmet (un. pozitív kisebbségvédelmi jogokat) kívánnának-e bevezetni, mindkét ország igenlően válaszolt. Meg kell említeni, hogy a találkozón a kisebbségi jogok Chartába foglalása nem élvezett többségi támogatást.

Az EU tagállamai hangsúlyozták, hogy a Charta nem eredményezheti az EU hatáskörének bővítését, valamint az ET vonatkozó egyezményeire tekintettel kiemelték a duplikáció elkerülésének szükségességét.

Nem kimerítő jelleggel, de érdemes végignézni az ET Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) és a születendő Charta rendelkezéseit. A Charta cikkei három kategóriába sorolhatók: 1. Jogok és szabadságok (23 cikk), 2. EU Polgári jogok (10 cikk), 3. Szociális és gazdasági jogok/célok (18 cikk).

Az első fejezetcímet összehasonlítva az EJEE-vel, a Charta pusztán az alábbi területeken nevesít többletjogokat:

- Integritás tiszteletben tartásához való jog
- Védelemhez való jog
- Információkhoz való hozzájutás joga
- Adatvédelem
- Menedékjog és kitoloncolás

Tekintettel az EU-ban meghatározó politikai hatalmakra, az un. pozitív kisebbségvédelmi rendszer dokumentumba történő beépítése egyáltalán nem garantált. Nem szükséges továbbá a kisebbségi jogot az emberi jogok esernyője alá helyezni, tekintettel arra, hogy hasonlóságok mellett jelentős különbségek is rejlenek a kettő között, valamint az emberi jogok végrehajtó mechanizmusa (bíróság, bizottság, stb) túlterheltsége miatt nem képes a kisebbségvédelmet kellő módon ellátni. Mindazonáltal érdemes szem előtt tartani, hogy amennyiben a Chartából kötelező érvényű jogi norma lesz, akkor kisebbségek védelméről (nyelvi, vallási, stb. jogok) szóló cikkely(ek) nélkül, a határon túli magyar nemzeti közösségek jogai sem gyarapodnak!

Összegzésként megállapítható, hogy a KEK Okmány a kisebbségi jogok nemzetközi leg elfogadott alapelvein alapuló, azokkal nagymértékben megegyező komoly dokumentum, amelynek a jelentőségét semmi esetre sem szabad ugyanakkor túlhangsúlyozni. Az Okmány az emberi jogok mellett és nem azok keretében biztosít különböző jogokat a nemzeti kisebbségek számára. Mint politikai kötelezettségvállalás jogilag nem kötelező, ugyanakkor aláírás esetén rendkívül nehéz kibújni a politikai kötelezettség alól, hiszen az a demokrácia működését kérdőjelezné meg (lásd az EU Alapjogi Chartájáról leírtakat). Az Okmány politikai természetéből adódóan nem tartalmaz kontrollmechanizmussal kapcsolatos előírásokat, ehelyett a Kisebbségi Munkacsoport követi figyelemmel az Okmányban lefektetett célok megvalósulását. A Munkacsoport munkája nem elszámoltató jellegű, hanem inkább párbeszédés fórum.

3.6. Összegzés

Röviden összefoglaljuk a nemzetközi szervezetekben realizálódó kisebbségvédelem jellegzetességeit. Áttekintésünk a fentebb már megismert logikai fonal mentén halad:

Elmélet:

1. individuális vagy kollektív jogokat biztosítanak-e a vizsgált szervezetek;
2. hogyan jelennek meg a kisebbségi jogok (emberi jogok részeként, avagy attól elkülönülten), melyek a hangsúlyos jogok;
3. szerepel-e az autonómia valamilyen formája a dokumentumokban (ha igen, hogyan);

Gyakorlat:

1. intézmények;
2. módszerek;

ad 1. Az elméleti kérdéseket illetően az egyéni és kollektív jogok kérdésköre a következő képpen foglalható össze:

Az ENSZ keretében csak individuális jogokról beszélhetünk. Némi változást jelent az 1514 (XV) sz. határozat, amely a gyarmati országok és népek függetlenségéről szól. Bár magában foglalja a kollektív érdekeket, nem kisebbségvédelmi jellegű dokumentum.

Az ET-ben a Nyelvi Charta vonatkozásában sem egyéni, sem kollektív jogokról nem beszélhetünk, hanem abban az államokat a nyelvhasználat tekintetében terhelő kötelezettségek kerületek megfogalmazására. A Keretegyezmény egyáltalán nem nevesít kollektív jogokat, megalkotói individuális keretek között gondolkodtak. A Parlamenti Közgyűlés 1201 (1993) sz. ajánlás többnyire individuális jogokat, de bizonyos esetekben kollektív jogokat is elismer.

Az EBESZ mind individuális, mind kollektív jogokat elismer. Individuális jogokat használ a dokumentáció, ha a kisebbségi jogokat általánosságban említi. Így például az emberi jogi dokumentumoknak a kisebbségi jogi részeit összegyűjtő munka is az alábbi címet hordozza: „OSCE Provisions concerning persons belonging to national minorities.” Továbbá az egyes EBESZ dokumentumok alapjául vett nemzetközi egyezmények sem vallják magukénak a kollektív jogokat. A kollektív jogok EBESZ keretén belül történő elismerését először a Koppenhágai dokumentum IV. fejezet 32.§ (6) bekezdése vezette be.

A KEK keretében a kisebbségi jogok védelméről szóló okmány a nemzeti kisebbséget, mint csoportot ismeri el. Az okmányban nem szerepelnek kollektív jogok, bár néhol, mintha éreztetné annak különböző területeken való biztosítását.

ad 2. Az ENSZ a kisebbségi jogokat kizárólagosan az emberi jogok részeként kezeli. Hangsúlyos jogként a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikke a kulturális, vallási és nyelvi jogokat nevesíti. A Közgyűlés 47/135 (1993) sz. határozata 1. cikkelyében külön említi a nemzeti és etnikai kisebbségeket, majd az Egyezségokmánnyal azonos módon határozza meg az identitás védelmének jogát. Az említett határozat mérőföldkő a nemzetközi kisebbségvédelem történetében: az ENSZ gyakorlatában meghatározó szerepe van. Kiterjesztő értelmezését tartalmazó elveket a Kisebbségi Munkacsoport kézikönyvben tervezi kiadni.

Az ET a nemzeti kisebbségek számára kisebbségi mivoltuknál fogva biztosítja a különböző jogokat, elkülönítve azokat az emberi jogok rendszerétől. Hangsúlyos jogként az Európa Tanács a kulturális, vallási és nyelvi jogokon kívül az etnikai kisebbségek jogait is megemlíti.

A kisebbségi kérdést, és ezen belül az autonómiát az EBESZ az Emberi jogok egyik elemeként kezeli. Mégis eltérést lehet megfigyelni például az ENSZ és az EBESZ között ebben a tekintetben, hiszen például az EBESZ kisebbségi főbiztosa pusztán a kisebbségi jogi kérdésekkel és nem az általános emberi jogi problémákkal foglalkozó intézmény. A hangsúlyt az ET-vel azonos jogokra helyezi, úgy mint etnikai, kulturális, nyelvi és vallási jogok, ellenben politikai töltete erősebb, mint az Európa Tanács rendszerének.

A KEK Okmány - az ET Keretegyezményéhez hasonlóan - az emberi jogok mellett és nem azok keretében biztosít különböző jogokat a nemzeti kisebbségek számára. Hangsúlyt a nyelvi, vallási, kulturális, oktatási jogokra fektet. Az okmány elsősorban biztonságpolitikai indíttatású, és a jószomszédi kapcsolatok kiteljesítését alapcéllal kitűző dokumentum, így kerültek a fentiekén kívül előtérbe a politikai jogok, mint például a kisebbségek pártalakítási joga, vagy a közügyekben való részvétel joga.

ad 3. Az autonómia-kifejezést az ENSZ dokumentáció nem használja. A területen belüli joggyakorlást a 47/135 sz. határozat 1. cikkelyének (1) bekezdése nevesíti.

Az ET Nyelvi Chartája, a Keretegyezmény, illetve az Önkormányzati Charta sem él a nagyvonalúsággal, hogy a kisebbségeknek az autonómia lehetőségét felvessék. A dolgozatban említett egyes soft law-jellegű dokumentumok ugyanakkor *expressis verbis* tartalmazzák a kifejezést.

Az autonómia megjelenik az EBESZ dokumentumaiban. Külön fajtáit nem nevezi meg e jogintézménynek, de (mint a legtöbb nemzetközi irodalom) alapvetően a területi autonómia fogalmával operál. A Koppenhágai dokumentum 35. szakasza kisebbségi jogként deklarálja a megfelelő helyi vagy autonóm igazgatás létrehozatalához való jogot.

A KEK dokumentuma kerüli az autonómia jogintézményének nevesítését, ugyanakkor 12. cikke lehetővé teszi speciális nyelvi terület felállítását. Az okmány külön hangsúlyt fektet a kisebbségek közügyekben való részvételére.

Gyakorlati kérdéseket illetően:

Az ENSZ szervezetében az Emberi Jogok Bizottsága (CHR) - amelyet a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával állítottak fel - létrehozott egy Antidiszkriminációs és Kisebbségvédelmi Albizottságot (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), az un. gondolkodó testületet (think tank), amely tanulmányokkal és javaslatokkal segíti az Emberi Jogok Bizottságát. Az Albizottságon belül évente egyszer egy hetet ülésezik a Kisebbségi Munkacsoport, amely az egyetlen valós kisebbségvédelmi fórummá vált. A Munkacsoport tevékenységének keretén belül tanulmányokat készít és készíttet, azokat publikálja, adatbázist vezet a kormányok és az NGO-k közreműködésével, gyűjti a jól bevált gyakorlatokat (good practices), szakértői tanácskozásokat szervez, ajánlásokat fogalmaz meg.

Az ET-ben 1997. április 25-én kezdte meg munkáját a Parlamenti Közgyűlés (PKG)Y) állandó bizottságaként az un. Monitoring Committee, amely évente köteles beszámolni a Közgyűlésnek a monitorozás általános fejlődéséről, és legalább két évente minden monitorozott országról egy jelentést benyújtani. A kötelezettségvállalások tartós megszegése esetén különböző szankciók alkalmazására nyílik lehetőség. Általában véve ugyanakkor az új ellenőrzési mechanizmus a Parlamenti Közgyűlés azon óhajának kinyilvánításaként értelmezendő, hogy az érintett államokat nemzeti delegációikkal való konstruktív párbeszédekkel kell támogatni, segíteni demokratikus reformjaik során.

A Keretegyezmény végrehajtási ellenőrzési mechanizmusa elsősorban politikai jellegű. Az ellenőrzés tárgya a Keretegyezményben foglalt jogi normák törvényalkotási és gyakorlati-politikai megvalósításának „elégségessége” (adequacy of measures). A létrehozott Tanácsadó Bizottság a Miniszteri Bizottság mellett alárendelt, tanácsadói, véleményező szerepet játszik. A részes államok öt éves időszakonként küldenek jelentést a főtitkárnak. A Miniszteri Bizottság a tagállamok jelentéseit továbbítja a Tanácsadó Bizottságnak. A Tanácsadó Bizottság minden jelentést véleményez. A Tanácsadó Bizottság által kialakított véleményt és ajánlásokat a Miniszteri Bizottság hagyja jóvá. A részes államoknak tett ajánlások végrehajtásához a Miniszteri Bizottság határidőt jelöl meg, a részes államok rendszeres tájékoztatást adnak az ajánlások végrehajtásáról. Az ajánlások végrehajtásának utómunkálatait a Miniszteri Bizottság ellenőrzi, alkalmankénti utasításai alapján abban a Tanácsadó Bizottság is részt vesz.

Az EBESZ keretén belül megvalósult kisebbségvédelmi intézmény a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos hivatala, amelyet az 1992. július 10-én kelt Helsinki dokumentum állított fel. A nemzeti kisebbségeket érintő feszültségek lényegére összpontosítva, a főbiztos független, pártatlan és együttműködő szereplőként közelíti meg a kérdéskört. Hivatala szerint nem felügyelő szerv, de az adott ügyre vonatkozó ajánlásainak elvi elemzési keretével és meg-alapozásául a tagállamok által elfogadott nemzetközi normákat alkalmazza. A Főbiztos eszközei: jelentés-rendszer, információ gyűjtés, utazás, értelmezés, ajánlások készítése. A Helsinki dokumentum két feladatot szab a Főbiztosnak: az egyik a korai jelzés (early warning), a másik a korai cselekvés (early action). Fontos azonban megjegyezni, hogy politikai intézményről lévén szó, cselekvési lehetőségei is ilyen mértékben korlátozódnak, illetve bővülnek a többi mechanizmushoz viszonyítva. A gyakorlatban azonban Max van der Stoep kevésbé élt ezekkel az eszközökkel, inkább olyan lépéseket tett, amelyek nem következtek egyértelműen mandátumából. Ilyen volt a kisebbség és a többség, illetve a szomszéd

államok közti közvetítés, nemzeti törvényjavaslatok szakértői véleményezése, jószolgálat, javaslattevés, illetve kommentárokkal látta el a kisebbségvédelmi dokumentumokat (hágai, oslói, lundi ajánlások).

A KEK keretében egyetlen kisebbségvédelemmel kapcsolatos intézményről beszélhetünk, ez pedig a tizennyolc munkacsoport közül a Kisebbségi Munkacsoport (Working Group on Minorities).

Összegzésül: Az EBESZ szemléletét jellemzi tehát egyrészt egy biztonságpolitika-központúság, amely alapján akár azt is mondhatjuk, hogy „azért kell megoldani a kisebbségi problémákat, hogy teljesítsük ki a tagállamok területére a biztonságot.” Ezzel ellentétben például az ENSZ törekvéseit úgy is lefordíthatnánk, hogy „ha kisebbségi egyén/ek hozzám fordult/ak, megoldom a problémájá/jukat, mert valamely alapvető emberi jog szenvedett csorbát.” Az Európa Tanács az a nemzetközi szervezet, amely a kisebbségeket elsősorban kisebbségi mivoltuk miatt vizsgálja.

*

E fejezet végén elmondhatjuk, hogy a nemzetközi kétoldalú szerződések egyes kisebbségek helyzetének gyors és hathatós megoldásához konkrétabb segítséget tudnak nyújtani, mint a sokoldalú szerződések. Ennek okait az alábbiakban foglalhatjuk össze:

(1) minél kevesebb ország érdekeit kell egyeztetni, annál gyorsabb a tárgyalás; (2) minél kevesebb ország érdekeit kell egyeztetni, annál nagyobb a lehetőség az autonómia elismerésére; (3) az adott állam hozzá hasonló politikai, gazdasági és társadalmi fejlettségi szinten lévő másik állammal könnyebben megegyezik, mint többoldalú szerződések esetleg alacsonyabb, vagy sokkal magasabb szinten lévő másik részes államával.

Így tehát a többoldalú nemzetközi szerződések „rásegítő” jellegűek, a náluk határozottabb és konkrétabb jogokat és kötelezettségeket megfogalmazó kétoldalú szerződésekhez való viszonyukat tekintve. Ám ösztönzőleg is hatnak az olyan államok számára, amelyek a kétoldalú szerződések kellő homállyal borított mondataiban nem érték el az egyes - rájuk nézve kötelező - nemzetközi jogi normák szintjét. Mindkét szinten történő szabályozás tehát kiegészíti egymást.

II. A nacionalizmus és az autonómiák kapcsolata

A médiák egyre gyakrabban tudósítanak szerb nacionalistákról, albán szélsőségesekről, ritkábban baszk és korzikai nacionalista szervezetekről, azok „tevékenységeiről”. Ezeknek a mozgalmaknak közös alapja a nacionalista gondolatrendszer, amely gyakran kapcsolódik a nemzetiségekhez, etnikumokhoz, rajtuk keresztül pedig az autonómiákhoz. Ez indokolja, hogy dolgozatunkban – szigorúan a témánkhoz kapcsolódóan – foglalkozzunk a nacionalista gondolatrendszerrel, annak főbb típusaival, felhasználva az államelméleti előadásokon hallottakat.

A nacionalizmus olyan gondolatrendszer, amely három eszmét, a nemzetet, a területet, és az államot kívánja összeegyeztetni és egységbe vonni. Eszerint az a helyes és elérendő cél, hogy a nemzet által lakott területen a nemzet által létrehozott állam gyakorolja a közhatalmat. A kifejezés a latin *nasci* (*nascor*) szóból ered, amely a közös eredetre utal. A nacionalizmus mint politikai eszmerendszer sajátosan európai jelenség, s az Európán kívüli világban csak korlátozottan és számos tekintetben módosult formában jelenik meg.

Európa nyugati régiójában a nacionalizmus legjellemzőbb formája az *államnacionalizmus* volt. A francia és az angol területeken ugyanis a nemzeti egység és a modern állam kialakulása egymással párhuzamosan és szinte egyidőben történt. Mondhatnánk úgy is, hogy az állam teremtette meg a nemzeti egységet. Anglia és Franciaország mellett ennek jelei figyelhetők meg a svéd és a holland történelemben is.

A múlt századi olasz és német gondolkodásra az *egyesítő nacionalizmus* volt jellemző, amely szerint a nemzeti eszmét a nemzetállam keretei között lehet érvényesíteni. Ehhez egyesíteni kell a szétszórtan élő nemzetet, ami az egységes állam keretei között érhető el leghatékonyabban.

A *szeptatív nacionalizmus* képviselői arra törekednek, hogy kiszakítsanak valamely nemzetet egy már létező – de a nemzeti elveket semmibe vevő – állami közösségből. Ez tipikusan jellemzi Közép - Kelet Európát, különösen a Balkánt, de megfigyelhető Finnországban is, és ez jellemzi a baszk nacionalizmust, valamint Korzika törekvéseit is.

A nacionalizmus fenti típusaira tekintettel megkülönböztethető az államnemzet és a kultúrnemzet fogalma. Az *államnemzet* esetén az állami-politikai keretek és a nemzeti keretek egybeesnek, míg a *kultúrnemzet* esetén ilyen egybeesésről nem beszélhetünk. Ez utóbbiakban a nemzeti egységet a kultúra és a nyelv hivatott fenntartani, hiszen a nemzet nem is mindig rendelkezik önálló állammal.

Az Európán kívüli területeken a nagy gyarmatbirodalmak felbomlásakor a *felszabadító nacionalizmus* érvényesült. E mozgalmak keretében az önálló állam megteremtésére irányuló törekvés gyakran etnikai vagy vallási keretekben jelent meg.

Szólni szeretnénk arról is, hogy az egyének milyen alapon és módon sorolhatók be az egyes nemzetekbe. Ez ugyanis komoly nehézségeket vetett fel például az első világháborút lezáró békekötések során. E téren alapvetően két elv érvényesülhet: az egyik a nemzeti önrendelkezés-, másik a nemzeti determinizmus elve.

A *nemzeti önrendelkezés* korlátozott értelmezése szerint az a legjobb, ha az emberek maguk dönthetik el és nyilváníthatják ki, mely nemzet tagjai, és ennek alapján mely államhoz kívánnak tartozni. Ezen elv realizálására egy sajátos intézmény alakult ki: az államterület kialakítását befolyásoló népszavazás intézménye. Ennek az intézménynek három fő korszaka volt: a francia forradalmat követően a francia terjeszkedést próbálták legitimizálni például Genf, vagy Belgium esetében; az olasz egység létrehozása során a forradalmi, katonai, diplomáciai eszközökkel elért változásokat szintén e módon erősítették meg; az első világháború lezárása után a párizsi béketárgyalásokat követően hat népszavazást tartottak (köztük a sopronit 1921. december 4-én).

A *nemzeti determinizmus* elve szerint új államok területének kialakításakor, vagy a régi határok módosításakor az emberek megkérdezése helyett jellemzőik alapján kell besorolni őket az egyes nemzetekhez, illetve államokhoz. Az egyik legkézenfekvőbb jellemző a beszélt nyelv.

A fentiekben vázoltuk a nacionalizmus, mint ideológia történelmileg kialakult fajtáit, ágazatait. Fontosnak tartottuk e dolgozatban megemlíteni az – alapvetően alkotmányjogi illetve nemzetközi jogi természetű – autonómiák állambölcseleti alapjait is, hiszen egy témára a legjobb rálátása a kutatónak akkor lesz, ha minden oldalról körbejárja azt.

Államtani rövid vizsgálódásunk kiindulópontja az a kérdés, amely felveti, hogy az autonómiák motiváló erejét azonosítani lehet-e a nacionalizmus eszmerendszerével, azon belül is a szeparatista ágazattal. A válasz nem egyértelmű, kategorikus, hanem rendkívül szerteágazó.

Mindenek előtt meg kell jegyeznünk, hogy a nacionalizmusnak két fő ága van: a mérsékelt nacionalizmus és a sovinizmus. Az előbbi képes kompromisszumra, képes a demokrácia által nyújtott lehetőségekkel élni — élő példa lehet a finn kisebbségek helyzete, akár a lapp, akár az álandi⁵⁵ —, amíg a sovinizmus merevebb, elutasítóbb és könnyebben hajlik a szélsőséges megoldások felé.

Az autonómiák kiinduló alapja lehet egyfajta mérsékelt szeparatista mozgalom, hiszen minden esetben egy népcsoport önkormányzati törekvéséről van szó és ez önmagában lehet egyfajta nacionalizmus is, amely nem föltétlenül hordoz negatív jelentéstartalmat. (A magyar nyelv ebből a szempontból kevesebb árnyalatot tesz nacionalizmus és sovinizmus közé, mint nacionalizmus és hazafiasság közé.) A mérsékelt alapelvektől szinte minden esetben el lehet jutni a szélsőségekig. Példa lehet erre a *liberalizmus* irányzata, amely elsőként hirdette az individualizmust, és e mérsékelt, újítást hozó irányzatból fejlődött ki a libertarianizmus (egyénelvű anarchizmus); a *szocializmus* eszmerendszerében is föl lehet fedezni a torzulást: hirdette az egyén társadalmi valóságát, a közösség elsőrendűségét, majd kifejlődött belőle a sztálini diktatúra; a *konzervativizmusban* is jelen volt a szélsőségek felé hajlás képessége, amikor is a rend és a biztonság alapelveiből kiindulva egyes irányzatok a teljes restaurációt tűzték zászlajukra. A *nacionalizmus* ideológiája is megjárta e kálváriát. A herderi értelemben vett nacionalizmus kulturális mozgalom volt. Később politikai árnyalatot kapott, és a legkülönbözőbb célok elérése érdekében használták föl. Legsúlyoságesebb eszköze az erőszak, a terror, amely a mi dolgozatunk számára jelen esetben kiemelkedően releváns.

⁵⁵ lásd: III., 2. fejezet

Vizsgálódásunk kezdetén azt a kérdést tettük föl, hogy lehet-e az autonómia- törekvések motiváló ereje a nacionalizmus. Az alább elemzendő nyugat európai autonómiák példáján látni fogjuk, hogy a nemzeti önrendelkezés megvalósításának egyik — erkölcsileg elítélt, ám mégis használatos — eszköze az erőszak. Tegyük föl a kérdést fordítva: a terrornak lehet-e oka a szélsőséges nacionalizmus, amelyet akár a nép, akár a vezetés gyakorol?

Ha, mint népi mozgalmat szemléljük a nacionalizmus, vagy akár a szélsőséges nacionalizmus jelenségét, nincs szükségszerű kapcsolata az erőszakkal. Példaként felhozható a Brit-szigeteken élő népcsoportok egymástól eltérő problémamegoldó készsége: Walesben nincs terror, Írországbán van, mégis mind a kettőt ugyanaz a hazafiság fűti. Ám, ha a kormánypolitika az illető terület nacionalizmusának elsődleges irányítója (lásd Franco), közeli kapcsolatba kerül a terror a nacionalizmus ideológiájával.

Összegezve rövid állambölcseleti kitérőnket, érdemes figyelembe venni egy állam vizsgálatakor az illető többség és kisebbség viszonyát a nacionalizmus ideológiájához. Véleményünk szerint nem kis jelentőséggel bírna a jövőbeni autonómiák kidolgozásakor egy ilyen jellegű, objektív szemléletű, tényfeltáró vizsgálat, amely talán utat tudna mutatni az autonómia koncepciók kidolgozásának hepehupás, nehezen átlátható útvesztőiben.

III. Működő autonómiák Európában

1. Dél–Tirol

Történelmi előzmények

Dél-Tirol autonómiájának gyökerei a középkor mélyére nyúlnak vissza. A tiroliak szabadság utáni vágya vörös fonalként húzódik végig népük változatos történelmében.

Dél-Tirol mai, — olaszországi keretek között meglévő autonómiája természetesen XX. századi eseményeken alapul. Ezek közül emelkedik ki az első világháború, ami Dél-Tirol Ausztriától való elszakítását is eredményezte.

A Brenner-hágó, mint a legmélyebb bevágás az Alpokban már a múltban is fontos összekötő út volt észak- és dél-Európa között. A „hegyek közti tartomány”nak ezért már a rómaiak idejében is nagy volt a jelentősége: északra tartó hadjárataikat e hágón keresztül vezették. Ugyanígy a német királyok is ezt az útvonalat használták a Pápához igyekező császárrá koronázásra.

Mintegy hétszáz évvel ezelőtt a Brenner hágó környéke politikai egységgé nőtte ki magát. 1248-ban ugyanis a tirol grófoknak köszönhetően megszületik a tirol tartomány. A grófságot – és később a tartományt – délen a Garda tó, északon a Karwendel határolta.

Különleges fekvésüknek köszönhetően a tiroliak gyakran kényszerültek földjük idegen támadásoktól való megvédésére. Ez a történelmi szükségszerűség az oka annak a nagy szabadságváagnak, ami vörös fonalként húzódik végig Tirol történelmében.

Ezen szabadságvágy egyik első megnyilvánulása az 1342-es „Nagy Szabadságlevél” (Großer Freiheitsbrief) kiadása a „polgárok és parasztok demokratikus közreműködésének jogáról” a tartományi alkotmányban. Amikor Tirol 1363-ban a Habsburg birodalomba való betagozódás mellett döntött, ezek a jogok megerősítést nyertek, sőt később még ki is bővítették azokat.⁵⁶

Ugyanez a szabadságvágy tiltakozik az amúgy kedvelt bécsi uralkodóház ellen, amikor Mária Terézia állami közigazgatási reformjával megsebzte a tartomány szabadságát.⁵⁷

Amikor pedig egész Európa a nagyhatalmú francia császártól, Napóleontól rettegett, a tirol parasztok kaszával és vasvillával felfegyverkezve szálltak szembe a francia–bajuvár

⁵⁶ 1511-ben felmentik a tiroliakat a tartományon kívüli katonáskodás kötelezettsége alól.

⁵⁷ Ez később helyreállítást nyert.

csapatokkal. Jézus szíve napjának éjjelén (Herz-Jesu Nacht⁵⁸) a tiroliak égő tüzek mellett mély hitüktől vezérelve Jézus szívével kötöttek szövetséget, mely azóta is a Napóleon elleni harcokra emlékezteti őket.

Ez tehát az a szabadságvágy, ami a Brenner hágótól délre élő tiroliaknak az erőt adta az Olaszországhoz csatoláskor, a fasizmus évei alatt, nyelvük és kultúrájuk védelméhez. De ez segítette a tiroliakat az Olasz Államszövetségben való autonómiájuk megvalósításáért való fáradozásban is.

Ez a több évszázados, tartománnyá fejlődött Tirol, amelyben három nyelvcsoporthoz – a német, az olasz, és a ladin – élt békésen együtt, az első világháború után lett a közepén széttépve. Az 1919. szeptember 20-án Saint Germainben aláírt békeszerződés ugyanis ebben az esetben sem a nemzetiségi határok világosan felismerhető vonalát vette alapul – ahogy azt Wilson elnök 1918-as kijelentése után várhattuk volna⁵⁹ –, hanem az Alpok hegygerincét.

III. Viktor Emanuel már 1919. december 1-én megértő és nagyvonalú kisebbségi politikát ígért: „Az új, Itáliával egyesült vidékek újabb problémákat vetnek fel, melyek megoldásra várnak.”- mondta az új képviselőház előtt ünnepélyesen, majd így folytatta: „Szabadságunk hagyománya meg fogja mutatni azt az utat a megoldásra, amely az autonómiák és a helyi tradíciók legmagasabb tiszteletét és megbecsülését jelenti.” De minden másként alakult. A kezdeti intelligens tolerancia rövid szakasza után következett a fasizmus. A Duce 1926. február 27-én adott nyilatkozatában a következő veszélyeket látta Dél-Tirolban: „...minden német volt, a hivatalnokok, a tanárok, a szellemiség, a posta, és a vasút. Csak a német nyelvet használták. Én rendet tettem: az egész vidéken az olasz nyelv obligatórikus, minden postai-, és vasúti hivatalnok olasz, olasz családokat telepítettünk a vidékre.”

1939-ben Hitler és Mussolini megegyeztek azon dél-tiroliak Német Birodalomba való áttelepítéséről, akik meg akarták tartani németiségüket. A tiroliak mintegy 80%-a nehéz szívvel a kivándorlás mellett döntött. Mintegy 79 000 dél-tirolit hagyta el hazáját, és ezeknek csak töredéke tért vissza a háború után. Az ottmaradtak további kivándorlását a háborús események akadályozták meg.

A háború után Dél-Tirol az önrendelkezési jogok gyakorlását követelte, megpróbálkozott az Ausztriához való csatlakozás elérésével is, de az Ausztria igényeit kielégítő dél-tirolit népszavazást a szövetségesek elutasították. Hosszú tárgyalások után az angol külügyminiszter, Ernest Bevin közvetítésével 1946. szeptember 5-én Gruber osztrák külügyminiszter és De Gasperi olasz miniszterelnök aláírták az Ausztria és Olaszország közötti úgynevezett „Párizsi szerződést”. Ez a szerződés határozta meg az Olaszországban élő német kisebbség helyzetének rendezési alapjait. 1946. december 10-én a New York-i külügyminiszteri konferencia döntött a Párizsi egyezménynek az olasz békeszerződésbe való felvételéről, amit 1947. február 10-én írtak alá Párizsban. Az 1947. augusztus 8-án hozott 811-es törvénnyel az olasz alkotmányozó nemzetgyűlés megadta a köztársaság kormányának a felhatalmazást a békeszerződés ratifikálására, ami túlnyomó többséggel meg is történt.

⁵⁸ Jézus szíve napjának ünnepe: június 6.

⁵⁹ „Olaszország határainak helyesbítését a nemzetiség világosan felismerhető vonalai szerint kell végrehajtani.” (Wilson)

A párizsi szerződés első szakasza a következőket irányozta elő: a német anyanyelvű lakosság egyenjogúságát, az etnikai karakter különleges védelmét, a német nyelvű lakosság kulturális és gazdasági fejlődését. Külön rögzíti az első szakasz az anyanyelvi oktatást, a német nyelv hivatalok előtti egyenjogúságát, a kétnyelvű helységneveket, az olaszosított családnevek visszaállítását, végül a nyilvános hivatalokhoz való engedélyezés egyenjogúságát, a méltányos képviseleti arány céljából. („appropriate proportion of employment”) A második szakasz rendelkezik „az autonóm törvényhozói-, és végrehajtói hatalom”-ról, tehát a tulajdonképpeni autonómiáról. A harmadik szakaszba Ausztria és Olaszország közötti intézkedések és egyezmények kerültek az állampolgárságok, iskolai végzettségek kölcsönös elismeréséről; a személy-, és áruforgalomról; valamint az árucseré forgalom könnyítéséről.

A Párizsi szerződés után

A Párizsi szerződés lényeges eleme az autonómia.⁶⁰ Pontosabban: az autonóm regionális törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásának biztosítása Bolzano és Trento provincia szomszédos kétnyelvű helységeinek német nyelvű lakossága számára.⁶¹

Az olasz alkotmányozó nemzetgyűlés 1948. január 29-én fogadta el azt az autonómiatörvényt, amit első autonómiaszabályként ismerünk. (Erstes Autonomiestatut.) Ez egyesítette Bolzano és Trento provinciákat Trentino – Alto Adige néven olyan igazgatási egységbe, amelyen belül Bolzano szűkebb önkormányzattal ugyan, de saját igazgatással rendelkezett.

Ez az autonómiaszabály semmi szín alatt sem felelt meg a párizsi szerződésben foglaltaknak. Az autonómia nagyon korlátozott volt, és az egész Trienti provinciára ki lett terjesztve. Ebben a *regione*-ban⁶² ugyanis – amelynek Trient a székhelye – a dél-tiroliak voltak kisebbségben. A regionális autonómia keretei között ugyan mindkét provincziában (Trient és Bozen) bevezettek egy ún. al-autonómiát (Unterautonomie) saját tartománygyűléssel és tartományi bizottságokkal, de ezen „autonóm” provinciák hatásköre oly mértékben korlátozott volt, hogy Dél-Tirol valós autonómiájáról nem is beszélhetünk.

Az optánsok helyzetét a következően rendezték: az 1948. február 2-án hatályba lépett törvény alapján minden Olaszországban élő, annak idején Németország javára optált személy, továbbá a ténylegesen áttelepültek túlnyomó többsége visszanyerte olasz állampolgárságát.

1957. november 17-én tömeggyűlésre került sor a sigmundskroni várnál, amelyen több mint 35 000 dél-tiroli tüntetett az idegenek betelepítése és a párizsi békeszerződés megszegése miatt. „El a kezekkel Tiroltól” jelszóval követelték a Trentino-tól való elszakadást (los von Trient) és Dél-Tirol saját regionális autonómiájának megvalósítását. Ugyanebben az évben követték el német nacionalisták első bombatámadásukat.

⁶⁰ A Dél-Tirolról szóló fejezet írásakor nagymértékben támaszkodtunk Gál Gyula A dél-tiroli kérdés (Kisebbségi Adattár; TLA, Budapest, 1995.) című szerkezetében, részletességében és elmélyültségében is kiváló munkájára.

⁶¹ Tudnunk kell, hogy Olaszország közigazgatásilag 20 *regione*-ből áll, amelyeken belül 94 provincia van. Öt *regione* autonómiával rendelkezik, ezek közül az egyik Trentino.

⁶² „Trentino-Tiroler Etschland”

Miután az Osztrák Köztársaság 1955-ben teljes politikai önállóságot nyert külpolitikájában, következetesen szemmel tudta tartani a Dél-Tirolnak ígért autonómia megvalósítását és megőrzését. 1956. október 6-án a bécsi külügyminiszter jegyzéket nyújtott át az olasz kormánynak, melyben a Dél-Tirolt érintő minden probléma megvitatására szólítja föl Olaszországot. Ezt azonban az olasz kormány azzal az indokkal utasította vissza, hogy a kérés Ausztria részéről Olaszország belügyeibe való beavatkozást jelent. Miután a következő években sem javult a helyzet, és a kétoldalú tárgyalások is eredménytelenül véződtek, az osztrák külügyminiszter, Bruno Kriesky bejelentette, hogy Ausztria a dél-tiroli problémát az ENSZ 15. közgyűlése elé terjeszti. A dél-tiroli kérdés ezáltal nemzetközi méretűvé vált.

A dél-tiroli ügy az ENSZ előtt

Ausztria már az ötvenes évek elejétől szorgalmazta a párizsi szerződés maradéktalan végrehajtását, és újra-meg-újra tiltakozott a szerinte szerződésbe ütköző olasz intézkedések ellen. (pl. olasz fejlesztési program, betelepítések...) Az ellentétek az autonómia-törvényhez 1959. január 16-án olasz részről kiadott végrehajtási rendelettel érték el tetőpontjukat. Ez a jogszabály az autonómia-statútumban biztosított lényeges jogosítványokat tovább szűkítette. A Dél-Tiroli Néppárt (Südtiroler Volkspartei, SVP) — amely a Dél-Tirolban tevékenykedő legjelentősebb politikai csoportosulás — tiltakozásul felmondta a Keresztény Néppárttal tizenegy éven át folytatott együttműködését, és ellenzékbe vonult.

Ezen előzmények után kérte Ausztria külügyminisztere, hogy az ENSZ közgyűlése a dél-tiroli német kisebbség ügyével foglalkozzék. A Politikai Bizottságban tizennégy napon át folyt a vita, mely után a közgyűlés 1960. október 31-én határozatot fogadott el a dél-tiroli kérdésben. E határozat tulajdonképpen a felekhez intézett felhívás a vita tárgyalások útján való rendezésére. A határozat elismeri, sőt megerősíti a párizsi szerződés alapelveit, valamint Ausztria azon jogát, hogy a dél-tiroli német kisebbség helyzetével foglalkozzon.

A határozatnak megfelelően tárgyalásokra került sor Milánóban majd Klagenfurtban, sőt Zürichben szakértői megbeszélések is zajlottak. Ezzel egyidőben, 1961. június 11-én a hagyományos Herz-Jesu Nacht éjjelén ismeretlen tettesek magasfeszültségű vezetékeket robbantottak fel Dél-Tirolban. Ezzel együtt mintegy 37 robbantásos merénylet történt. A helyzet tarthatatlansága Rómát újabb tárgyalásokba kényszerítette, melyek fokozatosan részleges sikerekhez vezettek. Az olasz kormány bizottságot létesített 1961. szeptemberében a kérdés megvizsgálására, megoldási lehetőségek kidolgozására (ún. tizenkilences bizottság).

A bizottság közel három éves munkáját zárójelentéssel fejezte be, melyben jórészt elfogadta a dél-tiroliak követelését, de Bolzano regionális autonómiáját továbbra sem javasolta.

A további tárgyalások 1964 és 69 között szűkebb delegációkban (Intimdelegation) folytak. A bizottsági javaslatokat csomagtervben foglalták össze⁶³, amit a végrehajtás menetrendjét tartalmazó okmány⁶⁴ egészített ki. A dél-tiroliak csak nehezen fogadták el ezt

⁶³ Das Paket

⁶⁴ Operationskalender

a kompromisszumot, mert szerintük nem szerepel benne minden, amit a párizsi szerződés alapján joggal elvárhattak volna. Csak minimális többséggel fogadta el az SVP negyedik rendkívüli tartományi gyűlése 1969. november 23-án Meranban a „csomagot”. Az operatív időrend nem állapít meg határidőket az egyes végrehajtandó lépések tekintetében. Az időrend a „csomag” valamennyi pontjának megvalósításához szükséges egyszerű törvények, valamint az alkotmánytörvény végrehajtási rendeletei megalkotását irányozza elő. Kurt Waldheim és Aldo Moro külügyminiszterek koppenhágai találkozójukon 1969. november 30-án jóváhagyták ezen dokumentumokat. A két parlament december közepén ugyancsak megerősítette a párizsi szerződés végrehajtásának az ENSZ felhívására bilaterális módon létrejött menetrendjét.

A „csomag” tartalmát így foglalhatjuk össze:⁶⁵

1. Intézkedések, amelyek az olasz alkotmánytörvényben foglalt autonómiastatútum megvalósításával lehetségesek;
2. Intézkedések, amelyek a régió különleges statútuma kiegészítésével – ugyancsak alkotmánytörvény útján – lehetségesek;
3. Intézkedések, amelyek az autonómia-statútumhoz fűzött végrehajtási rendelkezésekkel (törvény erejű rendeletek, rendeletek, regionális rendeletek) hajthatók végre;
4. Törvények útján hozandó intézkedések;
5. Intézkedések közigazgatási aktusok útján,
6. Intézkedések mérlegelése;
7. Állandó Dél-Tirol Bizottság felállítása (Hetes bizottság)

Ezek értelmében a „csomag” végrehajtása alkotmánytörvények, törvények és végrehajtási rendeletek útján történik. A „csomag” figyelmes vizsgálatakor arra következtethetünk, hogy egyes pontjai Dél-Tirol provincia autonómiájának továbbfejlesztését jelentik a regionális önkormányzat irányába, anélkül hogy az Alto Adige provinciát régióvá léptetnék elő.

Alkotmányos szabályozás

Az Olasz Köztársaság régiókra, tartományokra és községekre oszlik. A régiók az Alkotmány által rögzített elveknek megfelelően saját feladattal és hatáskörrel rendelkező, önálló egységek. Az olasz alkotmány az új területi egységek két kategóriáját állítja fel, melyeket jogosítványaik köre és ezek normatív megerősítési módja különböztet meg:⁶⁶ különleges jogállású régiók; rendes jogállású régiók. Az autonómia különleges formájával és feltételeivel rendelkező öt régió jogállásának rendezését történelmi, földrajzi, gazdasági és etnikai szempontok tették szükségessé.

A 116. cikk kimondja:⁶⁷ „*Szicíliát, Szardíniát, Dél-Tirolt, Friuli-Venezia Giulia-t és Valle d’Aostát az alkotmánytörvényekben meghatározott statútumok szerint az autonómia*

⁶⁵ Gál Gyula: A dél-tiroli kérdés (in: Kisebbségi adatár; TLA, Budapest, 1995.)

⁶⁶ Sipos Katalin: A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország) (MTA, Állam- és Jogtudományi Intézet; Budapest, 1993.) 65.o.

⁶⁷ Olaszország Alkotmánya (in: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai; Budapest, 1988)

külön formái illetik meg.” A 117. cikk felsorolása szerint a régiók a következő törvényhozási tárgyakban rendelkeznek önálló jogalkotói hatáskörrel: *városfejlesztés, turizmus és szállodaipar, tavi kikötők és hajózás, közjólét, kórházi és egészségügyi ellátás, szakmai és kisipari oktatás, iskolaügy támogatása, múzeumok, könyvtárak, városi és falusi helyi rendőrség, vásárok és piacok, vadászat, belhalászat, kisipar, mező és erdőgazdaság, bányák és tőzegtelepek.* A felsorolt tárgyakkal kapcsolatos igazgatási feladatokat általában a régió látja el (118. cikk 1.bek.). A régiók törvények által meghatározott formákban és keretek között pénzügyi önállósággal rendelkeznek, amelyet összehangolnak az állam, a tartományok és a községek pénzügyeivel. A 2. bek. szerint a régiók saját adókkal rendelkeznek, és szükségleteik arányában a rendes működésük ellátásához szükséges kiadások fedezésére részesülnek az államkincstárba befolyt adókból.

A régiók jogállását a statútumok szabályozzák, melyeknek kidolgozása és elfogadása a regionális tanács első jogalkotási döntését képezi. Az ország parlamentje vagy egészében jóváhagyja a statútumot, vagy pedig újbóli elbírálásra visszaküldi azt a regionális tanácshoz. A parlament részéről a statútum jóváhagyása annak elismerését jelent, hogy az megfelel az alkotmánynak.

Az 1972-es új autonómia-statútum

1972. január 20-án lépett hatályba a „csomagban” előírányzott új autonómia-statútum.⁶⁸ Az első cikk kimondja: *„Trentino–Dél-tirol, amely Trient és Bozen provinciák területét foglalja magába, az egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül, az Alkotmány alapelveinek és jelen Statutumnak megfelelően jogi személyiséggel rendelkező autonóm régióként létesül.”* A Trentino–Südtirol autonóm területet ezáltal a bolzanoi és trienti autonóm tartományok politikai felépítményévé nyilvánították. A második cikk szerint: *„A régióban minden nyelvcsoporthoz tagjai jogegyenlőséget élveznek; mindegyikük etnikai és kulturális sajátossága védelemben részesül.”* A régió keretén belül a két provincia partikuláris autonómiát élvez. Az autonóm területek közé tartozik a helyi jellegű kulturális értékek védelme, az iskolaügy, az idegenforgalom, az ipar, a kereskedelem, a környezetvédelem és a területfejlesztés. Az új autonóm szervezeti szabályzat egy sor megoldatlan helyi problémát a tartományok hatáskörébe utalt át. Ennek köszönhetően Dél-Tirol ma is széles körű önállósággal rendelkezik a régióval és a köztársasággal szemben, mely nemcsak kulturális területen, hanem a közigazgatási-politikai, gazdasági és beruházási kérdések megoldásában is érvényesül. A szervezeti szabályzat határozata a következő autonóm szerveket állapította meg a régió számára: *regionális tanács, regionális kormány és kormányelnök.*

A *regionális tanács* Bolzano és Trient tartományok parlamentjeinek választott képviselőiből áll. Az aktív választójog feltétele a négyéves megszakítatlan helybenlakás a régió területén. Mindkét tartományi parlamentbe harmincöt képviselőt választanak, a regionális tanács tehát hetven tagú. Székhelye működési idejének (öt év) első fele alatt Trientben, a második periódusban pedig Bolzanóban található. A regionális tanács elnökévé a működési időtartam első felében olasz, a második felében pedig német nemzetiségű képviselőt

⁶⁸ Sonderstatut für Trentino–Südtirol (in: *Duchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino–Südtirol*; Trient, 1992) 15–68.o.

kell választani. A regionális tanács feladatát az autonómia keretein belüli törvényhozás és a regionális kormány munkájának figyelemmel kísérése alkotja.⁶⁹

A *végrehajtó bizottság* a regionális végrehajtó hatalom központi szerve. Legfőbb funkciója a törvények végrehajtása, regionális törvény kezdeményezésének a joga. A bizottság tagjai az ülnökök. A végrehajtó bizottság elnöke képviseli a régiót, kihirdeti a régió törvényeit és rendeleteit, a központi kormány utasításainak megfelelően irányítja az állam által a régióra ruházott igazgatási feladatok ellátását (124. cikk 4. bek.), és kinevezi a funkcionáriusokat.

Az új autonóm szervezeti szabályzat a régió hatáskörébe utal bizonyos területeket, aminek következtében módjában áll a régió szerveinek törvényeket hozni és rendezni a jogi normákat ezeken a területeken. Mindennek csupán egy feltétele van: az intézkedéseknek összhangban kell lenniük az Olasz Köztársaság Alkotmányával és nemzetközi kötelezettségeivel. Bolzano-Dél-Tirol Autonóm Tartomány törvényhozói testülete a *Dél-Tiroli Tartománygyűlés*.

A régiók anyagi forrásainak biztosítására a statútum lehetővé teszi a meghatározott körben való adókivetést, mely jog a provinciákat nem illeti meg, nekik csupán a területükön beszedett adók kilencztizede jár.

Az időrendben előírányzott célok túlnyomó többségét 1987 végével teljesítették. Ekkorra csupán nyolc szakterület végrehajtási rendeletei hiányoztak. Így például rendezetlen volt a szenátusi választási körzetek újrafelosztása, a pénzügyi szabályozás, az etnikai arányosság szabályozása az állami alkalmazottak között, valamint az optáns vagyonok kérdésében közigazgatási intézkedések alkalmazása.

A koppenhágai Moro – Waldheim megállapodás után 22 évnek kellett eltelnie, míg az időrendben foglalt feltételek teljesedéséről lehetett beszélni.

Az 1991-92 években tapasztalható olasz törekvést, hogy a „csomag” teljesülése tekintetében Ausztriával konszenzusra jussanak és a vita lezárható legyen, bizonyára motiválták a balkáni események. Jugoszlávia felbomlásával ugyanis előtérbe került az isztriai olasz kisebbség jogainak biztosítása. Természetes, hogy mindehhez az erkölcsi jogot a nemzetközi közvélemény, főként pedig az ENSZ előtt a dél-tiroli kisebbségi kérdés rendezése adhatja meg. A felgyorsult lépések eredményeként a még nyitott kérdéseket 1992 májusáig kielégítően rendezték.

Az utolsó felvonást a szenátusi választások új kerületi beosztásáról szóló törvény vezette be 1990. december 30-án. Eszerint Bozen provincia Trentinohoz hasonlóan 3 választókerületet kapott (Brixen, Bozen, Meran). Így az 1992. április 5-6-i választások alkalmával a nagyjából azonos lakosságszámú Bozen és Trentino a korábbi 2-4 helyett egyenlő számú, 3-3 szenátort küldött a római törvényhozásba. Emellett autonóm *dél-tiroli szekció* létesült állami, törvényhozási intézkedéssel a tartományi Felső Bíróságnál és Fiatalokorúak Bíróságánál. Nagy jelentőségű volt az autonómia szempontjából a régió és a provinciák pénzügyi rendjének új szabályozása.

⁶⁹ Petr Lozoviuk: Tirol – Kettéosztott tartomány az egyesülő Európában? (in: Regio - Kisebbségi Szemle 1993/3; 27.o.)

Az autonómia a gyakorlatban

Az 1981. évi népszámlálás adatai szerint az Olasz Köztársaságban körülbelül 300 000 német nemzetiségű állampolgár él, akik az összlakosság 0,5%-át képezik. Annak ellenére, hogy a Dél-Tirolban használatos német nyelv a dél-bajor dialektusba tartozó négy jelentős tájszólás egyike, nagy hangsúlyt fektetnek az itt élők az irodalmi nyelv (Hochdeutsch) gondozására. A nyelvi sajátosságok elvesztését ugyanis — több közép-európai nemzethez hasonlóan — egyenes összefüggésben látják az etnikai öntudat elvesztésével.

Bolzano tartomány az államigazgatás tekintetében jelenleg 116 településre tagolódik. Leszámítva öt olyan települést, ahol az olasz lakosság él többségben és további nyolc, túlnyomórészt ladin lakosságú települést, az összes többi településen a tiroli németek alkotnak többséget. Sok helyen totális többségről beszélhetünk: huszonegy településen a németajkúak százalékaránya 99%, negyvenhét helyen pedig 95% feletti, és tíz helyen 90-95% között mozog. A német nyelvkutató intézet⁷⁰ tájékoztatása szerint Dél-Tirol előreláthatólag az egyedüli olyan terület lesz, ahol a német nyelvű kisebbség száma növekvő tendenciát mutat. Az utóbbi években mindez – paradox módon – az olasz lakosság rovására történt.

Dél-Tirolban a hovatartozás kérdése a nyelvcsoporthoz tartozás tekintetében nagy jelentőséggel bír. A provinciában az országos népszámlálás során mindenkinek hivatalosan nyilatkoznia kell arról, hogy melyik népcsoportba tartozik. Eszerint érvényesül ugyanis az etnikai arányosság elve az összes állami és vegyes közhivatalban. Emiatt az állami apparátus terjedelmes átépítésére került sor az 1977-1989-es években, ugyanis az mindaddig szinte kizárólagosan olasz kézben volt. A hivatali munkahelyek betöltése 2002-ben szabadul fel az etnikai kötöttségek alól.

A német, az olasz és a ladin nyelv Dél-Tirolban egyenlően elismert. A hivatalokban kötelező a kétnyelvűség, ahol pedig ladinok is élnek a háromnyelvűség. Ez alól a katonai intézmények a kivételek, ahol az olasz nyelv kizárólagos használata érintetlen maradt. 1993. május 2-a óta azonban a bíróságok előtt is kötelező a kétnyelvűség.

Figyelemre méltó rendszer került bevezetésre az alsóbb iskolatípusoknál. Dél-Tirolban jelenleg megtalálhatók mind a német, mind az olasz tanítási nyelvű iskolák; a másik nemzet nyelvének oktatása azonban mindkét iskolatípusnál kötelező.⁷¹ A túlnyomórészt ladinok által lakott területek iskolái különös csoportot alkotnak. A tanítási órák egyik fele németül, a másik olaszul folyik. A saját nyelvüket, a ladin nyelvet „kisebítő” nyelvként használják a tanulók. 1988 óta ezen a nyelven tartható a földrajz óra. Minden kisebbség jövőjét illetően döntő fontosságú az óvodáskorú gyermekek eredeti környezetben és saját anyanyelven történő nevelése. Ezért a ladinok életében is nélkülözhetetlen helyet foglalnak el a ladin nyelvű óvodák. Az egyes nyelvcsoporthoz tartozó iskoláinak működéséért a tartománygyűlés három — nemzetiségek szerint elkülönített — iskolahivatala felel.

A tömegtájékoztatási eszközök világában mindenre kiterjedő tolerancia uralkodik. Igaz ugyan, hogy csak egy német nyelvű napilap, a Dolomiten jelenik meg (cca.:45 000 példányban), azonban ezt a látszólagos hiányt nagyon jól pótolja a szomszédos Ausztria, Németország és Svájc sajtója. A Dolomiten, a „dél-tiroliak napilapja” az SVP által folytatott politikához közel álló, sokéves hagyományokra támaszkodó napilap. De sok más

⁷⁰ Institut für deutsche Sprache, Mannheim

⁷¹ Petr Lozoviuk: im.; 30-31.o

időszaki sajtótermék és publikáció jelenik meg németül. Természetesen itt is kedvezően hat Ausztria és Németország közelsége. Ezenkívül a tiroli németek rendelkezésére áll több állami és magán rádió- és tévéállomás.

Az autonóm elrendezés elsősorban a Dél-Tiroli Néppárt évtizedeken át gyakorolt disszimilációs politikájának eredménye. Az utóbbi időben azonban ezt a legerősebb dél-tiroli politikai erőt is egyre gyakrabban támadják az extrém megoldások hívei. Az egyik oldalon szembe kell a pártnak szállnia az olasz neofasiszta nacionalisták támadásaival, melyek nyíltan az autonómiát vették célba, a másik oldalon pedig annak az úgy nevezett „alternatív” dél-tiroli politikusokból álló politikai csoportnak a támadásait kell kivédeniük, amely a német érdekek még erősebb megvalósítását követeli.

Megoldás (?)

1992. június 11-én — 50 nappal az autonómia-statútumhoz fűzött utolsó végrehajtási rendelet közzététele után — Mock külügyminiszter átadta Quaroni bécsi olasz nagykövetnek a zárónyilatkozatot tartalmazó jegyzéket. A június 19-én az ENSZ főtitkárnak, Butros Galinak átnyújtott osztrák nyilatkozat bejelentette az olasz-osztrák dél-tiroli vita lezárását. A dél-tiroli kérdés, mely 1960 óta volt a Közgyűlés napirendjén, az ENSZ függő kérdései közül törölhető volt. A vita lezárásáról mindkét kormány értesítette az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletet (EBEE) is.

A gazdaságilag fejlett Dél-Tirolban maguk az olaszok is magasabb életszínvonalon élnek, mint Olaszország más területein. Mivel e ténnyel ők is tisztában vannak, sikerült nagy részüket –legalábbis gazdasági téren– érdekeltté tenni az autonómia-megoldás sikeres megvalósításában.

Természetesen az új szervezeti szabályzat nem oldotta meg a nemzeti együttélés minden gondját-baját. Jelenleg is hallani a tiroli Alpokból irredenta hangokat, sőt az önálló tiroli állam kikiáltására is elhangzottak már felhívások.

Talán az sem véletlen, hogy nem sokkal a balti államok visszaszerzett függetlenségének nemzetközi elismerése után 1991. szeptember 15-én tüntetés zajlott a határ minkét oldalán, melynek résztvevői önrendelkezési jogot követeltek Dél-Tirol számára. A másik oldalon viszont figyelmeztető jelként kell értelmezni az olasz neofasiszta befolyás terjeszkedését; pártjuk a legutolsó parlamenti választásokon a legerősebb olasz politikai csoportosulásként szerepelt Dél-Tirolban.

Mégis úgy tűnik, az itteni fáradtságos küzdelem után sikerült létrehozni egy viszonylag sikeres átmeneti modellt útban Európa új politikai elrendezése felé.

Ausztria szerepe a dél-tiroli autonómia sorsának jövőbeli alakulásában a vita lezárásával sem szűnt meg. Bár az osztrák parlament a lezárást megelőző vitában megállapította, hogy Dél-Tirol etnikai, kulturális, szociális és gazdasági fennállása ma biztosított, a dél-tiroli kérdés végleges rendezéséről nem lehet szó. K. Zeller szerint ugyanis „idővel újabb és újabb szükségletek és feladatok fognak felmerülni, amelyek majd megoldást igényelnek”. Véleménye szerint az autonómia- és népcsoportok védelme nem statikus dolog, hanem olyasmi, ami állandó változásnak van kitéve, és ezért a megváltozott keretfeltételekhez kell igazítani. Osztrák vélemények szerint Ausztria a vita befejezéséről szóló nyilatkozatban

semmiről sem mondott le, különösen nem a dél-tiroliak valamely alapvető jogáról, de saját védőhatalmi szerepéről sem.

Az egyes szakterületek (pl. oktatás, sport, művészet) közötti intézményesített kapcsolatok mellett Ausztria politikai kapcsolatokat is fenntart Dél-Tirollal. A rendszeres érintkezés eszköze az Észak-dél-tiroli Kapcsolatok Bizottsága. Ez egyfelől a Dél-Tiroli Néppárt elnökségéből, másfelől a tiroli tartományi gyűlésben képviselt pártok frakcióvezetőiből és magas rangú tiroli személyiségekből és szakértőkből áll. Üléseire szükség szerinti időközökben kerül sor. Ugyanezt a célt szolgálják a tiroli és dél-tiroli tartományi gyűlések együttes ülései.

Az etnikai jelleg párizsi szerződésben biztosított védelmét Ausztria a művelődés és oktatás terén sokoldalúan támogatja, amire számos fontos vonatkozásban szövetségi és tiroli tartományi pénzügyi eszközöket is biztosítanak — többnyire úgy, hogy a szubvenciók címzettjei Ausztriában vannak (diákotthonok, színházak, zenekarok, egyetemi oktatás, stb.) és a pénzeszközök legnagyobb részét Ausztriában maradnak. A támogatás alapelve szerint a kislétszámú dél-tiroli népcsoport kulturális fejlődése csak az osztrák Mutterkulturlanddal együtt lehetséges. Ez szükségessé teszi Dél-Tirol határok feletti bekapcsolását az osztrák kultúra egészébe.

„A” modell

A dél-tiroli autonómia mai jogi konstrukciója és kialakulásának története egyaránt számos tanulsággal szolgálhat a határon túli magyarság megoldásra váró kisebbségi kérdéseinek rendezéséhez. Modell-értékének megítéléséhez tartozik az a másutt sajnálatos módon hiányzó nemzetközi jogi megalapozás, amit itt a párizsi szerződés nyújtott. Figyelemre méltó, hogy a rendezés ilyen háttérrel is évtizedeket igényelt. Szívós, kitartó, de kompromisszumra kész törekvést a „védőhatalom” részéről a párizsi elvek megvalósítására. Másik oldalon annak belátását, hogy „az egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül” biztosított autonómia és az „anyaországgal” szabad érintkezés nem gyengíti, hanem erősíti a dél-tiroliak lojalitását államunkhoz. Miként az autonómia-statútum megfogalmazta: *a helyi nyelvi kisebbségek védelme az autonómia gyakorlásában tiszteletben tartandó nemzeti érdek.*⁷²

Dél-Tirolban szemmel láthatóan sikerült mindaz, amiről Európa más kisebbségei csak álmodhatnak: Olaszország német (és ladin) kisebbsége többé már nincs fenyegetve az asszimiláció eszközeitől.

A dél-tiroli autonómia „sikerreceptje” három lényeges tényezőn nyugodott: **a saját identitás megőrzésének akaratán, a politikai egységen és az anyaország tetterős támogatásán.**

A jövő Európája – és benne Dél-Tirol – óriási esély előtt áll. Dél-Tirol számára fenn áll az a lehetőség, hogy nagy szabadságaival, demokratikus jogaival, nyelvi és kulturális sokszínűségével megújult formában újjáéledjen, és egy modern, államokon túlterjedő „Európa - régióvá” váljon. A határok áthidalásának olyan mintájává, mely minden nehézség ellenére a történelemben a jog egyik fontos mérföldköve.

⁷² Gál Gyula: im.; 41.o.

Az olasz kormány szerint a dél-tiroli modell főleg két alapvető vonása miatt exportálható: „1) amikor egy etnikai kisebbség többséget alkot egy meghatározott területen, akkor igenis joga van az önkormányzás valamilyen formájára; 2) s annak az államnak, amelynek kötődése van a kisebbséghez, joga a gyámkodási (patronálási) funkciót kifejtteni, megfelelő nemzetközi eszközök útján.”

Egy olyan Európában, ahol ma az etnikai problémák helyenként véres konfliktusok forrásai, Dél-Tirol a civilizáltság magas fokát tanúsító példa.

2. Az Åland–szigetek

Finn kisebbségek

Az észak-európai térség a kisebbségi problémákat kultúrált és „európai” módon oldotta meg. Az északi régiót (Svédország, Norvégia és Finnország) érdemes leszűkítenünk csak Finnországra, hiszen ezen ország a jelentős dolgozatunk szempontjából. Köszönettel tartozunk *Ole Rud Nielsennek* (Åbo Akademi), aki lelkesen segített bennünket e fejezet írásakor — a világhálón keresztül.

A finnországi svéd és lapp kisebbséget külön-külön autonómia illeti meg, amiket még a XX. század kezdetén kaptak. A svéd nyelvű lakosságot azonban aszerint kell kettéválasztani, hogy a szárazföldön élnek-e vagy az Åland-szigeteken.

A lappok

Finnország északi részein laknak a lappok, avagy az őslakos számi törzsek. Itt 5700-an vannak, közülük 3900-an élnek saját területükön. Azért emeltük ki, hogy Finnország melyik részén élnek, mert a többi (svéd és norvég) területeken is élnek és megilleti őket a kulturális autonómia.

Az autonómiájuk biztosítékát Finnországban (is) az Alkotmányba helyezték. A lapp kulturális autonómia tényleges letéteményese a számi parlament. Feladata, hogy fenntartsa és fejlesztheti saját kultúráját és a hatóságok előtt saját nyelvét használhatja.

A „szárazföldi” svédek

A svéd finnország legnagyobb kisebbségi csoportja. E kisebbség autonómiájának megoldása viszont a számok, statisztikák alapján még érdekesebb lehet. Az ötmillió finn lakosságból nagyjából 300 000-et tesz ki a svéd nyelvű népcsoport, ami a teljes finn lakosság 6%-a. Így még megdöbbentőbbek azon eredmények, amelyeket mára elértek.

Alkotmányos kiindulópont, hogy a finn nyelv svédvel azonos értékű.⁷³ Ebből az alkotmányos tételből következnek az alábbi nyelvvédelmi megoldások, amelyek biztosítják az autonómia létét a legfelsőbb (törvényhozói) szinttel bezárólag.

A kormányjavaslatokat, ajánlásokat, válaszokat, petíciókat mindkét nyelven megfogalmazzák. A közhivatalnokok részére kötelező a „másik” nyelvből nyelvvizsgát tenni, amit a *nyelvvizsgatörvény* ír elő. Az 1922-es nyelvtörvény kimondta az egyenjogúságot a két nyelv között úgy, hogy a bíróságok és más hatóságok előtt mind a finn, mind a svéd nyelv használatos. A tartomány és helytartóság nyelvét aszerint döntenek el, hogy az adott terület hány százaléka beszél egy nyelvet. Ezek szerint döntenek el, hogy az adminisztratív egység egy- vagy többnyelvű; és ha egynyelvű, akkor melyik nyelv a hivatalos.

⁷³ 1919-es finn alkotmány 14. cikkelye

A **nyelvi státusról** azonban még sokat lehet mondani, hiszen a nyelv a — szinte egyetlen — különbség finn és svéd között. A kultúrájuk és vallásuk közel ugyanazok, így a nyelv a kényes pont, amit a svédeknek védeniük kell a megmaradás érdekében és az asszimiláció ellenében. A nyelvhasználat részletes szabályait az 1922-ben elfogadott, de azóta többször módosított törvény tartalmazza. Ezen jogszabály alapja a területi és személyi státus egyesítése, ami azt jelenti, hogy a finn vagy a svéd nyelv használatának a joga mind a személy lakhelyétől, mind az anyanyelvétől függ.

Érdekes megjegyeznünk, hogy a finn törvényalkotók a némely esetben egészen kis, de nagy jelentőségű eseményeknek milyen figyelmet szenteltek. Példa erre, hogy a helység-névtáblák minden esetben kétnyelvűek. Esetleg megemlíthetjük a hadkötelezettség egészen aprólékos szabályait. Nevezetesen, hogy a hadkötelest lehetőség szerint olyan egységhez kell vezetni, ahol az ő nyelvét beszélik többen. A kiképzést anyanyelvén, a parancsokat azonban finnül kapja.

Érdekképviselőtük a Finnországi Svéd Parlament, amelynek jogi kompetenciája meglehetősen alacsony, de jelentős, mint a finn parlament melletti képviselői szerv. A hatvan képviselőt, akik a parlamentet alkotják, négyévente választja a svéd lakosság.

Az Åland-szigetek

Mielőtt a történelmi háttérrel szólnánk, a képletesség kedvéért tekintsük át a statisztikákat, hiszen az autonómia létének szépségét éppen a – számunkra – lehetetlennek tűnő számok adják. A szigetek teljes területe (a szárazföld) 1527 km², ahol mintegy 25 000 ember lakik. Tehát egy „Vácnyi lakosság él egy fél-Hortobágynyi területen”, amely terület több mint 6000 (!) aprócska szigeten oszlik el. Az itt élők a teljes finn lakosság 0,5%-át teszik ki. Ezek után még érdekesebb az a jogi státus, amellyel rendelkeznek az ålandiak.

Történelmi előzmények

Mint a legtöbb esetben, Ålandnál is elsődleges fontosságú az a történelmi eseménysor, amelynek a végeredménye lett a jelen autonómia. A szigetek lakói 1157-től 1809-ig svéd fennhatóság alatt álltak. Amikor Oroszország lerohanta az északi régiót, a *fredrikshamni egyezményben* átengedték neki Finnországot és vele együtt a szigeteket is. A Finn Nagyhercegség, tehát, 1917-ig perszónálunióban volt Oroszországgal, mikor is az 1917-es „Oroszország népeinek önrendelkezési jogáról” című bolsevik deklaráció alapján kikiáltották a Finn Köztársaságot.

Az ålandi probléma ekkor került előtérbe. A szigetek lakossága ugyanis java részt svéd nyelvű, így nem akartak tovább a finn fennhatóság alá tartozni. Ezen szándékuknak hangot is adtak 1917-ben, az ålandi népfőiskolán. A problémát azonban nem lehetett ilyen egyszerűen, népszavazással eldönteni. Ekkor az első világháborút lezáró béketárgyalások zajlottak, ahol is szót kapott az ålandi képviselő is.

Svédországnak ekkor még szándékában állt esetleg annektálni a stratégiaileg fontos helyzetben lévő szigeteket, de ezt előzte meg a finn kormány Önkormányzati törvénytervezete, amelyet az ålandi képviselők elvetettek. A sikertelen tárgyalások után hazatérükben Julius Sundblom és Carl Björkman ålandi képviselőket hazaárulás vádjával letartóztatták, ami még feszültebbé tette a finn-svéd kapcsolatot. A népszövetség ekkor ad hoc jogi szakbizottságot állított föl, a probléma elemzésére és megoldására.

A döntés 1921. nyarán született, miszerint „az Åland-szigetek feletti szuverenitás Finnországot illeti meg”, de kikötötték Finn és Svédország között a jó kapcsolatok kialakítását, mint a nemzetközi béke alapföltételét, és ezen kívül az ålandi népnek adandó egyéb garanciákat. 1921 októberében született az a híres nemzetközi szerződés, amely a szigeteket demilitarizálta. Ezen egyezményt az ålandiak manapság is az első sorokban emlegetik.

Az 1921. nyári dokumentum a mai napig az ålandi autonómia alapja. Kovács Péter professzor úr nyomán öt alapelvet emelnénk ki, amelyek 1921 óta élnek a szigetek autonómiájában: 1.) az ålandi oktatás nyelve svéd; 2.) ha ålandi az ålandi ingatlanulajdont nem ålandinak idegeníti el, bármely lakos, község vagy tartományi tanács jogosult azt visszavásárolni; 3.) tartományi választójoggal csak ålandiak rendelkeznek (amit bevándorló finnek csak öt év után kapnak meg); 4.) a szigetek kormányzóját a finn köztársasági elnök nevezi ki, az ålandi lakosság jóváhagyásával; 5.) a központi szerveknek kötelességük anyagi támogatásban is részesíteni a Szigeteket.

Ugyanez évben még egy jelentős jogi dokumentum látott napvilágot: a „garanciális törvények”, amelyeket Finnország mindig is betartott, noha sosem volt aláírva sem finn, sem svéd részről.

A második világháború után került ismét előtérbe az ålandi probléma. Noha Finnország okot nem szolgáltatott rá, de a (svéd nyelvű!) ålandiak ismételten Svédországhoz szerettek volna tartozni, amit már azonban Stockholm nem támogatott.

1951-ben fogadta el a *Riksdag*, a finn parlament azt a törvényt, amely 1970-ben még egy kisebb módosításon esett át és 1991. augusztusában végérvényesen megújulva rendezi az Åland-szigetek önkormányzatát. Ezen törvény elemzését az alábbiakban, az autonómia további részletezésénél tárgyaljuk.

Az önrendelkezés

Az autonómia fajtája

Elméleti összefoglalásunkban fölváztuk a keletkezési, illetve autonómia-létrehozási formákat, amelyek a legjelentősebbek. Ezek alapján most megvizsgáljuk a Szigetek önrendelkezésének formáját.

Fajtáját tekintve *területi autonómiáról* beszélhetünk. A törvény, amely rendezi az ålandi önkormányzat működését, hivatkozik arra a történelmi tényre, hogy „ami a törvény hatálybalépésekor a szigetekhez tartozik” (mármint tenger), az megmarad továbbra is. Teljes terület: 6784 km², amely területből 1527 km² a szárazföld.

Létrejöttét tekintve az Åland-szigetek autonómiáját a *külső, avagy nemzetközi jog* hozta létre. Láttuk a két világháború után felmerült „hovatartozási” problémákat, amelyeket nem tudott volna csak az egyik vagy csak a másik ország megoldani, így egy „semleges” fél, a Népszövetség, illetve később az ENSZ rendezett. Mai napig érezhető azonban a nemzetközi jelleg hatása, mégpedig abban, hogyha bármilyen probléma merülne föl a két ország között a szigetek kapcsán, és maguk nem tudnák elrendezni, az ENSZ szokásos módszereivel lenne megoldandó. (Itt kell megjegyeznünk, hogy az 1930-as években is, amikor lehetőségük volt az ålandiaknak jelezni a Népszövetség felé a sérelmeiket, amiket a finn kormány esetlegesen nekik okozott, nem jelezték, így azt kell következtetnünk, hogy nem volt rossz viszony a finn és az ålandi fél között.)

Az autonómia megszüntetésének korlátait a *Riksdag* (a finn parlament) úgy oldotta meg, hogy erős vétő-szerű ellenőrzési és beleszólási jogokat adott a *Landstingnak* (az ålandi parlamentnek), amelyeket később részletesebben megvizsgálunk.

Az önkormányzat szervei

A *törvényhozó hatalmat* a szigetek a Tartományi Parlament, a *Landsting* gyakorolja. A landsting képviselőit a szigetek 18 éven felüli lakossága választja, négyévenként. Harminc főből áll, akik úgy oszlanak meg, hogy az első kamarában négy bizottságban öt-öt képviselő van. A törvénytervezetek vitájában a második kamara is részt vesz, ahol tíz képviselőnek van mandátuma.

Érdekes megfigyelni a Landsting jogalkotói hatáskörét, az engedményeket és a fékeket a finn fél részéről. Felsorolás szintjén autonómiával rendelkezik Åland: oktatás és kultúra, egészségügy, helyi közigazgatás, szociális biztonság, iparfejlesztés, belső kommunikáció, rendőrség, médiák, posta és környezetvédelem terén. Viszont nem kaptak önrendelkezést a szigetek a külügyek, polgár- és büntetőjog, bíróságok és a pénzügyi szolgáltatások terén. Ezekben a hatáskörökben a finn törvények a mérvadóak. Már most fölhívnánk a figyelmet az önrendelkezés és fékek magasabb fokú megnyilvánulására, a finn köztársasági elnök vétője és a tartományi elöljáró választása körüli esetekben, amely témákat alább tárgyaljuk.

A többpártrendszer Ålandon is megfigyelhető, ezért a Landsting nem egy homogén parlament. Az 1995. októberi választások eredménye a következő: Ålandi középpárt (9 mandátum), Ålandi Liberálisok (8), Mérsékelték „Frisinnad Samverkan” (6), Ålandi Szociáldemokraták (4), Függetlenek (3).

Az anyagiak terén a szigetek költségvetési önállósága teljesíti ki az autonómiát. Az önkormányzat bevételei a helyi adókon kívül (Tv. 18.§) ún. „kincstári kiegyenlítés” (fiscal adjustment), ami a teljes finn bevétel majdnem 0.5%-a. Ezeken kívül az önkormányzati törvényben biztosítanak kölcsönöket és különleges segélyeket.

A *végrehajtó hatalmat* az ålandi kormány, a *Landskapsstyrelse* gyakorolja. Mint említettük, többpártrendszer van, így a kormány alakításának is ezen alapuló szabályai vannak. A legtöbb szavazatot elért párt adja a miniszterelnököt, de a miniszteri székek elosztása a pártok között arányosan történik. Így alkotmányos szokássá vált a szigetek a nagykoalíciós kormányzás (Ålandsk Samling).

Jelentős hatásköröket kapott az ålandi kormány a saját belügyei terén. A minisztériumoknak a hat főosztály felel meg. Ezek az igazgatási, a pénzügyi, a szociális és egészségügyi, az oktatási és kulturális, az ipari (amibe itt a halászati, erdészeti és mezőgazdasági ügyek is beletartoznak) és a kommunikációs feladatokat látják el. Az ålandi kormánynak véleményezési jogköre van a központi kormány rendelkezéseit illetően, ha az adott kérdésben érdekelték a szigetek. A központi hatalmat a Kormányzó, avagy a Tartományi Elöljáró képviseli. Őt a finn köztársasági elnök nevezi ki, a szigetek miniszterelnökének beleegyezésével. Abban az esetben, ha nem jutnak megegyezésre, életbe lépnek azon fékek és ellensúlyi rendszerek, amelyek az ålandi autonómia nagyon fontos elemei.

Ha esetleg nem egyeznének meg a finn köztársasági elnök és a Szigetek, a Landsting öt jelöltet állít, akik közül a köztársasági elnök egyet választ. Ha ekkor sem jutnának dűlőre, újabb jelöltek felállítását kérheti a köztársasági elnök. (Megfigyelhető az akkurátus munka eredménye: mindkét felet védi a törvény.) A rendelkezés végső megoldása egy ideiglenes „helytartó”, akit a köztársasági elnök nevez ki a Landsting elnökével egyeztetve.

Az ålandi delegáció jelenti az élő kapcsolatot a Landsting és a Riksdag között. A küldötteknek tanácsadó szerepük mellett pénzügyi ellenőrző szerepük is van. Két főt delegál az ålandi parlament, amely delegáció elnöke általában a Tartományi Elöljáró. Itt említenék meg a finn köztársasági elnök védelmét szolgáló *vétó* szerepét, ami abban áll, hogy az ålandi törvényeket a köztársasági elnök ellenjegyzzi, ha viszont hatáskörtúllépés áll fönt, vagy a norma a központi törvénykezésre negatívan hat, a finn köztársasági elnök vétóval élhet. Természetesen előtte meg kell hallgatni a Legfelsőbb Bíróság véleményét. A vétó hatáskörét illetően szűkebb körű, mint a Riksdaggal szembeni vétó. Ezek mellett azonban 1952 óta egy esetben fordult elő. Végül, a harmadik hatalmi ág, a *bírói hatalom* a finn törvények szerint zajlik.⁷⁴

Külügyek

A külkapcsolatok terén két fontos momentumot kell kiemelnünk: a finn–ålandi együttműködést és a szigetek önálló kapcsolatait. Az előbbi azt takarja, hogy a külügyek vitele túlnyomórészt a központi kormányzat kezében maradt, de — a fékek és ellensúlyok elvének megfelelően — az ålandi kormányzat is kapott némi jogosítványokat. Ilyen a nemzetközi szerződések megkötésére irányuló tárgyalások megkezdésének indítványozása, illetve az is, hogy a finn kormánynak kötelessége értesíteni a szigeteket az őket érintő tárgyalásokról és lehetőség szerint kellő képviseletet is kell biztosítani az Åland-szigetek képviselőinek. Mindezen rendelkezések az 1991-es új autonómiatörvényben vannak rendszerezve és kodifikálva.

A szigetek saját külügyei alatt az Északi Tanácsban (Nordic Council) való képviseletét értjük. 1984 óta a Landsting két küldöttel van jelen az északi autonómiák szövetségében. Ez a szövetség magában foglalja például a Faroe-szigeteket, Grönlandot.

Kultúra, nevelés, média Az ålandi kultúrpolitika teljes mértékben a helyi kormány kezébe van helyezve. Főbb céljai, hogy a.) előteremtse a teljes körű kulturális élet feltételeit; b.) biztosítsa az eredeti ålandi kultúrát; c.) *erősítse az ålandi identitás érzését*. A kulturális

⁷⁴ Az 1951-es törvény 21. szakasza kimondja: a provinciai iurisdictiot a finn nemzeti bíróságoknak kell szolgáltatniok.

életet, és az ahhoz tartozó „kulturális munkákat” az ålandi apparátus és a községek⁷⁵ között van megosztva.

Minden ősszel művészeti fesztivál van a szigeteken. A legtöbb művészeti ág (így elsősorban a színesztet) az amatőr művészek és fiatalok önképzőköreire alapul. Éves programok között van még például a magas színvonalú orgonakoncert-fesztivál. Jelentős megemléstünk a régi időkben gyökerező tengeri hagyományokat, mint például a hajóépítés. Jellemző, hogy az egyik legnagyobb büszkeségük az Ålandi Hajózási Múzeum.

Az oktatás terén is szinte minden jogosítvány az ålandi kormányzat kezébe van helyezve. Az egyetlen kikötése a Riksdagnak, hogy minden iskolának teljesítenie kell azt az oktatási színvonalat, amivel a diákok felsőoktatási intézményre alkalmasak lesznek. Az oktatás nyelve a svéd. Érdekes, hogy az angol nyelv tanulása kötelező, míg a finn nyelv szabadon választható. Az ålandi iskolák elég kis méretűek, a kevés lakosság, illetve a kis községek miatt⁷⁶. A tanulmányaikat a diákok később fakultatív módon folytathatják, akár a hajózás, kereskedelem, túrizmus vagy a földművelés terén.

A *tömegközvetítés* nem mai keletű, noha a kilencvenes évek elejétől fejlődött nagy mértékben. 1890 óta él a Tidningen Åland című lap, amely hetente ötször jelenik meg. A Nya Åland című lapot 1981-ben alapították, és hetente négyszer jelenik meg. Ez a két újság jelenik meg a szigeteken, de az elektronikus média is fejlett. Ålands Radio és TV Ab 1996-tól közvetít. Kereskedelmi rádiók már 1993 óta vannak. Ezen médiák sugárzását az ålandi kábel-hálózaton sugározzák.

Minta?

Mivel az autonómiák teljesen egyedi jellegűek, a teljes autonómia modellként nem szolgálhat, hiszen minden kisebbség földrajzi, nemzeti és politikai adottsága más. Azonban egyes elemeket, amelyeknek a megoldása érdekes, tanulságos, érdemes megemléstünk.

A *politika* terén az egyensúlyok élesen és érthetően rajzolódnak ki. Így például a törvényhozási jogosítványt, ami a szigetek autonómiáját biztosítja, ellensúlyozza a vétőjog, amivel viszont a központi fél élhet. A helytartónak, avagy a Tartományi Elöljárónak, akit a finn köztársasági elnök nevez ki (a fentebb említett szabályok alapján), az ellensúlya az ålandi delegáció, ami létfontosságú az állandó kapcsolat és ellenőrzés miatt. Fontos momentum a külügyek kérdése, mégpedig a finn részről az értesítési kötelezettség, illetve a képviselő-biztosítás (lehetőség szerint).

A *kulturális jogok* terén lényeges a nyelvvédelem – elsősorban az oktatásban. A kultúrpolitika céljait pedig külön kiemelni, mert a kis népcsoport, amelynek más nyelve (talán kultúrája) van, mint annak az országnak, ahová tartozik, lételeme a saját nyelvének (illetve kultúrájának) a védelme.

⁷⁵ Åland 16 községre oszlik, közülük a legnagyobb, az egyetlen város: Mariehamn. 1861-ben alapították, azóta a politikai és üzleti élet központja a szigeteken. Közel 3 000 lakosa van. A legkisebb község Sottunga, 130 lakossal.

⁷⁶ Nem meglepő tehát, hogy van olyan iskola, ahol mindössze 3 diák tanul.

3. Belgium

Miért érdemes Belgiumról tárgyalnunk?

A belga állam és az azon belül létrejött autonómiák sorsa egyedülálló. Nincs a világon még egy olyan állami berendezkedés, amely ilyen nagy mértékben függene a területén létesült autonómiáktól, ugyanakkor békés keretek között tudná megoldani problémáit. A belga rendszer kialakulása a történelmi folyamatból, pontosabban az egymás mellett élő nép- és nyelvcsoportok sajátos helyzetéből fakadt. A nyelvi problémák – mint majd a történelmi részben látjuk – elég sokáig húzódtak, és megoldásra csak a XX. század vége felé találtak.

Ami számunkra nagy jelentőséggel bír, az a nyelvi jelleg. Igyekezzünk most rávilágítani, később pedig kiexponálni a fontosabb elemeket a belga autonómia-létrehozás folyamatában. Kiemelnénk a nyelvi problémák törvényes megoldását (lásd 1960.), a kulturális autonómia szerepét, amely megalapozta a mai önrendelkezési formát. Elöljáróban röviden vázoljuk a belga probléma lényegét, így talán könnyebb lesz megérteni e nem egészen egyszerű berendezkedést.

Két nagy népcsoport élt együtt már sok száz éve: a holland nyelvű, protestáns flamand északon; és a francia nyelvű, katolikus vallon délen. A történelem folyamán alig volt alkalom, mikor egyet értettek volna valamely kérdésben, de a közös államot mindig fenntartották, még a megszálltsági idők alatt is.

Az 1831-es alkotmányos fordulat szükségszerű eleme volt a fejlődésnek (mint Magyarországon is az 1848-as fordulat). E fordulatot a vallon lakosság hozta, akik szám szerint mindig kevesebben voltak, mint a flamandok. Többek között ez az alkotmányozási probléma is vonta magával azt a versenyfutást, amely 1831-ben kezdődött és 1993-ban ért véget. Itt a „versenyfutás” a jogokért, a függetlenségért folyt. Jellemzően európai megoldással állunk szemben: ezt a száz éves komoly problémát békés, törvényes eszközökkel rendezték, és még csak árnyéka sem volt a polgárok harcának. Úgy érezzük ez a higgadt, emberi viselkedés (is) minta lehet a leendő autonómiák létrehozásában. Most azonban tekintsük át a Belga Szövetségi Állam kialakulásának történelmi előzményeit.

Történeti bevezetés

Belgium a németalföldi tartományokból alakul ki a XIV. és a XV. században. 1488-ban kerültek házasság révén a Habsburg házba. Ezt a kort úgy is emlegetik, mint a „boldog időszakot”, mert e királyi család jól bánt a belga tartományokkal. 1530-tól a Habsburgok spanyol ága lett a helytartó Belgiumban. II. Fülöp zsarnoksága és a protestánsok üldözése váltotta ki a németalföldi szabadságharcot. 1579-ben hét északi tartomány egyesült

az *utrecht*i unióban. Az 1713-as utrecht-i béke zárta le a szabadságharcot. 1714-ben rattati békét követően újra az osztrák Habsburg ház alá kerültek. 1795-ben Franciaország megszállta, majd annektálta a Belga tartományokat. 1831-ig Belgium egy decentralizált unitárius állam volt, amelynek viszonylag egynemű politikai és társadalmi alapstruktúrája volt.

Az 1815. évi Bécsi kongresszus *Egyesült Németalföldi Királyság* néven egyesítette Belgiumot Hollandiával, II. Vilmos uralma idején. Ez végső soron holland uralmat jelentett a belgák fölött, amely helyzet elégedetlenségüket kifejezetten fokozta. Az 1830. júliusi párizsi forradalom hírére Belgiumban is kirobbant a forradalom, és 1830. szeptember 26-án ideiglenes kormány alakult.

Október 4-én kikiáltották a függetlenséget. Legfőbb képviseleti szervként megválasztották a 200 tagú *Nemzeti Kongresszust*. Ekkor az európai nagyhatalmak garantálták Belgium függetlenségét. 1831. június 4-én Lipót szász-kóburgi herceget választották királlyá. **1830. február 7-én** megszületett a **Belga alkotmány**. E mérföldkő a francia nyelvű vallon lakosság terméke volt. 1967-ig csak francia nyelven volt az Alkotmány megszövegezve, ekkor viszont holland és német nyelvre is lefordították.

Nyelvi téren a flamand lakosság első sikere az 1898. évi egyenlőségi törvény, amely kötelezővé teszi, hogy a törvényeket mind franciául, mind hollandul megfogalmazzák és kihirdessék. A törvényhozói és választási egyenjogúságot az 1893-as és 1921-es alkotmány-revíziók hozták.

Belgium a XX. század elejére a világ negyedik ipari nagyhatalmává vált. Az **első világháború** alatt a kormány emigrációba kényszerült. A háborút követően sem volt kisebb nyelvi „harc”, mint azelőtt. Az 1921. és 1932. évi nyelvi törvények vetették meg a területiségi elv alapjait, amit majd az 1962-63-as törvények megvalósítottak. E megalapozás azt jelentette, hogy egynyelvű nyelvi régióban a régió nyelve a kötelező minden közhatalmi aktusban ⁷⁷.

A **2. világháború** kitörésekor —csakúgy, mint az első alkalmával— a német csapatok ismét megszállták Belgiumot. 1940-ben azonban a király, III. Lipót, —miniszteri beleegyezés nélkül— átvette a hadsereg vezetését, majd még ez évben kapitulált. (10 éven át foglalkoztatta ezután a belgákat az un. „király-kérdés”.) A világháború folytán később a király a megszállt Belgiumban maradt, míg a kormány Londonba emigrált. A világháború után a minisztertanács a királyt uralkodásra képtelennek nyilvánította. 1944-ben Lipót testvérét, Károlyt bízták meg uralkodással, „királyi herceg” címen.

A **hatvanas** években a *flamand-vallon* ellentét kiéleződött, így újabb alkotmánymódosítási igények merültek föl. Ellentét egyik oka: a flamand-lakta részeken munkanélküliség van, Vallóniában pedig munkaerőhiánnyal küszködtek. Ekkor kimondták, hogy egyik közösség sem gyengítheti a másikat. E konfliktust úgy oldották meg 1962-ben, hogy Belgiumot négy nyelvi kerületre osztották: holland, francia, német és Brüsszel kétnyelvű területére. Ezzel az aktussal létrehozták a nyelvi határokat. E határok Flandria-Vallónia, valamint Vallónia és a német kisebbség között húzódtak, amihez a községek és tartományok határait is igazították. Az 1962-es nyelvkódex a legjobban kidolgozott nyelvtörvény

⁷⁷ Ez alól az egyetlen kivétel Brüsszel, ahol az 1962-es törvény a két nyelvet teljesen egyenjogúvá tette.

Belgium történelmében. Felügyeletét egy nyelvi ellenőrző állandó bizottságra bízták. Ez a fordulat volt a mai államforma kialakulásához vezető egyik legnagyobb mérföldkő.

A **hetvenes** években újabb problémák merültek fel az alkotmány merevségével kapcsolatban: népesség növekedésével nem volt arányos a népképviselet.⁷⁸ A közvélemény viszont kritizálta a törvénytestület felduzzasztását, így a képviselők számát 212-ben, a közvetlenül választott szenátorok számát pedig 106-ban maximálták. A hetvenes években azonban nem csak a központi államhatalmat változtatták, hanem a flamand-vallon kapcsolat javítása érdekében bevezették a *kulturális autonómia* rendszerét is. Dolgoztunk elméleti bevezetésében kitértünk a kulturális autonómia mivoltára, itt most csak utalnánk arra, hogy ezen elméleti tétel megvalósulása történt 1970-ben. Testületeket létesítettek a kultúra, a média, az ifjúságpolitika, és még más, a kultúrpolitikához tartozó feladatkörökben. Ezeken a területeken döntéshozatali joggal rendelkeztek az autonómiák. Meg kell jegyezni viszont, hogy az oktatáspolitikát csak 1988-ban kapták meg az autonómiák, addig központilag szervezték meg e kérdést. Ebben az évtizedben vitték véghez azt az alkotmánymódosítást is, amely Belgiumot négy területi–nyelvi egységre osztotta. A flamand és vallon régiók öt-öt tartományból állnak, amelyek részletesen föl vannak sorolva az Alkotmányban. A német régió a liége-i tartomány kilenc kerületéből áll. Ez a legkisebb népcsoport, igazi „kisebbség”. Mégis későbbiekben külön figyelmet szentelünk autonómiájuknak. A brüsszeli régió a negyedik nyelvi terület, amelyet tizenennyolc község és maga Brüsszel városa alkot. Az összes nyelvi területtől legkirívóbban attól különbözik, hogy mind a holland, mind a francia nyelv egyenértékű, továbbá a király és a szövetségi kormány székhelye is itt van.

A **nyolcvanas** évektől létezik Belgiumban a regionális autonómia, ami a fentebb idézett 1960-as alkotmánymódosításon alapult. Ezzel a tartományok megkapták szinte az összes döntéshozatali feladatkört, beleértve például a közigazgatást, a külkereskedelmet (mint említettük, az oktatáspolitikát a flamand és vallon tartományok 1988-ban kapták meg). A központi kormányzatnak maradt a külpolitika, a monetáris politika, a hadsereg körüli feladatok és az igazságszolgáltatás.

Ezek után az 1993-as – ez idáig utolsó – alkotmánymódosítás hozta létre a *Belga Szövetségi Államot*, amelynek a felépítését az Alkotmány az alábbiak szerint rendezi:

1. cikk. Belgium szövetségi állam, amely közösségekből és régiókból áll.
2. cikk. Belgium három közösséget foglal magába: a francia közösséget, a flamand közösséget és a német nyelvű közösséget.
3. cikk. Belgium három régióból áll: a vallon régióból, a flamand régióból, és a brüsszeli régióból.
4. cikk. Belgium négy nyelvi régiót foglal magában: a francia nyelvű régiót, a holland nyelvű régiót, Brüsszel főváros kétnyelvű régióját és a német nyelvű régiót.

A királyság minden községe e nyelvi régiók valamelyikének része.

A négy nyelvi régió határa csak az egyes kamarák minden egyes nyelvi csoportjában leadott többségi szavazattal elfogadott törvénnyel módosíthatók vagy igazíthatók ki, oly módon azonban, hogy a tagok többsége minden egyes csoportban jelen van, és a két nyelvi csoportban leadott igen szavazatok összege eléri a leadott szavazatok kétharmadát.

⁷⁸ 49. cikk szerint minden 40 000 lakosra jut egy képviselő. Ez 1831 óta élt, de az 1970-es évekre duplájára nőtt a lakosság.

A belga minta mind az alkotmányos királyság, mind a szövetségi berendezkedés jeleit magán hordja. Az alábbiakban a központi (szövetségi) hatalom jogköreit, majd a három közösség autonómiáját és ezek kapcsolatát tekintjük át.

Részletes elemzés

A belga állapot legfontosabb jellemzője a kétpólusúság: nem lehet csak az egyik vagy csak a másik régió érdekét szem előtt tartani. Legfontosabb szempont az arányosság, az egyenlő képviselet, mind a vallon, mind a flamand nyelv képviselőinél. A következőkben megvizsgáljuk Belgium szövetségi állam államszerkezetét, az autonómiák jellemzését, a fékek és ellensúlyok rendszerét, a régiók finanszírozását, a német régió különleges helyzetét és végül az ilyen jelegű állam előnyeit és hátrányait.

Tekintsük át Belga hatalmi struktúrát, amely segít könnyebben eligazodnunk a bonyolult szerkezeten. Sokan azt mondják, hogy Belgiumban a negyedik hatalmi ág az autonómia. Miért beszélhetnek így – látszólag a jogdogmatika ellen? A *végrehajtó hatalom* feje a király, alatta a szövetségi miniszterek vannak. A szövetségi kormány székhelye Brüsszel, és az egész országból a parlamentbe választott képviselők áll. Hatáskörük az alkotmányban rögzítve van, feladatkörük a fentebb említett külpolitika, monetáris politika, hadsereg és igazságszolgáltatás.

36. cikk. A szövetségi törvényhozói hatalmat a király, a Képviselői Kamara és a Szenátus együttesen gyakorolja.

37. cikk. Az Alkotmányban szabályzott szövetségi végrehajtó hatalommal a király rendelkezik.

A *törvényhozó hatalom* már összetettebb. A szövetségi parlament szintén a fővárosban, Brüsszelben van. Az egész ország területéről választott képviselők vannak itt, és ami a legfontosabb, hogy a parlament minden szintjén él a paritásosság. A fékek és ellensúlyok rendszeréről később beszélünk, de mindnek az az alapja, hogy ugyanannyi francia nyelvű képviselő legyen, mint holland. A szövetségi parlament kétkamarás. A képviselőház és a szenátus feladatköreiről nem kívánczunk szólni, hiszen az kimerítően benne van az Alkotmányban. A következő ok miatt említettük meg, hogy Belgiumban az autonómiák akár a negyedik hatalmi ágnak is tekinthetők: mind a három régiónak külön parlamentje van. Ezek neve: Vallon Regionális Tanács, Flamand Tanács és a német régiónak Német Közösségi Tanács. Ezek látják el a régiók minden ügyét; szinte teljes önrendelkezéssel bírnak. Mindegyik parlament teljesen szuverén; azt viszont lényeges megemlítenünk, hogy nem teljes sem a törvényhozó sem a végrehajtó hatalmuk. Példaképen említsük meg a külügyeket vagy az adók ügyét.

Érdemes megemlítenünk itt a törvényhozás általános elveit. A nemzeti törvényhozás törvényeket, a közösségi és regionális pedig rendeleteket alkot. A régiók esetében „törvényerejű rendeletekről” van szó, így nincsen semmi féle alá-fölérendeltség a központi törvények és a regionális rendeletek között. Az azonban megjegyzendő, hogy a hatalom eredetében viszont nagy ellentét feszül: a központi hatalom a Belga Nemzettől ered, így szinte feltétlen hatalomról van szó. Ezzel szemben áll a régiók hatalmának származtatott jellege.

Az autonómiák jellemzése

Három alapelv él az autonómiák működésében: 1) a részeknek külön autonómiájuk van, de 2) a szövetségi döntéshozatalban részt vesznek és 3) az együttműködés elvét kötelesek betartani. Kialakulásukat illetően a belső jog hozta azokat létre. Az autonómiák fajtáját illetően megtalálhatók mind a területi, mind a személyi autonómia jellemzői.

Területi autonómiára utal az a szembetűnő tény, hogy az 1962-es alkotmánymódosítást követően a kilenc tartomány között nyelvi határt húztak. Majd a következő lépcső az volt, amikor a nyelvi terület nyelvét tették kötelezővé az egynyelvű területen. Ezzel valósult meg ténylegesen a nyelvi határ a francia és holland nyelvű terület között. Ugyanez a helyzet német kisebbség kérdésében is. Kicsiny – de összefüggő – területen élő kisszámú lakosság szinte ugyanazokat a jogosítványokat kapta, mint a nagyobb autonómiák. Mégis a területük elsődleges fontosságú volt az autonómiájuk kialakításában.

Személyi autonómiára utal viszont az a tény, hogy például a Képviselőház illetve a Szenátus flamand nyelvű csoportjába nem csak a flamand nyelvi régiójában megválasztott képviselők tartoznak, hanem a flamand nyelven esküt tett képviselők, szenátorok is, és a brüsszeli kerületben megválasztott flamand nyelvű képviselők és szenátorok is. Ezeken kívül személyesen kell kérni az állampolgárnak egy autonómiához való csatolását akkor, ha nem az autonómia területén él, de azt a nyelvet beszéli.

Az autonómiák hatásköre az Alkotmány szerint

A belga alkotmány a negyedik fejezetben tárgyalja a Községeket és Régiókat érintő ügyeket: I. Rész a szervekről, a II. rész a hatáskörökről szól. Ez utóbbi dolgozatunk számára releváns, így az Alkotmány alapján tekintsük át azokat.

127. cikk. 1) A francia közösség és a flamand közösség tanácsai, a saját illetékességi körükben törvényerejű rendelettel szabályozzák:

1. kulturális ügyeket;
2. oktatási ügyeket az alábbi kivételekkel:
 - a) az iskolakötelezettség kezdő és végső időpontjának a meghatározása;
 - b) az oklevelek kiadásához szükséges minimális feltételek;
 - c) a nyugdíjrendszer.

3. a közösségek közötti együttműködést, valamint a nemzetközi együttműködést ide értve a nemzetközi szerződések megkötését is az első és második pont szerinti tárgyakban. (...)

128. cikk. 1) A francia közösség és a flamand közösség tanácsai rendelettel szabályozzák a saját illetékességi körükben a név szerint meghatározható ügyeket ugyanúgy, mint ahogy ugyanezekben az ügyekben az egyes közösségek közötti és nemzetközi együttműködést is, ide értve a nemzetközi szerződések megkötését is. (...)

129. cikk. 1) A francia közösség és a flamand közösség tanácsai a saját illetékességükben rendelettel szabályozzák, a szövetségi törvényhozó kizárásával a nyelvhasználatot az alábbi területeken:

1. igazgatási ügyekben;
2. a közhatalom által létrehozott, támogatott vagy elismert intézményekben folyó oktatásban;
3. a munkaadók és alkalmazottaik közötti társadalmi kapcsolatok, valamint a törvények és a rendeletek által a vállalatok számára előírt aktusok és iratok tekintetében. (...)

130. cikk. 1) A német nyelvű közösség rendeletek útján szabályozza:

1. a kulturális ügyeket;
 2. a név szerint meghatározható ügyeket;
 3. az oktatást, a 127. cikk 1. bekezdésének 2. pontja keretén belül;
 4. a közösségek közötti együttműködést, valamint a nemzetközi együttműködést, ide értve a nemzetközi szerződések megkötését és minden, az 1) 2. és 3. pont szerinti ügyekben.
- 2) Ezek a rendeletek törvényi erővel rendelkeznek a német nyelvű régióban.

Fékek rendszere

A belga alkotmány kidolgozta a fékek és egyensúlyok bonyolult rendszerét, amelyek által egy ilyen összetételű szövetségi állam működhet. A rendszer alapja a szövetségi parlamentben lévő paritásosság. Ezt az elvet kiegészíti egy pár olyan elsősorban törvényhozói eszköz, amely mind a vallon, mind a flamand fél érdekét szolgálja. Itt kell megjegyezni, hogy a flamand tartományon élő, holland nyelvű lakosság volt mindig számszerűen is kevesebben, így a törvényes eszközök első sorban őket védik.

Első ilyen „fék”: *speciális többségű szövetségi törvény*. Ezt a megoldást csak az alkotmányban kimerítő jelleggel felsorolt módokon és esetekben lehet alkalmazni. Jellemzője, hogy ez egy mindkét kamara által szavazattöbbséggel elfogadott törvény, amelynek az első és legfontosabb célja, hogy az alaptörvényt a másik nyelv képviselőinek akarata ellenére ne módosítsák.

A *vészcsengő-eljárás* a második, de egyben a „leghíresebb” ellensúly. Az alkotmány 54. cikkelye rejti magában, azt az eljárást, amely megakadályozza egy olyan parlamenti jogszabály életbelépését, amely az egyik vagy a másik tartomány érdekeit sérti. Működése a következő: az egyik nyelvi csoport indítványt és annak indoklását terjeszti a szövetségi parlament elé. Ezután a bizonyos érdeksértő jogszabály parlamenti eljárását felfüggesztik, majd minimum 30 napon belül nyilatkozik a minisztertanács. A vészcsengő létrehozásának oka és praktikussága az, hogy a paritásosság elve miatt a minisztertanács összetétele is egyenlő, így mindent megtesz a konszenzusért, a probléma megoldásáért.

A *hátrányos megkülönböztetés miatti vészcsengő eljárás* is egyfajta ellensúly. Nagy mértékben hasonlít a fent tárgyalt vészcsengő-eljáráshoz, de ez kifejezetten a hátrányra van kielevezve. Működése egyszerű: a sértett fél kifogást indítványoz, aminek következménye ebben az esetben is a jogszabályi rendelkezés felfüggesztése. A minisztertanács válasza viszont nem a probléma megoldása, hanem csak annyi, hogy tényleg hátrányosan megkülönböztető-e a rendelkezés vagy sem.

Nagyon érdekes kérdés a külügyek problémája.⁷⁹ Fentebb említettük, hogy a szövetségi kormány feladata a külügyek rendezése, mégis van pár jogosítvány, amit az autonómiák megkaptak a külügyek terén. Létesíthetnek például nemzetközi kapcsolatokat, vagy írhatnak alá nemzetközi szerződéseket. Ritka megoldás ez, különösen, ha a német kisebbség helyzetét nézzük. Mégis a nagy fék az ilyen esetekben az, hogy minden ilyen jellegű aktust először az összes belga kisebbségi parlamentnek ratifikálnia kell. Ugyanez viszont visszafelé is igaz, hogy amiben a vallon és a flamand parlament megegyezett, meg tudja vétózni a német kisebbség.

⁷⁹ lásd fent idézett: 127. cikk 1) bek. 3. pont; és 130. cikk 1) bek. 4. pont.

A régiók finanszírozása

1980 volt a régiók történelmében a nagy pénzügyi fordulat éve. Eddig úgynevezett támogatásokból éltek, így anyagi felelősségük nem volt. 1980-tól azonban a szövetségi parlament a régióknak saját adójogosítványt adott, ezzel gyökeres fordulat állt be a régiók anyagi ügyeiben. A szövetségi parlament azonban kikötötte, hogy nem szabad túlértékelni ezen adójogosítványt és nem szabad állami adótárgyakra adót kivetni. Mindezek után még mindig csekély volt a régiók bevétele, hiszen súlyosabb adókat nem tudtak kiróni, így a központi támogatás volt továbbra is a számottevő.

1988-tól azonban úgy változtatta meg a helyzetet a szövetségi kormány, hogy a régiók ellátása nagyrészt az állami adók átengedett része; egy kisebb bevétel már a régió saját adója; bevezette viszont a szolidaritás fogalmán alapuló támogatást arra az esetre, amikor egy régiónak elsősorban természeti okok miatt alacsonyabb a bevétele a szokásosnál.

Tehát az autonómiák anyagi helyzetét példamutató módon rendezték úgy, hogy legyen állami támogatásuk, de az anyagi felelősségük is lényeges legyen, hiszen ez egy kontroll, ami elengedhetetlen.

A német kisebbség helyzete

Vajmi keveset lehetett hallani a belgiumi német kisebbség sorsáról az 1960-as évekig. Szinte nem is vettek tudomást róluk, holott az egész térségben ennek a kis nyelvcsoporthoz volt a legzaklatottabb a történelme. Hol a Német Birodalomhoz csatolták, hol a hercegségekhez. 1945 óta tartozik ismét Belgiumhoz. Helyzetüket az 1960-as azon alkotmánymódosítás stabilizálta, amely a nyelvi területeket jelölte ki, így helyet adott a holland és a francia mellett a németnek is.

Mivel a német kisebbség területe oly kicsi, hogy nem lehetne régióknak nevezni, kitálták a *nyelvi terület* fogalmát, amely e helyzetet megoldotta. A német nyelvterület 854 km²-en terül el (ez az ország területének 3%-a) és a Liège-i tartomány kilenc kerületéből áll. Durván 70 000 német ajkú él itt, amely Belgium lakosságának még egy százalékát sem teszi ki. Láthatjuk tehát, hogy jelentőségüket sem a területük, sem a számuk miatt kapták. Figyelemfelhívóak azonban azok a jogok, amelyeket úgy kaptak, mint egy belga területi autonómia.

Az 1993-as államforma-váltás (a szövetségi állam kikiáltása) tette biztossá a német ajkú kisebbség helyzetét. Mint autonómia, megilleti őket mindazon jog, amelyeket a – hozzá képest – nagyobb autonómiák kaptak, így például a külön parlament. Ez a Német Közösségi Tanács, amely – mint a többi régió törvényhozó szerve – egykamarás. Ez a jogalkotó szerv huszonöt képviselőből áll, akiknek feladata mind a közösség kormányának megválasztása, mind a kulturális, szociális, oktatásügyi, stb. problémák megtárgyalása. A kormány székhelye Eupen.

Noha rendkívül széleskörű a német közösséget megillető jogok rendszere, nem működhetnek fékek és ellensúlyok nélkül. Mivel akkora ellentét nincs a német és bármelyik autonómia között, nem szükségeltetik annyira a vészcsengő-eljárás. Az intézmény, ami köti, de egyben védi is a német nyelvű kisebbséget: az autonómiák alapelveiből az *együttműködés kötelezettsége*. Ezen kívül fontos itt újra megemlíteni a külügyek kérdését, amely szerint létesíthet külkapcsolatot, akár a Német nyelvterület is, de csak úgy, ha a többi

Tanács is ratifikálja aktusát. Megfordítva a helyzetet, ha a többi autonómia megegyezett egy nemzetközi szerződés aláírásában, akár a német kisebbség is megvétőzhatja.

Ez az egyedülálló kisebbségvédelmi megoldás kiváló példa a jövő idők autonómiáinak, hiszen egy európai kulturáltságú módszert hoztak létre a Belga szövetségi államban.

Összegzés

Végezetül összefoglalásunkban megvizsgáljuk a belga példán az ilyen jellegű állami berendezkedés előnyeit és hátrányait.

Mivel először a kritika fogalmazódik meg egy szemlélőben, illő azzal kezdenünk a vizsgálatot, hiszen a pozitív benyomások csak a téma mély vizsgálata közben alakulnak ki. A szövetségi modell nem feltétlen egységes államot fejez ki. Magában hordja óhatatlanul a viszály kialakulását a szembelevő, olykor rivális régiók között — ha nem jó a strukturális kialakítás. Ezek másik oka az is, hogy a nemzet fogalma nem esik egybe az állam fogalmával, ami sok esetben veszélyeztetheti a stabilitást. Szerkezetileg a komplexitás, az összetettség szúr szemet, ami abból a tényből ered, hogy a három közösség (francia, flamand és német) nem esik egybe a három régióval (vallon, brüsszeli és flamand). A komplexitásból fakad viszont az intézmények bonyolultsága. A kétpólusosság (flamand–vallon) és a területi jelleg kiélesedése miatt akár távolabb is kerülhetnek a régiók, ha nem kellő felkészültségű az alkotmány és annak a flexibilitása.

Viszont, ha mélyebben megvizsgáljuk ezt, a világon szinte teljesen egyedülálló rendszert, találunk sok olyan mozzanatot, amely mintaértékű, és gondolkodásra készíti a jövő autonómia-alkotóit. Az első ilyen a szövetségi lojalitás elve; a gazdasági és monetáris egység. Kiváló a fékek és ellensúlyok rendszere, amely nem tesz különbséget nyelvcsoporthoz és nyelvcsoporthoz, hanem inkább egyenlő mértékben védi mindegyiket.

Fontos észrevennünk azt is, hogy Belgiumban kezd kikristályosodni az az elv, amely legfelsőbb szinten szervezi az autonómiák sorsát és kapcsolatát: a kohéziós elemnek nagyobbak kell lennie, mint az autonómiának. Mindazonáltal az önrendelkezésnek azon fokáig jutottak, ameddig csak el lehet menni, a másik fél szabadságának megsértése nélkül. A kohéziós elemet az Alkotmányban úgy fogalmazták meg, hogy az *államszövetség iránti hűség*. Mi azonban még hozzátehetjük, hogy a királyság, mint államforma is ezért olyan lényeges. Tehát a hagyomány (királyság) és a modern gondolkodás (autonómiák) békében építik együtt a Belga állam jövőjét, előremutatva egy újabb, a kisebbség problémáját csökkentő megoldással.

4. Katalónia autonómiája

Történelmi előzmények

A Római Birodalom, majd a vizigót állam bukását követően a mórok hódították meg Hispániát (710-719). A hódítás oly mértékű volt, hogy 732-ben Martell Károlynak kellett megküzdenie Poitiers-nél a mór seregekkel. I. Alfonz Asztúria királya erős határőrvidéket létesített a frankokkal határos körzetekben, így itt a katolikus uralom élt tovább. A későbbi frank uralkodó, Nagy Károly uralma alá vonta a vidéket (Barcelona), így itt egy új frank határvidék alakult ki. A Nagy Károly uralkodását követő trónviszályok a körzet grófságainak függetlenedési törekvéseit segítették, így váltak a IX. sz. végére Barcelona, Vich, Gerona grófságok függetlenné, melyek a jövő Katalónia szívéét alkották. 870-től ugyanis e három grófságot ugyanaz a család örökölte, megteremtve ezzel az 1410-ig uralmon levő Katalán uralkodói dinasztiát.

V. Károly és II. Fülöp spanyol abszolutizmusa előtt Katalónia a többi peremtartománnyal együtt (Aragónia, Andaluzia, Valencia) a rendiség bástyái mögé igyekezett bújni. Az udvar a rendteremtés érvével igyekezett Katalóniát az abszolutizmus rendszerébe szorítani. A rendek azonban egységesek voltak, és mondván, hogy ők nem részesedtek a birodalom „előnyeiből”, ellenálltak a madridi udvarnak. IV. Fülöp a harmincéves háború nehéz éveit kihasználva a katonai vezetés terveit úgy alakította, hogy a hadműveletek anyagi-katonai súlya Katalóniára essen. Mindez kiváló lehetőség volt a katalán előjogok elsöprésére. Katalónia ekkor Franciaországhoz fordult segítségért, ezért 1640-ben francia csapatok támogatták a katalán rendi felkelést, minek következtében Katalónia 1652-ig francia protektorátus alá került. A harmincéves háború végével a katalán nemesség rádöbrent, hogy a francia abszolutizmus szorítása keményebb a spanyolénál; ráadásul úgy tűnt, hogy rendi előjogaik megtartására a spanyol korona keretében több lehetőség kínálkozik. Ezért a katalán rendek a kisebbik rosszat választották: visszatértek Spanyolország fősége alá.

A XVIII. századba Spanyolország hosszú és véres háborúval lépett (spanyol örökösödési háború). Katalónia a Habsburgok jelöltje, Károly mellé állt, sőt Barcelona aktív támogatásával a holland-angol flotta itt épített bázist a Bourbonok elleni szárazföldi harcok számára. Katalónia 10 000 fegyveressel támogatta e vállalkozást, melyet nagy lelkesedéssel fogadott Aragónia és Valencia is. Az Utrechti békéhez (1713) vezető út azonban jelezte, hogy a nagyobb autonómiáért harcoló spanyolországi államok az angol-holland politika számára csupán eszközül szolgáltak. V. Fülöp a lázadó államokat Kasztília provinciáivá fokozta le, integrálva őket a kasztíliai adminisztratív struktúrába, eltörölve minden korábbi autonómiájukat. Katalóniát 1717-ben rendelték Kasztília fősége alá, rendeletben törölve el a katalán nyelv használatát a hivatalos fórumokon. Az „egységesítésben” a hadsereg

egységes, kötelező újoncállítási rendjét is kiterjesztették az országra, két kivétellel: a reinitens Katalóniától való aggodalom (zavargások 1773-ban), Baszkföld esetében pedig V. Fülöpnek tett korábbi jó szolgálatok jelentették a kivételezés okát.⁸⁰

A XIX. sz. forradalmi korszakaiban, politikai mozgalmában végig megtalálható a föderáció gondolata, amely egyben az egyes „spanyol régiók” autonómiamezgalmaiban is kifejeződött. Katalóniában a születő katalán irodalom nagy szerepet játszott a nemzeti mozgalom formálódásában. E politikai mozgalmak kezdetben összefüggésben voltak a régi katalán jogok eltörlése miatti tiltakozással. 1829-ben eltörölték a katalán kereskedelmi kódexet, 1834-ben a tengeri kereskedelem és jog katalán gyűjteményét, 1836-ban pedig az egységes pénzrendszer bevezetése tűnt a katalán érdeket sértőnek. 1845-ben az egységes spanyol adórendszerbe kapcsolták be Katalóniát.

A XX. sz. eleje új szakaszt jelentett a nemzeti mozgalmak fejlődésében, hiszen szervezett politikai erőként képviselőket harcoltak ki maguknak a madridi Cortesben. A Regionális Liga autonómia keretében, békés úton, fokozatos reformok révén vélte megoldhatónak a katalán nemzet sérelmeit.

Az első világháború végén a nemzeti mozgalmak mögé jelentős tömegek sorakoztak föl, s különösen Katalóniában heves utcai tüntetések, gyűlések témája volt az azonnali autonómia követelése. A szocialista Primo de Rivera diktatúrája elején egymást követték az autonómista tervek és petíciók. 1925 után viszont már kemény autonómiaellenes állapot jellemezte a diktatúrát, s ez a nemzeti mozgalmak legális tevékenységét lehetetlenné tette. A Maciá ezredes vezette „Katalán Állam” nevű radikális nacionalista szervezet vezetőse francia emigrációba kényszerülve fegyveres osztagokat hozott létre, valamint titkos szervezeteket létesített. A Maciá vezette felkelés azonban nem sikerült.

A második köztársaság 1931-es alkotmányának első cikkelye szerint „a köztársaság integrált államot alkot, mely összefér a municípiumok és a régiók autonómiájával.” A nyolcadik cikkely ehhez hozzátette: „a spanyol államot a tartományok önállóan kormányzott municípiumai és az autonómia rendszerére épülő régiók alkotják.” Ez a centralista felfogás, tehát az egységes spanyol nemzetállam koncepciójának burkolt továbbélését jelentette, hisz az alkotmány 13 régióra osztotta Spanyolországot, s nem tett említést a három kis nemzetről, melyeket szintén régióként minősített. Ez a felfogás eltért az 1873-as első köztársasági alkotmánytól, mely minden régiót államként értelmezett, és föderációként kívánta felépíteni a spanyol államot.

Katalóniában 1931-ben népszavazásra bocsátották az autonómiakérdést, és a 99%-os elsőpró többség támogatásával Katalónia még a Cortes vitája előtt önálló helyi önkormányzatot kapott. 1931 novemberében már működött a katalán parlament, melynek elnöke Companys lett. Maciá elnökletével pedig összeült a Generalitat, a katalán kormány. A jobboldali köztársasági fordulat után Companys vezetésével a katalán parlament kiáltványban nyilvánította ki (1934. október 6.) a Katalán Állam létrejöttét, egy leendő föderatív spanyol köztársaság keretébe elhelyezve ezt az államot. Ezt a fellépést a központi kormány erőszakkal törte le: felfüggesztette a katalán alkotmányos státútumot, a kormányt és a vezetőket – köztük Companyst is – pedig bebörtönözték.

⁸⁰ Baszkföld Fülöpöt és a Bourbonokat támogatta az örökösödési háborúban.

Az 1936-os választásokon népfronti győzelem született, amely helyreállította Katalónia alkotmányát. A jobboldal a köztársaságiaknál szélesebb, – vallási, egyetemi, korporatív autonómiát ígért.

Franco nemzeti diktatúrája

Súlyos belső harcok után (1936-39-es polgárháború) minden hatalom Francisco Franco tábornok, majd generalisszimusz kezében összpontosult. 1939 és 1975 között –a Franco rezsim idején– Katalónia politikai és kulturális elnyomás alatt állt, ezek közül legkomolyabb a katalán nyelv használatának tilalma volt (oktatás, sajtó, rádió, könyvkiadás). A helyi nyelv használata ugyanis az „állambiztonság veszélyeztetésének bűnét” jelentette. A fasiszta diktátor központosító politikája az ország nemzetiségeit a teljes nyelvi és kulturális megsemmisüléssel fenyegette. Franco uralomra jutásával ugyanis hatalomra került az egységes spanyol nemzetállamot létrehozni kívánó ideológia, amely a katalánokat (és a baszkokat) a spanyol nemzet részének tekintette, és amely féltette az ország területi integritását a kisebbségi nyelvektől és kultúráktól. Franco egyik rendeletében adminisztratív problémának tekinti az „autonómiának nevezett tévedés” felfüggesztését. Szerinte egy olyan közjogi rendszert kell kialakítani, „mely a Haza egységét figyelembe véve visszaadja az érintett tartományoknak azt a becsületet, hogy a többi spanyol területtel együtt lesznek kormányozva.” Ez a gyakorlatban az autonómiák teljes megszüntetését jelentette. Mindent az „Egy Haza, egy Próféta, egy Vezér” jelszó uralt. Az államapparátus centralizálása keretében az országot nyolc régióra osztották, a választott testületeket feloszlatták, helyükre Kasztíliaból rendelték közigazgatási vezetőket, hivatalnokokat.

A diktatúra elnyomó gépezete Katalóniában különös erővel működött, kollektív bűnösnek minősítve a katalán népet a köztársaságiakkal való együttműködésük miatt. Az elnyomás következtében mintegy félmillióan menekültek külföldre, 15 000 embert börtönöztek be, a kivégzettek száma ismeretlen. A katalán ellenállás erői a szomszédos Franciaországban szerveződtek (Katalán Diákszövetség, Illegális Politikai Pártok Koordinációs Bizottsága, Katalán Nemzeti Tanács).

A belső ellenállás Katalóniában 1951-1959 között bontakozott ki, bár egy jóval korábbi esemény adta meg erre a jelet. 1947-ben Monserrat kolostorának apátja, Aureli M. Escarré április 27-én Katalónia védőszentje, a fekete szűz tiszteletére istentiszteletet szervezett, melyen a hatóságok minden ellenintézkedését legyőzve, több mint százezer ember vett részt. Ez az esemény elgondolkodtatta a rendszert: menesztették a kompromittált kormányzót, s magának Francónak kellett Barcelonába utaznia. Monserrat a katalán függetlenség szimbólumává vált, és jelezte, hogy a népi ellenállás jórészt a helyi papság aktív részvételével bontakozott ki.

1951 márciusában 300 000 munkás részvételével hat napos általános sztrájk zajlott le. A munkások érzékenységet fokozta a katalán ipar stagnálása, mely jórészt a kormány diszkriminációjának a következménye volt, s oka lett az ötvenes évek sztrájkmozgalmainak.

A hatvanas években a „katalanizmus” nagy lendülete az egész Spanyolországban kibontakozó gazdasági fellendüléssel volt összefüggésben. A diktatúra ugyanis a gazdaságot illetően kénytelen volt nyitottabb politikát vinni, és korlátozni a közvetlen beavatkozás módszereit.

A nemzeti ellenállásból nem hiányoztak a látványos-botrányos elemek sem. A konfliktus éles volt, amit olyan atrocitások jeleztek, mint a spanyol nyelvű napilap, a *Vanguardia* főszerkesztőjének provokációja, aki 1960 februárjában egy barcelonai misén hangosan felkiáltott: „Az összes katalán egy rakás sz..!” Erre válaszul 1960 májusában, amikor Franco minisztereivel együtt egy „mosolyhadművelet” keretében Barcelonában megjelent egy koncerten, a műsor végén a közönség egy katalán nemzeti dalt énekelt el. Mindenkit letartóztattak.

1971-ben létrejött a Katalán Gyűlés, amely minden ellenzéki szervezetet tömörített. Programja három pontból állt: amnesztia, politikai szabadságjogok és az 1932-es autonómia-státútum visszaállítása. Az 1973-74-es gazdasági válság magával hozta a Franco rendszer felszámolásának napirendre kerülését, melyet az agg diktátor várható halála is aktuálissá tett.

Átmenet

1975. november 20-án elhunyt Francisco Franco. Két nappal később a spanyol parlament, a Cortes az 1947-ben elfogadott utódlási törvény értelmében királlyá koronázta Juan Carlos de Bourbon herceget, az 1969-ben kijelölt trónörököst. A király 1976. július 3-án Suarez Gonzalezt, a Nemzeti Mozgalom főtitkárát nevezte ki miniszterelnökké, így megkezdődött a rendszerváltáshoz vezető demokratikus átmenet Spanyolországban. Az új spanyol demokrácia a régi rendszerrel való gyökeres szakítást jelentett a nemzeti kérdés megoldása szempontjából is. Felismerték, hogy a különböző nemzeti mozgalmak az önrendelkezési jog érvényesítése során nem az elszakadás, a kiválás, az önálló államok föderációján alapuló Spanyolországot akarnak.

Suárez még 1977 októberében személyesen kezdett tárgyalásokat a köztársasági Generalitat emigrációban élő idős vezetőjével, a 78 éves Josep Tarradellasszal, aki október 23-án, 38 év száműzetés után visszatért Barcelonába. A kormány egyenlőre ideiglenes jelleggel (tekintettel az új alkotmány hiányára) rendelkezett az új Generalitat felállításáról Katalóniában.

A Suárez-kormány az „ideiglenes önkormányzat” intézményét minden régiónak megadta 1978-ban, még az alkotmány elfogadása előtt. A kormány szándéka kettős volt: az ellenzéki mozgalmak elégedetlenségét kívánta leszerelni, illetve a konfliktusok egy részét legalábbis a helyi közigazgatás felé terelni. Ugyanakkor a kormány gyakorlati tapasztalatokat is akart szerezni az alkotmányvita előtt ezekről a kérdésekről.

Az alaptörvény vitája során megtörtént a demokrácia, a pluralizmus és a kisebbségi kulturális jogok tiszteletben tartására épülő új spanyol nemzetfelfogás kialakítása. A folyamat az 1978 decemberében népszavazással is megerősített új alkotmány elfogadásával zárult. A vita élességét jellemzi, hogy az alkotmánytervezethez mintegy 3 100 kiegészítő megjegyzést küldtek a különböző pártok.

A spanyol alkotmány és az autonómiák

A mai Spanyolország alkotmányát a kisebbségekkel kapcsolatos pozitív jogalkotás egyik mintájaként szokták emlegetni. Az 1978. december 29-én életbe lépett alaptörvény célja azon történelmi szükségszerűség kielégítése, amely szerint a spanyolországi nemzeti és kulturális pluralitást új egységbe kell önteni.

Elengedhetetlenül szükségesnek tartjuk az alkotmány témánk szempontjából legfontosabb cikkelyeinek vázlatos bemutatását. A preambulum leszögezi: „*A spanyol nemzet, attól az óhajtól vezérelve, hogy megteremtse az igazságosságot, a szabadság és a biztonság feltételeit és előmozdítsa mindazok javát, akiket magában foglal, szuverenitását gyakorolva kinyilvánítja abbéli akaratát, hogy: ... támogat minden spanyolt és Spanyolország minden népét emberi jogai gyakorlásában, kultúrájának, hagyományainak, nyelvének és intézményeinek fejlesztésében.*” A második cikk szerint: „*Az Alkotmány amely a spanyol nemzetnek, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzathoz való jogát és a közöttük meglévő szolidaritást.*” A harmadik cikk szerint: „*Az állam hivatalos spanyol nyelve a kasztíliai. A többi spanyolországi nyelv szintén hivatalos a megfelelő autonóm közösségekben, a Statútumok előírásaival összhangban. Spanyolország eltérő nyelvi sajátosságai kulturális kincsünk részei, amelyek különleges figyelemben és védelemben részesülnek.*” A negyedik cikkben: „*A Statútumok elismerhetik az autonóm közösségek saját zászlóit és címerjelvényeit. Ezeket Spanyolország zászlajával együtt kell kitűzni a helyi középületekre és a hivatalos aktusok idején.*”

Az alkotmány 143. cikkelyének 1. bekezdése az autonóm közösségeket definiálja, behatárolva egyben az autonómiához való jog lehetséges címzettjeit: „*Az Alkotmány 2. cikkében biztosított autonómiajog érvényesítése céljából az egymással határos, közös történelmi, kulturális és gazdasági jelleget viselő tartományok, a szigeteken lévő területek és a regionális történelmi egységet alkotó tartományok saját önkormányzathoz juthatnak és autonóm közösséget hozhatnak létre.*” A 148. cikk taxatívan sorolja föl, hogy mely tárgykörök sorolhatók az autonóm közösségek hatáskörébe. Ezek közül a legfontosabbak: *önkormányzati intézmények megszervezése, területrendezés, városfejlesztés, lakásügy, mezőgazdaság és állattenyésztés a gazdasági élet általános szabályozásával összhangban, hegyek, erdők, erdőgazdálkodás, belvízi halászat, idegenforgalom, egészségügy, szociális ellátás, helyi vásárok, helyi érdekű vízgazdálkodás, környezetvédelmi igazgatás, kultúra, kutatómunka támogatása, stb.* Az alkotmányban felsorolt feladatok ellátásához mindenekelőtt pénz, s önálló anyagi alapokra épülő finanszírozás szükségeltetik. Az autonóm tartományok három forrásból gazdálkodhatnak. A központi költségvetésből kapott összegekből, saját bevételeikből, s a területközi kompenzációs alap átutalásaiból. Az alkotmány 152. cikkelyének első bekezdése garantálja az autonóm intézményrendszer alapelveit, amelyek a következők: a terület különböző övezeteinek képviselőtét biztosító *Törvényhozó Gyűlés*, amely törvényerővel bíró normatív aktusokat fogadhat el; a végrehajtó és igazgatási feladatokat ellátó *Kormányzó Tanács*; a Gyűlés által saját soraiból megválasztott és a király által kinevezett *Elnök*, aki a végrehajtó hatalom feje; valamint az autonóm területen az igazságügyi szervezet csúcsszerveként működő *Főtörvényszék*. Valamennyi autonóm közösség tehát elnöki rendszert honosít meg, amire nincs példa az alkotmányos királyságok történetében.

Tekintsük át kicsit részletesebben az autonóm intézményrendszer fent említett alapelemeit⁸¹:

Törvényhozó Gyűlés;

Az egykamarás törvényhozói gyűlések funkciója kettős, hiszen nemcsak saját autonóm közösségi kormányukhoz, hanem az állam alkotmányos szerveihez is kapcsolódnak. Legfontosabb hatáskörük a törvényalkotás, a kormány ellenőrzése (interpelláció, kérdés), a kormány elnökének megválasztása, bizalmatlansági indítvány előterjesztése.

Elnök;

Az elnök politikailag az autonóm közösség törvényhozó gyűlése előtt felelős, munkáját kabinet segíti. Szerepe három részre osztható:

1. az autonóm közösség egészének elnöke, annak első számú közjogi személyisége;
2. az állam képviselője az adott közösségen belül; ebbe a körbe tartozik például a helyi törvények közzétételének elrendelése;
3. mint a kormánytanács elnöke kinevezi és visszahívja a kormány tagjait, akik fölött hierarchikus hatáskört gyakorol. Érdekes, hogy Baszkföld és Katalónia esetében költségvetési felhatalmazások keretében jogosult minisztériumok felállítására, illetve megszüntetésére.

Kormányzó Tanács;

A Kormányzó Tanács olyan testületi szerv, amely az elnök irányítása alatt megszabja az autonóm közösség politikájának irányvonalait, törvényjavaslatokat terjeszt a Törvényhozó Gyűlés elé, és gyakorolja a szabályozó hatáskört. A kormányt végeredményben az autonóm közigazgatás egyes ügyosztályainak – vagyis a minisztériumoknak – a vezetői alkotják. Szinte minden autonóm közösségben felállították az ún. helyi minisztériumot, amely a pénzügyekben és a helyi közösségekkel fenntartott kapcsolatok kérdésében illetékes. Hatáskör híján regionális szinten hiányoznak a külüggyel, igazságüggyel és a védelemmel foglalkozó minisztériumok.

Főtörvényszék;

Furcsa, hogy az alkotmány előírásainak ellenére a statútumok ritkán említik a főtörvényszéket, és nem tartalmazzák azokat a szabályokat, amelyek alapján eljárhatna. Feladatai közé tartozik az autonóm közösség kormánya és adminisztrációjának ellenőrzése, valamint köteles megismerkedni a kormányzó tanács tagjai ellen indított bünvádi eljárással.

Az autonóm közösségek saját *személyi állománnyal* rendelkeznek, amit vagy maguk alakítottak ki, vagy az állam adott át számukra. A képzett szakemberek megtartása érdekében a baszk statútum előírta, hogy az átruházott állami hivatalok alkalmazottai megtartják korábban szerzett jogaikat. A katalán statútum választási jogot biztosított az átadott személyzetnek a közösségi és az állami közszolgálat között.

Az autonóm közösségekben a szenátorok kijelölése sajátos tranzakciót jelent a területi és arányossági elv kritériumai között. Minden autonóm közösség egy-egy szenátort dezinál

⁸¹ Sipos Katalin: A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország); (Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1993; ÁFK T;39031); 40.o.

és további egy-egy szenátort küld minden a területén élő egymillió lakos után. A kiválasztás jogát az autonóm közösség törvényhozó testülete, ennek hiányában pedig legfőbb testületi szerve gyakorolja a statútum előírásaival összhangban.

Az említetteken túl az alkotmány foglalkozik a spanyol törvényhozás, a Cortes szerepével, s kimondja az autonóm közösségek föderációjának tilalmát. Rendelkezik az önkormányzatok ellenőrzéséről, valamint a központi hatalom által foganatosítható kényszerintézkedésekről is. Harminckét bekezdésben fogalmazták meg a központi állami szervek kizárólagos kompetenciáját.

Az autonómia-statútum tervezetének kidolgozása a spanyol kormány által összehívott, az önkormányzat elnyerésére törekvő terület képviselőiből és szenátoraiból álló gyűlés feladata. A tervezet véglegesítése a kongresszus alkotmányügyi bizottsága bevonásával történik meg. Az elfogadott szöveget az érintett tartományokban népszavazásra kell bocsátani. Ha a tervezet minden provinciában megkapja az abszolút többséget, akkor a szövegről a Cortes mindkét kamarája ratifikáló szavazással dönt.

Ilyen történelmi háttér és jogi keretszabályozás szolgáltatta az 1979-83 között megszületett tizenhét autonóm közösség⁸² alapszabályainak fundamentumát.

Az alkotmányhoz fűzött első kiegészítő rendelkezés *„védi és tiszteletben tartja a tartományok történelmi jogait. A történelmi jogok általános alkalmazására minden esetben az Alkotmány és az autonómia-statútumok keretén belül kerülhet sor”*.

Az alkotmányozók tulajdonképpen nem egy zárt rendszert hoztak létre, hanem megalapozták azokat az eljárásokat, amelyek lehetővé teszik az egyes területek számára, hogy az alkotmányos keretek közepette bizonyos fokú autonómiát szerezhessenek. A spanyol alkotmány nem hoz létre autonómiát, csupán azoknak az intézményeknek a megalapítását teszi lehetővé, amelyek az adott szabályrendszerben a régi centralisztikus és egységes szemléletű államot új állammá formálják.

Az autonómia gyakorlati megvalósulása Katalóniában⁸³

Az alkotmány elfogadása után kezdődhetett el az autonómia-statútumok kialakítása. Katalónia, Baszkföld és Galícia számára 1979. decemberében született meg a statútum. A katalán alaptörvény – melyet népszavazás hagyott jóvá – bevezetőjében leszögezi: *„A jelen statútum Katalónia kollektív identitásának kifejezése, meghatározza intézményeit és viszonyát az állammal, egy szabad szolidaritás keretében más nemzetiségekkel és régiókkal. Ez a szolidaritás a garanciája Spanyolország összes népe valódi egységének.”* A statútum kettős természetű: egyrészt a nemzeti parlament törvénye, másrészt Katalónia intézményi és szociális szabályrendszere. Úgy működik, mint alkotmány az alkotmányban, mert ez szabályozza Katalónia mint autonóm közösség életét. A statútum kimondja, hogy Katalónia saját politikai intézményeket hozhat létre. Bizonyos területeken (pl.: kultúra, turizmus,

⁸² A tizenhét autonóm közösség önkormányzati státuszuk elnyerésének sorrendjében a következő: Baszkföld, Katalónia, Galícia, Andalúzia, Asturia, Cantabria, Rioja Murcia régió, Valenciái közösség, Aragónia, Castilla - La Mancha, Kanári - szigetek, Navarra, Extremadura, Baleári - szigetek, Madrid Község, Castilla - León.

⁸³ Euric Fossas előadása alapján (Magyarország 2000 konferencia; 1997)

tudomány, sport, vadászat) teljes az autonómia, más területeken viszont (pl.: munkajog, ipar, kereskedelem, mezőgazdaság, rendőrség, média) az állami törvénykezés szabályai a mérvadók.

Az alkotmány megfogalmazása szerint a katalán a spanyol „nemzeten” belüli „nemzetiség”. Ennek ellenére a katalánok Katalóniát „a spanyol államon belüli nemzetnek” tekintik. A másik két történelmi régióval (Baszkföld, Galícia) együtt Katalónia rendelkezik a legtöbb átruházott hatalommal. Az autonómia azt jelenti, hogy Katalónia saját parlamenttel, kormánnyal és elnökkel rendelkezik. Ezen szervek együtt alkotják a Generalitat de Catalunya-t, amely az 1359-ben létrehozott katalán parlament állandó bizottságának történelmi nevét viseli. A kormány tizennégy minisztériuma egy széleskörű önkormányzat benyomását kelti. A minisztériumok a következők: elnökség, belügy, külügy, igazságügy, ipar és energia, gazdaság és pénzügy, területrendezés és közüzemek, kereskedelem és turizmus, mezőgazdaság, környezetvédelem, egészségügyi és szociális védelem, népjólét, munkaügy, oktatás és művelődés. A regionális kormány hatalma egyszerre kizárólagos és osztott. A kizárólagos hatalom gyakorlása esetén a kormány törvényhozó és végrehajtó hatalommal is rendelkezik (pl.: a művelődés területén). Az önkormányzatiság leggyengébb pontja a pénzügyi autonómia hiánya. A másik hiányosság a központi kormány és törvényhozás befolyásolási lehetőségének korlátozottsága.

Az általunk már idézett nyelvi rendelkezésekből kitűnik, hogy a spanyol alkotmány elismeri Spanyolország nyelvi pluralizmusát, ám egyenlőtlen módon. Állami szinten a hivatalos nyelv egy nyelvre korlátozódik: a spanyolra. Ezenkívül csak a spanyolok egyéni nyelvhasználati jogát ismeri el az alkotmány.

A nyelvi modell alapjait szintén az 1979-es Katalán Autonómia Statútum fektette le. A statútum rögzíti, hogy a katalán Katalónia nyelve, és a spanyollal egyetemben hivatalos nyelv. Rendelkezik továbbá arról, hogy a Regionális Kormány kötelessége mindkét nyelv hivatalos és nem hivatalos használatát, valamint a két nyelv közötti teljes egyenlőséget biztosítani. A Regionális Parlament 1983-ban elfogadott nyelvtörvénye szerint a kormány és a regionális, illetve a helyi közigazgatási szervek hivatalos nyelve a katalán. Az oktatás területén a törvény célja mindkét hivatalos nyelv ismerete, ám az oktatás nyelvének a katalánt jelöli meg. A törvény ugyanakkor elismeri a gyermek választási jogát, hogy általános iskolai oktatásban anyanyelvén részesüljön.

A katalán nyelvpolitika fő célja a katalán nyelv ismeretének és használatának előmozdítása, mintegy kiegyenlítve a diktatúrában elszenvedett elnyomás hatásait. A nyelvpolitika legfontosabb eszközei a tömegkommunikáció – amely a regionális kormány ellenőrzése alatt áll –, valamint az oktatási rendszer. Azt a pedagógiai módszert, amely a spanyol anyanyelvű gyerek számára biztosítja a katalán nyelv elsajátítását – az ún. nyelv-elmélyítést – ismerik többek között Finnországban is. A „nyelv-elmélyítés” lényege, hogy az oktatás első éveiben az oktatás kizárólagos nyelve a katalán. Ez a módszer – amelyet a szülő beleegezésével alkalmaznak – megköveteli a gyermek anyanyelvének tiszteletben tartását, így e módszer a többnyelvű oktatási rendszerhez közelít. A nyelvpolitika a rábeszélésnek, illetve a meggyőzésnek, és nem a kötelezésnek biztosít elsőbbséget. Ez azt jelenti, hogy a nyelvpolitika alkalmazása rugalmas, fokozatos, és a képzelőerőre alapul.

A katalán nyelvi modell nagymértékben megfelel a nyelvészek által „egyéni” nevezett modellnek. Ennek a modellnek azonban területi elemei is vannak. Ide tartozik a

katalán nyelv elsődleges használata a katalán közigazgatásban és az oktatásban. De a katalán hatóságok szerint az egyéni nyelvhasználati jogok „nem szoríthatják háttérbe a katalán nyelvi közösség nyelvhasználati jogát.”

A katalán „modell” napjainkban

Katalónia alapterülete mintegy 32 000 km² — körülbelül akkora mint Belgium —, lakóinak száma 6 millió. Spanyolország egyik leggazdagabb régiója, hiszen a bruttó nemzeti össztermék (GNP) 20%-át, az ipari termelés 24%-át, a külkereskedelem 30%-át adja. A spanyol állam bevételeinek 24%-a e területről származik, az egy főre eső GNP erősen közelíti az Európai Unió átlagot. Ma tehát Katalónia a spanyol nemzet létfontosságú része.

Az elmúlt húsz év alatt Katalónia helyreállította politikai struktúráját, megerősítette nemzeti identitását elsősorban a nyelv és a kultúra területén. Saját pártokkal, közigazgatási réteggel rendelkezik, saját költségvetése több mint egymilliárd Pesetát tesz ki, és saját arculattal jelenik meg a külvilágban.

A saját arculat és a külvilágban való megjelenés egyik legjobb példája az 1992. július 25. - augusztus 9. között Barcelonában megrendezett XXV. Nyári Olimpiai Játékok voltak. Bár alkotmányjogilag nem tartozik szorosan témánkhoz, mégis szükségesnek tartjuk a hivatalos megnyitó néhány momentumának megemlítését.

A Nemzetközi Olimpiai Bizottság 1986. október 17-én döntött - a rosszmájúak szerint a barcelónai születésű Samaranch elnök hathatós közbenjárásával - az 1992-es nyári olimpiai játékok színhelyéről: Barcelóna. A megnyitóra ünnepélyesen bevonult a spanyol uralkodócsalád, élén János Károly, majd felcsendült **először** a katalán, majd a spanyol himnusz. Ezután felvonták Katalónia, Barcelóna és Spanyolország lobogóját. Barcelóna polgármesterének beszéde után J. A. Samaranch NOB elnök üdvözölte a világot spanyolul, katalánul, angolul és franciául. Pontosan 22 óra 20 perckor János Károly király hivatalosan is megnyitotta a XXV. Nyári Barcelónai Olimpiai Játékokat **előbb katalán**, aztán spanyol nyelven. Úgy véljük, ezen gesztusok ismeretében érthető meg igazából a katalán autonómia.

Láthattuk, hogy az 1978-ban kialakulni kezdő új demokratikus állami berendezkedés Spanyolország történetében igen komoly és tartós – mára szinte megvalósult – kísérlet volt a nemzeti és regionális konfliktusoktól szaggatott kasztíliai alapú centralizmus leküzdésére.

Tény, hogy a régi, történelmi eredetű sérelmek még ma is élnek, ahogy azt a következő eset is szemlélteti: egy Spanyolországban közkedvelt énekesnő hosszabb barcelónai szereplés után ismét Madridban lépett fel, óriási sikerrel. Hogy közönsége kedvességét, a többszöri visszatapsolást viszonzza, egy kedvenc dalát kívánta elénekelni ráadásként. Amikor kiderült, hogy a dalt a művésznő katalánul adja elő, eddig rajongó hívei tiltakozó botrányba folytatták az estét.

Anyaggyűjtésünk során akadtunk rá⁸⁴ a következő, Francisco Cambótól, egy katalán politikustól idézett gondolatra.

⁸⁴ Anderle Ádám: Megosztott Hispánia (Budapest, 1985.) 146.o.

„ Amit mi tulajdonképpen határozottan akarunk, az az, hogy a spanyolok ne mint ellenségükre tekintsenek a katalánokra, hogy őket is igazi spanyoloknak tekintsék; hogy egyszer és mindenkorra értsék meg és fogadják el, hogy mi úgy akarunk spanyolok lenni, hogy katalánok maradjunk; hogy igazi spanyolságunk garanciája az lehessen, hogy igazi katalánok vagyunk. És hogy hozzá kell szoktatni az embereket ahhoz, hogy a katalanizmust ne mint valami spanyolellességet értelmezzék, hanem mint a legspanyolabb jelenséget.”

Zárszó helyett aligha találhattunk volna ennél kifejezőbb, tökéletesebb gondolatot.

5. A baszkok autonómiája

Történeti előzmények

A baszkok az Ibériai-félsziget legősibb népe, valószínű, hogy a Kr.e. VI-IV. században érkeztek mai lakóhelyükre. Sem faji, sem nyelvi szempontból nem mutatható ki rokonságuk az ismert népekkel. Maga a nyelv a kaukázusi nyelvcsaládhoz tartozik. Történetük római fennhatóság alá kerülésükkor kezdődik, később a vizigótok lettek uraik. A történelem folyamán egyedül a XI. században létezett jól megszervezett baszk állam Nagy Sancho navarrai király idején. A legősibb vonásokat nyelvük és néhány szokásuk őrizte meg. Az utóbbiak közé tartozik a különleges elsőszülöttségi jog, amely nincs tekintettel a nemre: ha leány az elsőszülött, akkor egy nem elsőszülött legénnyel való házasság esetén ő az úr a háznál.

Vizcaya, Guipúzcoa és Alava – a három baszk tartomány – kasztíliai befolyás alá kerülésükkor nagy önállóságot kapott. Sajátos határőrvidék státusszal rendelkeztek, amely miközben védte Hispániát a tenger és a francia területek felől, Kasztília tengeri kapujaként is szolgált. A tartományok kollektív privilégiumokkal rendelkeztek: felmentett provinciák voltak, ahol nem lehetett a felnőtt férfilakosságot kényszersorozás alá vetni. Adót csak a saját helyi közigazgatás és saját milícia fenntartására fizettek. További – igen jelentős – előjog volt a vámmentesség is: a vámhatár nem a tengerparton a kikötőben, hanem a baszk–kasztíliai határon kezdődött. A kivételezettségeket a király és a szokás által szentesített privilégiumok, a *fuero*k rögzítették. Az önkormányzat eszméje mély gyökerekkel őrződött meg Baszkföldön. A XVII. századtól tapasztalt gazdasági fellendülés ebből a gazdaságföldrajzi és kivételes helyzetből eredt.

Privilégiumaik megőrzése fejében támogatták a baszkok a legitim uralkodót V. Fülöpöt az örökösödési háborúban, amiért ő kivételképpen meghagyta autonómiájukat. Az 1814-es restauráció, majd az 1823-ban hatalomra lépett IV. Károly továbbra is garantálta a baszkok jogait.

A XIX. sz. végét a regionalizmusból a modern nacionalizmusba való átmenet jellemzi. Jellegzetes figurája Sabino de Arana y Goiri, aki 1893-ban publikálta nézeteit *Baszkföld függetlenségéért* című kötetében. Arana lett a születő Baszk Nacionalista Párt (Euzko Alderdi Jatelea) fő ideológusa. Nagy nosztalgiával fordult a múlthoz, elutasítva az iparosítást; a falusi életet a fajilag tiszta baszk nép védelmének szándékával idealizálta. Arana önálló nemzetnek tekintette népét, amelynek nemzeti jellegzetességeit öt tényező határozta meg: a faj; a nyelv; a kormányzat és a törvények; a szokások és a nemzeti jelleg; valamint a történelmi személyiség. A BNP kihasználva egyre nagyobb Madrid-ellenességét fokozatosan a baszk provinciák egyik legjelentősebb pártja lett. Arana tevékenysége illusztrálja azt az átmenetet, amikor az autonómiát a függetlenség eszméje váltotta fel.

A nacionalizmus terjedését tovább ösztönözte az 1898-as év óriási sokkja, amikor a másodrangúvá váló spanyol monarchia elvesztette utolsó gyarmatait, Kubát és Puerto Ricót.

A századelőn tehát a baszk nemzeti mozgalom jelentős energiával rendelkezett, amellyel egyre inkább számolni kellett. Így például Bilbaóban, ahol 1905-ben hat tanácstagi helyet szerzett a BNP, két évvel később pedig már ők adták a város polgármesterét is. A mozgalom ereje és radikalizmusa az első világháború után tovább növekedett: 1918-ban hat képviselőt küldhettek a madridi Cortesbe. Még ebben az évben „üzenetben” kértek a baszk képviselők autonómiát Baszkföldnek. A kormány autonómiaterve azonban megfeneklett a viták labirintusában.

1931 nyarán a baszk municípiumok képviselői Estellába hívtak össze gyűlést, ahol egy baszk állam statútumának a tervét dolgozták ki, amely „*a spanyol államon belül autonómiával rendelkezne.*” A Cortes 1933-ig pihentette a baszk kérdést, az ekkor megszülető statútum alapján azonban 1936-ban – a köztársasági Spanyolország alkotmányának köszönhetően – létrejött a mai Baszkföld jogelődje, a *Baszk Autonóm Provincia*. Röviddel az autonómia megalakulása után azonban megszállták a területet a köztársaságiakkal szemben harcoló tábornok, Franco csapatai.

A Baszk nemzeti küzdelem Franco diktatúrája idején⁸⁵

A spanyolországi kisebbségeknek Madriddal szemben évszázados harcot kellett vívniuk jogaikért. A küzdelem Franco diktatúrája idején volt a legdrámaibb, és ekkor járt a legtöbb veszteséggel.⁸⁶

1936-ban bezárták a Bilbanoi Baszk Egyetemet és a kisebbségi nyelv tudományos kodifikálásán dolgozó Baszk Nyelvakadémiát. A templomokban tilos volt a baszk nyelvű misézés, az újszülötteknek nem volt szabad baszk neveket adni. A régió lakosainak egy év alatt kötelező volt hivatalos okmányaikban baszk neveiket spanyolra fordítani. A baszk nyelv használatát még az iskolai szünetekben is tiltották.

A kormány gazdasági könnyítései és kölcsönei elősegítették a baszk megyék demográfiai összetételének megváltozását. Mindez akkor történt, amikor Spanyolországban is elindult az általános európai demográfiai csökkenés. 1960-ban még mintegy 600 000 ember beszélt a baszk nyelvet, 1976-ban már csak 450 000.

A baszk politikai ellenállás;

A baszk politikai ellenállás élén az illegalitásban működő Baszk Nacionalista Párt (BNP) állt. A mozgalom alaposan megszervezte belső struktúráját: 1. községi és városi baszk bizottságok, 2. megyei bizottságok, 3. Baszk Nemzeti Tanács, amely fenntartotta a kapcsolatot a Párizsban működő baszk kormánnyal.

Az ötvenes években Franco részben amerikai nyomásra, részben nyugat-európai gazdasági segítség fejében bizonyos engedményeket tett. A kisebbségek számára ez nem jelentett többet, mint a baszk és katalán nyelv hivatalos elismerését.

⁸⁵ Klein András: Baszk Nemzeti küzdelem a Franco-korszakban (in: *Pro Minoritate*, 2/1996) 57-63.o.

⁸⁶ lásd Katalónia hasonló című alfejezetét

A BNP szervezésében ún. *ikastolák* működtek. Ez azt jelentette, hogy fiataloknak és időseknek egyaránt baszk nyelvórákat tartottak, — persze illegálisan. Külön támogatásban részesültek a bebörtönzöttek családtagjai, valamint azok a papok, akik a tilalom ellenére is vállalták az anyanyelvű misézést.

1962-ben a BNP Németországban megállapodást kötött a Spanyol Szocialista Munkáspárttal – mint a legjelentősebb spanyol demokratikus erővel. A megállapodás értelmében a BNP Franco bukásáig elállt az autonómia követelésétől. Cserében a spanyol szocialisták vállalták a köztársasági autonómia visszaállítását a spanyolországi demokrácia restaurálása után. Az egyezmény megkötésével megszűnt a BNP belpolitikai elszigetelődése, és nyilvánvalóvá vált, hogy céljait békés politikai eszközök alkalmazásával kívánja megvalósítani. Ennek ellenére a nacionalisták minden évben tömegdemonstrációkat szerveztek nemzeti ünnepükön, Aberi Eguna napján. (1964 - Guernica; 1965 - Vengera; 1966 - Vitoria; 1967 - Pamplona;)

Fontos feladat volt a baszk nyelv kodifikálása, hiszen az egységes irodalmi nyelv hiánya a baszk nyelv eltűnésével fenyegetett. A végleges nyelvtani szabályok megteremtése érdekében kezdte meg működését a Baszk Világkongresszus, amely megalapozta a több dialektust összefogó irodalmi baszk nyelv megalkotását.

Euzkadi Ta Azkatasuna - Baszkföld és Szabadság

A baszk nemzeti mozgalomban az ötvenes években kialakult egy olyan irányzat, amely az ellenállás békés módszerei mellett radikálisabb eszközök igénybevételét sürgette. Az *Egin* című illegális folyóiratot kiadó hét bilbaoi egyetemista 1952-ben hozta létre az ETA-t, amelyhez csatlakoztak a nacionalista párt ifjúsági szervezetének radikálisai is. Az ETA kezdetben „hazafias és demokratikus mozgalomként” határozta meg magát, később „illegális forradalmi szervezet, amely három fronton küzd: kulturális, politikai és katonai fronton.” Célként a baszk nemzet felszabadítását tűzték ki. Elsősorban olyan szabotázsakciókat folytattak, amelyek a baszk nép felrázását, a nemzeti érzés növelését és a spanyol diktatúra állandó provokálását célozták. Tevékenységük – amely mindig sokirányú volt – öt területre bontható: illegális sajtó, a baszk nyelv tanítása, nemzeti szellemű propaganda, jogsegélyszolgálat, tanfolyamok szervezése. Radikalizmusuk miatt hamar ellentétbe kerültek a moderáltabb baszk vezetőkkel, ezért a csoport 1959. július 31-én – a baszkok által mélyen tisztelt Loyolai Szent Ignác ünnepén – kivált a BNP-ből.

Az ETA első merényletére 1961. július 8-án került sor, amikor egy Franco híveit szállító vonatot siklattak ki. Ez a merénylet még nem követelt halálos áldozatot. A kezdeti időszakban a merényletek célpontja kizárólag a rendőrség, a csendőrség és a hadsereg voltak. Szisztematikusan kezdtek bele a spanyol állam jelképeinek megrongálásába: szobrok, zászlók, műemlékek estek áldozatul. A cél ekkor a baszkföldi jelenlét nehezzé és drágává tétele volt a hódítónak tartott spanyolok számára.

A szervezet életében fontos szerepet játszott a franciaországi háttér. Itt működött az ETA politikai propagandáját terjesztő Politikai Iroda, valamint a Stratégiai Kommandó, amely megtervezte és előkészítette a nagy jelentőségű és bonyolult akciókat. A francia hatóságok félvén az akciók kiterjesztésétől nem mertek hozzányúlani az aktivistákhoz.

1968-ig az ETA akciói nem irányultak személyek ellen. A terrort elsősorban Franco Nemzeti Gárdája alkalmazta, akik 1968-ban az ETA egyik tagját ölték meg. Az ETA válaszként szintén ehhez a módszerhez nyúlt, így vált ez kiindulóponttá a fegyveres akciókhoz. 1968-77 között 119 halottat követeltek az akciók, ebből 52 volt ETA tag. Ez viszonylag alacsony szám, különösen ha figyelembe vesszük, hogy például az IRA észak-írországi tevékenysége miatt 1976-ig 1600-an haltak meg.

Az események akkor vettek keményebb fordulatot, amikor a szervezet 1973-ban meggyilkolta Luis Carrero Blanco miniszterelnököt, Franco kiszemelt utódját. Az ezután történtek egyfajta kölcsönös bosszúnak számítottak: Franco Baszkföldön felfüggesztette a Habeas Corpus jogát, ami azt jelentette, hogy bírói eljárás nélkül bárkit le lehetett tartóztatni, családtagjait erről nem kellett értesíteni. Elkezdte működését egy Krisztus Király Harcosai nevű spanyol terrorszervezet, amely folyamatosan rettegésben tartotta a baszk falvakat, és amelynek tevékenységét a madridi hatóságok inkább segítették mint gátolták.

A francoi terrornak is köszönhető, hogy abban az időben az ETA nagy népszerűségnek örvendett a baszk lakosság körében, ami például abban mutatkozott, hogy egy-egy aktivista pere során jelentős rokonszenv-nyilvánításra került sor nemcsak Baszkföldön, de Katalóniában is. 1974 után azonban sokan megelégedtek volna a baszk autonómia visszaállításával, s nem értették a terrorista tevékenység folytatásának okait. A Baszk Nacionalista Párt, amely a diktatúra idején soha nem határolódott el az ETA-tól, a demokrácia visszaállítása után elítélte a terrorszervezetet. Az 1978-as lemonizációs merényműnél történt merénylet során fordult elő először, hogy az akció célpontjai semleges, a politikával semmilyen kapcsolatban nem álló emberek voltak.

Láttuk tehát, hogy a baszkok Franco diktatúráját komoly véráldozatokkal élték túl. Ellenállásukban egyaránt alkalmazták a politikai és a fegyveres módszereket. A fegyveres küzdelemnek köszönhetően Baszkföld problémája ismertté vált a világ és közvéleménye előtt. Mindez nyilvánvalóvá tette, hogy Spanyolország politikai stabilitásához elengedhetetlenül szükséges a kisebbségi jogok garantálása.

Átmenet⁸⁷

Valamennyi felelős politikai erő megelégedett az évszázadok során kialakult, többnyire írott jogszabályokon és törvényi kiváltságokon alapuló kulturális, nyelvi, valamint korlátozott mértékű gazdasági és politikai mozgásteret biztosító autonómia elnyerésével. A teljes függetlenséget csupán az ETA, az önkormányzati igények elutasítását pedig a demokratikus átmenet kezdeti szakaszában a konzervatív Népi Szövetség (Alianza Popular - AP) követelte. A mérsékelt többség számára azonban az autonómia megfelelő kompromisszumos megoldásnak tűnt. Az ETA ezzel szemben az alkotmányvitákkal egyidőben végrehajtott merényleteivel mindent megtett a körvonalazódó megegyezések megakadályozására. Egyik névtelenségbe burkolódzó vezetője 1978-ban kijelentette: a megváltozott helyzetben az ETA igyekszik a lehetséges legmegfelelőbb utat megtalálni harcához, egészen

⁸⁷ lásd Katalónia hasonló című alfejezetét

a független baszk állam megteremtéséig, amely újraegyesíti a baszk nyelvet beszélőket. Az akkori helyzet azonban nem kedvezett a szélsőséges irányzatoknak, hiszen a nemzeti törekvések érvényesítésében legradikálisabbnak tekintett Baszkföldön is a megkérdezettek csak mintegy 15%-a állt ki a teljes függetlenség mellett.

A különböző régiókban erőteljesen megfogalmazódó autonómiaigények, valamint a nemzeti mozgalmak átmeneti megoldások alkalmazását igényelték. Így alakult meg 1977 decemberében az átmenetinek szánt Baszk Főtanács.

A spanyol alkotmány és az autonómiák⁸⁸

A baszkok az Alkotmány kidolgozásába csak részlegesen tudtak beleszólni, mert az Alkotmányozó Bizottságban való részvételt legalább tizenöt fős képviselőcsoporthoz köthették. Miután a BNP-nek csupán nyolc tagja volt a Cortesben, a tizennégy fős katalán csoporttal szövetségre tudott bekerülni a testületbe. A baszkok mellőzöttnek érezték magukat, és ez magyarázza, hogy a kialakult alkotmánytervezethez mintegy kétszáz módosító javaslatot nyújtottak be. A főbb problémák a következők voltak:

- ◊ Az Alkotmány az egységes spanyol nemzet és az egységes spanyol nemzetállam felfogás alapján áll, s csak ennek keretében ismeri el a nemzethez tartozó népeket, amelyeket a spanyol nemzetet színező nemzetiségként minősít.
- ◊ Ezzel függ össze, hogy a baszkok a „nemzeti szuverenitás a spanyol népben lakozik” formula helyett a „*nemzeti szuverenitás azon népeken nyugszik, amelyek a spanyol államot alkotják*” megfogalmazást javasolták.
- ◊ Az „Alkotmány a spanyol nemzet felbonthatatlan egységén alapul” megfogalmazás helyett „*az Alkotmány a spanyol nemzet felbonthatatlan szövetségén alapul*” formát javasolták.
- ◊ Kifogásolták az autonómiák közötti – horizontális – kapcsolatok lehetőségének hiányát is.

Íme néhány példa, amely szemlélteti, hogy a baszk kiegészítések másfajta nemzetfelfogást tükröztek, mint az Alkotmány.

Baszkföld Önkormányzatának Alapszabálya

Az autonóm közösség létrejötte státútumán keresztül realizálódik, a közösség mint olyan csak a státútum hatályba lépésétől kezdve létezik. Az autonóm közösségek szempontjából a státútum *intézményi alapszabály*, amely saját jogrendszerük kiindulási pontja.

A fenti címet viselő 1979. évi 3. számú Organikus törvény⁸⁹ egy napon – december 18-án – született a Katalóniára vonatkozó sarkalatos jogi normával.

A baszkok — hogy eltérő véleményük ne ütközzön az Alkotmánnyal — egyszerűen kihagyták státútumukból a Spanyolország egységére vonatkozó gondolatmenetet.

⁸⁸ lásd Katalónia hasonló című alfejezetét

⁸⁹ Das Autonomie- Statut des Baskenlandes 1979 (in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, neue Folge Band No 3. Tübingen, 1995; OGYK A4/15.637)

A törvény első szakasza Baszkföld autonóm közösségének létrehozását deklarálja amikor kimondja: *„A Baszk nép nemzetisége és önkormányzata kifejezésre juttatásaként a spanyol államon belül az Alkotmány és a jelen statútum mint intézményes jogi norma előírásainak megfelelően Baszkföld vagy Euskadi-Herria néven önkormányzati közösséget alkot.”*

Az alapszabály ezután az önkormányzat székhelyéről, határaitól, zászlajáról és a társult provinciák intézményeiről rendelkezik.

A 6.§-a nyelvhasználat kérdéseit szabályozza. Az első bekezdés szerint: *„Az euskera a baszk nép saját nyelve, s csakúgy mint a spanyol, Euskadiban hivatalos nyelvnek minősül. Minden lakosnak joga van ismerni és használni mindkét nyelvet.”* A második bekezdésben *„az Autonóm Közösség közintézményei biztosítják mindkét nyelv használatát, szabályozzák hivatalos jellegét, és megteremtik a megismerésükhöz szükséges feltételeket, eszközöket. Faji vagy nyelvi alapon Baszkföldön senkit nem érhet hátrányos megkülönböztetés.”*

A törvény 10. paragrafusának harminckilenc bekezdése sorolja föl az autonóm közösségek kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyeket, amelyek teljes összhangban állnak az Alkotmány fentebb már ismertetett 148. szakaszában foglaltakkal.

Eszerint a központi kormány irányítja a nemzetközi kapcsolatokat, a fegyveres erőket, az igazságszolgáltatást, a polgári jog, a büntetőjog, és a szociális törvényhozás ügyeit, az adó és vámrendszert, a pénzügyi és társadalombiztosítási rendszert, a rendőrség és rendfenntartás szervezetét. Az autonóm közösségek a regionális tervezést, a gazdaság helyi ügyeire vonatkozó szabályozást, az oktatást, a szociális gondozást, a helyi nyelvek ügyét, az egészségügyet és a sport kérdéseit szabályozhatják belső ügyeikként.

A baszk autonómia kivívása a mérsékelt Baszk Nacionalista Párt érdeme, amely jelenleg Baszkföld legnagyobb politikai pártja és a megszilárdult spanyol demokratikus intézményrendszer stabil és legitim tagja. A kisebbség megmaradása jelenleg a mindennapi kulturális és oktatási szervezettségtől függ.

Az ETA története jelzi, hogy a demokratikus politikai rendszer kialakulásával, a valós politikai megoldás lehetőségének a megjelenésével az erőszakos fellépés elveszti létjogosultságát, és egy szűk, fanatikus és szélsőséges réteg ügyévé válik.

6. Korzika

Történelmi áttekintés

Korzika szigete a történelem folyamán sokféle feladatot látott el. A középkorban az adófizető szerepe jutott neki, a XVIII. század háborús idejében stratégiai jelentősége volt, amit Napoleon idejére elvesztett. A XIX. századra kiéleződtek az ellentétek Franciarszággal, majd Korzika a terrorról, a közbiztonság siralmas helyzetéről lett híres. Az elmúlt évezred a „szépség szigetére” vad, változatos időket hozott; a dolgozatnak e részében arra vagyunk hivatottak, hogy feltárjuk e sziget történelmileg és közjogilag jelentős XX. századi fordulatának előzményeit, kialakulását és mintaértékű szerepét.

A kis sziget történelmét a Kr.e. I. évszázadtól jegyzi a tudomány. A szigetet ekkor a római birodalom hódította meg, ami nagy vérveszteséget okozott a „bennszülöttek” körében. A Kr.u. III. évszázadtól terjed el a kereszténység a Szigeten, majd az V. században barbár hordák lepik el Korzikát. Ezen esemény a történetírás fonalát közel fél évezredre megszakította, hiszen semmi kulturális emléket nem hagyhattak hátra az ott élő őslakos korzikaiak a hódoltság miatt.

A fejlődés csak a XI. században indult meg, amikor is a társadalom kialakulásával és polarizálódásával, mezőgazdasággal illetve pásztorkodással foglalkoztak az ott élők. Jellemző volt ekkor a törzsi (*kláni*) berendezkedés kialakulása, amely társadalmi formának a hatása még a XX. században is erőteljesen érezhető volt, sok politikai döntésnek volt az oka, sokszor befolyással volt a gazdasági megoldásokra is. Azon történelmi fejlődés, amelynek válaszaként az alábbiakban vállalkozunk, kiválóan szemlélteti a korzikai gondolkozásmód sajátosságát, élesen elkülönülő mivoltát mind az olasz, mind a francia felfogástól, valamint azt a – talán kiszolgáltatottságnak nevezhető – állapotot, amelynek méltán lehet egy olyan autonómia-elképzelés a következménye, mint amely például az 1755-ös Pascal Paoli-i fordulat volt. E XVIII. századi tendencia eredménye lett a XX. század végén a korzikai helyzet megoldása.

„A szépség szigete”

1077-ben VII. Gergely Kis Pipinnek ajándékozta a szigetet, majd az a mórok kiűzése után Pisa fennhatósága alá került. A XI. századtól közel fél évezreden át volt meghatározó az itáliai uralom Korzika felett. II. Ince pápasága alatt Genova megtámadta, így a pápa a korzikai püspökséget két részre osztotta: észak Genováé, dél Pisáé. A sziget kettéosztottsága azonban a XIV-XV. században megváltozott, mert az állandó harcok Genovát anyagilag kimerítették, így az a sajátos helyzet állt elő, hogy a genovai Szent György Bank — amely anyagi helyzeténél és befolyásánál fogva szinte úgy működött, mint állam az államban — tulajdona lett. A bank a szigetlakók életvitelét és a közigazgatási rendszerét is átszervezte, több pénz fordult meg Korzikán, ami – természetesen – a bankhoz jutott

végül. A növekvő életszínvonal láttán a vérszemet kapott bankárok még több adót róttak ki, ami a korzikai lakosság elégedetlenségét vonta maga után. A helyzet addig fokozódott, amíg 1553-ban II. Henrik francia király megszállta a szigetet.

A francia uralom azonban nem tarthatott sokáig, mert Henrik harcban állt V. Károlyral és erejét dekoncentrálta volna a Korzikára kihelyezett katonai egység. Genova kapva az alkalmon visszaszerezte a szigetet, ami a XVII. század közepéig olasz gyarmat maradt.

A XVII. század első harmadáig komoly társadalmi és gazdasági ellentétek bontakoztak ki Korzikán elsősorban az Itáliához kötődő műveltebb polgárság, és az őshonos földműves-pásztor közösségek között. 1729-ben egy öreg paraszttól az itáliai helyőrség egyik vezetője az adóját követelte. Máig rejtélyes módon hamis pénzt találtak az öreg által adott sum-mában, mire az itáliai parancsnok estig adott haladékot a teljes összeg kifizetésére. Az ügy komolysága rendkívül nagy felháborodást váltott ki a helyiek között — az itáliai adók amúgy is rendkívül magasak voltak — és lázadás tört ki. A véres forradalomnak 1736-ban Theodore von Neuhoﬀ vesztfáliai báró vetett véget azzal, hogy kiűzte a genovai erőket. Királlyá választotta magát, új pénzt veretett, lovagrendet hozott létre és a közbiztonságot helyreállította. Olyannyira népszerű uralkodó lett főleg a plebs körében, hogy a hatalmukat és befolyásukat féltő helyi nemesek (klán-vezetők) puccsal döntötték meg uralmát.

Ekkor, 1755-ben tért haza, Korzikára egy 1729-es lázadó fia, *Pascal Paoli*, aki kész alkotmány-tervezetet és katonai programot dolgozott ki. Tervezete ötvözte a hagyományokat az újításokkal: fenntartotta a településekre és völgyekre osztott közigazgatást, valamint a községi vezetők, a podesták magistrátusát. Korzika szigetét viszont kilenc provinciára osztotta, ahol minden tartomány élén egy-egy kormányzó állt.

Ezen alkotmány először valósította meg a három hatalmi ág szétválasztását, valamint biztosította a férfiaknak a vagyontól független általános választójogot, illetve az állampolgárok politikai és törvény előtti egyenlőségét.

Korzika államformája alkotmányos monarchia lett. A Paoli által irányított állam vezetése kemény módszerekkel tartotta fenn a rendet, ami radikalizmusa ellenére népszerű volt a korzikaiak körében. Megvalósította a „közjó diktatúráját”⁹⁰, ami szimpatizáló visszhangra talált a kor nagy gondolkodóinál, politikusainál, mint például Voltaire vagy Rousseau.

XV. Lajos uralkodása idején, a „hétéves háborút” követően Franciaország az elveszített kanadai és észak-amerikai gyarmatait pótolandó, elfoglalta Korzikát. A sziget lakói elkeseredetten védekeztek az 1768-69-es megszállás ellen, amely inkább egy népiirtásra hasonlított. Nem csoda tehát, hogy amikor 1769. augusztus 15-én Ajaccióban megszületik Bonaparte Napoleon, Korzika már „francia föld”.

Az új- és legújabb kor

A XVIII. századi francia megszállás Korzika történelmében újabb problémák gyökere lett. Már nem az anyagi kizsákmányolás, a „provincia- státus” jelenti az alapvető feszültséget az őslakos korzikaiak és az „anyaállam” között, hanem a szokás és felfogásbeli különbség. A megszállást követően úgy fogalmaztak a bennszülöttek, hogy „Korzika nem egy francia département, hanem egy legyőzött nemzet.”⁹¹ A felfogásbeli különbözőség

⁹⁰ Karsai László: A nemzetiségi kérdés Franciaországban (Kossuth, 1983.) 38.o.

⁹¹ Karsai László: i.m. 138.o.

és az állandó függetlenedési-vágy teljesen elzárta annak útját, hogy a franciák valaha is megértsék a korzikai népet.

A kláni kötelékek, amelyek a XI. századtól uralták a korzikai társadalmi és gazdasági viszonyokat, a XIX. században is érezhetőek voltak, sőt az új- és legújabb korokban érték el politikai befolyásuk csúcsát. E vérségi kapcsolaton alapuló társadalmi szervezőrendszer szigorú fegyelmen alapult, kifelé elrejtették a klán létezését, de működése erőteljesen érezhető volt minden területen. Legszembetűnőbb hatása a választási eredményekben volt: mint alább tárgyaljuk, a XX. század végén botrányba torkolló választások voltak Korzikán, amiért a klán — anélkül, hogy tudta volna kire szavaz — arra adta le voksát, akit a klán vezetője, a kor „patríciausa”, a felsőbb körökben érdekelt vezető megnevezett. Így a választás elsősorban egy szűk elit réteg akarátát teljesítette, akiknek kezén a sziget gazdasági produktumának mintegy hetven százaléka megfordult. A politikai választásokon kívül még egyes szerzők⁹² a későn kialakult (XX. század első fele) szervezett kulturális és politikai ellenállás okát is a – francia elkötelezettségű – kláni rendszerben látták.

Az első világháború nagy vérveszteséget okozott Korzikán, mivel a francia haderőkben nagy létszámban voltak korzikai férfiak. Így a sziget férfi lakosságának (20-65 éves korig) mintegy kétharmada esett el a frontokon. A túlélők szenvedélyes nacionalisták lettek; ettől datálódik a korzikai autonómisták és nacionalisták léte, akik tevékenységét alább bővebben kifejtiük.

A második világháború előtt, a harmincas évek elején a Mussolini-vezette Olaszország — mint ősi itáliai területet — magának vindikálta Korzika szigetét is. Az ottani lakosok azonban ez ellen hevesen tiltakoztak és 1938-ban francia hűségesküt tettek. Ezzel szemben 1973-ban nyilvánosan elégették a Trikolórt.

Az autonómista mozgalom – a szeparatista nacionalizmus

A francia hűségeskü és a trikolór elégetése között eltelt harmincöt év alatt alakult ki egy autonómista mozgalom, amely Korzika jövőjét alapvetően meghatározta. Közvetlen gyökerei az első világháborút túlélők szenvedélyes nacionalizmusában rejlenek. Közvetlenül a háború után keltették életre *A Murva* című folyóiratot, amely a korzikai nacionalizmus szócsöve lett. Legjellemzőbb témái a nyelv, történelem és identitás, valamint a sziget szegénysége és kihasználtsága. Rövid idő alatt a lap igényt teremtett a korzikai irodalomra: több könyvet és publicisztikát adtak ki, illetve jelentettek meg.

A sziget lakosságának – egyáltalán nem negatív értelemben vett – nacionalizmusát Petru Rocca katonatiszt szavai tükrözik: „az a meggyőződés, hogy korzikai vagyok, kizárólag korzikai.”⁹³

⁹² Sipos Katalin: A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország); (Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1993; ÁFK T;39031) 173.o.

⁹³ Anne Kundsén: A korzikaiak mások. Regio 1992/2; 25.o.

Gazdasági okok

A második világháborút követően a sziget még szegényebb lett, mivel gazdasági fejlődése nem követte az „anyaországét”. Nem fejlesztették sem az iparágakat, sem a mezőgazdaságot, az így bekövetkezett hanyatlás folyamánya lett az, hogy az őslakos korzikaiak egy része kivándorolt. Jellemző az ötvenes–hatvanas évek gazdasági- és pénzügyi viszonyaira, hogy Korzikában az egy főre jutó átlagjövedelem negyede volt a franciának. Ezen a mélyponton lendített az 1957-ben meghirdetett „Regionális Akcióprogram Korzikáért”. E program keretében 1957 és 1975 között 350 millió frankot pumpáltak a sziget gazdasági fellendítésébe. Vállalatokat hoztak létre, amelyek fő feladata a fejlesztés és a munkaerő foglalkoztatása volt.

A fejlődésnek azonban vannak árnyoldalai is. Nagyszámban települtek be a szigetre vállalkozók, akik a természeti adottságokkal nem törődve féktelen szőlő és déli gyümölcs termesztésbe kezdtek, valamint az Algériát elhagyni kényszerült „feketelábúak”. Nemcsak az őslakosok gazdasági tevékenységét szorították ezzel háttérbe, hanem a jogilag felkészületlen Korzikán a hamisított borok előállítására voltaképpen akadály nélkül folyhatott. A szigeten termelt 2,5 millió hektóliter borból 300 000 hektóliter volt minőségileg ellenőrizve. Ez a teljes exportra készített borok 12%-a.

A lakosságot komolyabban érintő behatás a szőlő és gyümölcsstermesztés mellett a nyári turistainvázio volt. A nyaranként mintegy ötszázezer turista beáramlása Korzikára a vidéki lakosságot csak terhelte, hiszen a gazdasági előnyök nem őket, hanem a „felsőbb köröket” gazdagították. Mindamellet a 250 ezer lakosú Korzikának amúgy is megterhelő egy ilyen nagy számú turistaforgalom lebonyolítása.

Fordulat: jog és terror

A hetvenes években a gazdasági problémák mentén bontakozott ki a változtatásra való igény és a megoldás. Első momentum az 1972-es „bortörvény”, amely végre rendezte a kaotikus bortermelési viszonyokat. Ezzel egyidőben egyre több autonómista mozgalom kelt életre. Ezen szerveződések illegálisan működtek, s a radikálisabb nézeteket valló csoportok a hatvanas-hetvenes évektől kezdtek el robbantásokkal, merényletekkel felhívni a figyelmet Korzika társadalmilag, gazdaságilag és jogilag elhanyagolt mivoltára.

Az első legális szervezet a CEDIC (Centre d'étude et de défense des intérêts de la Corse). Simeoni doktor neve által fémjelzett tömörülés első célja egy sajátos pénzügyi helyzet bevezetése volt, később rájöttek, hogy a közjogi státus átrendezése nélkül a pénzügyi reform önmagában nem elég. Ez a megoldás viszont Párizsban nagy ellenállásra talált.

1970-től az események feltorlódtak. Egyre több autonómista szervezet kelt életre, amelyek közül csak kettőt emelnék ki: Korzikai Regionális Front és a Korzikai Regionalista Akció (ARC). Két fronton támadta Korzika a francia állami- és közvéleményt: a jog és a terror oldalán.

Az autonómia kialakulásának politikai–jogi lépcsőfokai a CEDIC működésével kezdődtek. A szeparálódás első tényleges felmerülése 1969-ben volt, amikor de Gaulle köztársasági elnök népszavazást írt ki a regionalizálásról, amelyet a francia nép nagy része elvetett.

De Gaule utóda, Pompidou köztársasági elnök Ajaccióban, Napoleon születésének 200. évfordulóján kijelentette: „Korzikának egyfajta autonómiára van szüksége”.⁹⁴ Ezt követően 1970 januárjában Korzikát elválasztották a Provence-Cote d’Azur területtől. A közigazgatási fejleményt azonban az ARC keveselte, mert véleményük szerint az adminisztratív decentralizáció a gazdasági-társadalmi problémákat nem oldja meg.

1973 volt az első év, amikor komoly tömegmegmozdulások kezdődtek. Az első incidens a francia hatóságok és a korzikai nép között egy futballmeccs volt, amikor is Marseille ellen játszott Bastia csapata. Az utóbbi csapat szurkolói azonban nem az egyesület megszokott zászlóit bontották ki, hanem az ősi mór-fejes korzikai lobogót. Ezt követően egyre több lett az utcai megmozdulás, sztrájk. Később a bastiai alprefektúra épületét is elfoglalták a korzikaiak. Elővették Pascal Paoli alakját és a nemzeti hősből szimbólumot csináltak.

Politikai oldalon belső problémák éleződtek ki. A szervezetek és pártok megosztottsága révén elaprózódott a nacionalista erők hatalma, és a francia-szimpatizáns szélső baloldal volt az egyedüli, aki magasan uralta a politikai helyzetet. Lényeges megemlítenünk a fentebb röviden bemutatott *klánok* szerepét a kialakult helyzetben. Mint rámutattunk, a vérségi kapcsolat és a szigorú fegyelem az alapja a klán működésének. A klán tehát arra szavaz, akit a vezetője megnevez. A korzikai szélsőbal a klánvezérek hatalmával való visszaélésen kívül még a szavazathamisítástól sem riadt vissza. Nem csoda tehát, ha klán-ellenes hangulat éledt fel a szigeten, amely egészen a robbantásos merényletekig terjedt.

A korzikai nép céljai a saját (olasszal rokon) nyelv uralmának és a „bennszülöttek” közigazgatási funkcióinak biztosítása, valamint egy széles körű autonómia megvalósítása. A célok elérésében a nép már megelégedett a Párizssal folyó viták parttalanságát és az erőszak eszközához nyúlt. Franciaország egy ideig még ígéretekkel próbálta a tetőfokára hágott korzikai hangulatot csitítani. Ígérték az adók leszállítását, az állami hitelek könnyebb megszerzését, korzikai egyetem felállítását, de mivel ez nem csillapította le a hullámokat, Párizs is az erőszak eszközához nyúlt.

1976-ban megalakult a Korzikai Nemzetiségi Felszabadítási Front, amely szervezett módon folytatta a terrorcselekmények elkövetését. 1980 lett a szigeten a „rekordok éve”: ez évben követték el ugyanis a legtöbb merényletet (462) és a legtöbb bankrablást (63).

A francia hatóságok megporóbbaltak a tűzvonal mögül támadni azzal, hogy illegális szervezeteket hoztak létre Korzikán, amely szervezetek célpontjai az autonómista tömörülések voltak, akik ellen pl. székházrobbantást, vagy hasonló merényletet követtek el. Végül Párizs sok ember és pénzvesztés után felismerte, hogy nem katonai, hanem politikai eszközzel kell megoldani Korzika szigetének problémáját. Ennek eredményeképpen 1982-ben specifikus jogosítványokkal bíró régióvá nevezte ki Korzikát. Közigazgatásilag két megyére osztották. A regionális tanács a Területi Gyűlés lett, amelyet általános és közvetlen módon választottak. A régió specifikus hatáskört kapott az oktatás, a környezetvédelem, a kultúra, az urbanizmus, a mezőgazdaság, a kommunikáció és a gazdaságfejlesztés terén.

A Gyűlést azonban 1984-ben fel kellett oszlatni, mert a megválasztott apró pártok nagy száma miatt képtelenek voltak többséget kialakítani. (1984-ben ugyanis Franciaország bevezette Korzikán a Gyűlésbe jutáshoz szükséges 5%-os küszöbhatárt.) Ezt követően tovább erősödtek a szeparatista és autonómista mozgalmak.

⁹⁴ Karsai László: A nemzetiségi kérdés Franciaországban Kossuth, 1983. 146.o.

A közjogi vita és a megoldás

A konfliktusokban gazdag, kaotikus helyzetben 1990-ben állt be fordulat. A korzikai vezetés, nevezetesen Joxe, a francia szocialista kormány belügyminisztere ekkor adta be azt a törvénytervezetet, amely kivételes státust és intézményrendszert biztosított a sziget számára. A javaslatot fél évig tartó nagy vita követte, majd a francia parlament elfogadta, de a leszavazott jobboldali képviselők az Alkotmánybírósághoz fordultak.

A törvénytervezet kritikájára az alábbi ellenérveket hozták fel:

- ◊ A tervezet első cikkelye „korzikai népről” beszél. Franciaország alkotmánya azonban egységes, nem föderatív államot alapoz meg, így a „nép” kifejezés alkotmányellenes.
- ◊ Az alkotmány második cikkelye kimondja, hogy „... mindenki egyenlő származásra, fajra, vallásra való tekintet nélkül”, így a tervezet életbelépése esetén megbolydulhat a polgári egyenlőség.
- ◊ Egyik népcsoport kiválása maga után vonja a többit is. Így például a bretonokét, a baszkokét, a normandokét vagy az elzásziakét.

1991. április 12-én a francia Alkotmánybíróság viszont mintaértékű választ adott az oly nagy port kavart kérdésre. Néhány szakaszt törölt a tervezetből, ám biztosította a széles körű önkormányzatot, tisztázta a sziget közjogi helyzetét, nyelvi státusát, önkormányzati rendszerét.

A legtöbb kritikával illetett első szakaszt, amely „népként” említi a korzikaiakat, eltörölte az Alkotmánybíróság. Indoklásuk szerint Franciaország területén csak egy nép van, és ez a francia. Ezen alkotmányos tételt a francia alkotmányjog az 1789-es nyilatkozattól kezdve vallja magáénak. A „nép” szónak alkotmányos értéke van, amely szerint „a francia nép tehát egy társadalmi szerződésből eredő *politikai nép* és nem egy kulturális, történelmi, etnikai determináció eredménye.”⁹⁵ Az ország pedig oszthatatlan, így a sziget lakosai legfeljebb a „francia nép részét alkotó korzikai nép.”⁹⁶

3. cikk. (1) A nemzeti szuverenitás a *népet* illeti, amely azt képviselői révén, valamint népszuverenitás útján gyakorolja.

(2) A nép egy része vagy egyetlen egyén sem sajátíthatja ki magának gyakorlását.

A nyelvi státus rendezésére az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy a korzikai nyelv a szigeten fakultatíve használható. A francia oktatási rendszer van életben Korzikán is, de a saját nyelv és kultúra előtérbe van helyezve.

Az önkormányzati rendszert az Alkotmánybíróság közel olyan formában ismerte el, mint azt a tervezet kodifikátorai megalkották. A sziget közigazgatási elnevezése: *Korzikai Területi Közösség*. Legmagasabb szerve a Korzikai Területi Gyűlés, amelynek 51 tagja van, kétfordulós, listás választásokkal kapják meg a képviselők a mandátumukat. 48 mandátumot eredmény alapján osztanak szét a listák között, a legtöbb képviselőt bejuttatott párt pedig megkapja prémiumként a maradék három mandátumot. A Területi Gyűlés választja a sziget végrehajtó szervét, a Végrehajtó Tanácsot. Ezen intézménynek egy elnöke és hat tagja van. A sok jogosítvány mellett azonban kitűnik a korzikai autonómia hiánya is: a Területi Gyűlésnek nincs normatív jogszabály alkotási jogköre. Mindazonáltal ez a tény

⁹⁵ Faragó Béla: Van-e korzikai nép? Regio 1992/2, 44.o.

⁹⁶ Faragó Béla: i.m. 43.o.

Párizs szempontjából teljesen érthető, hiszen a „fékek és egyensúlyok” bonyolult rendszerét minden államnak ki kell dolgoznia⁹⁷, hogy működőképes maradjon az anyaállam is, és az autonómia is.

Új elem a francia régiók tekintetében, hogy a korzikai Gyűlés bizalmatlansági indítvány keretében megvonhatja bizalmát a Végrehajtó Tanácstól. A korzikai önkormányzat hatásköreit tekintve egy részük közel azonos az 1982-ben a specifikus jogosítványhoz adottakkal; a régiókat általában megillető hatáskörök: külön hatáskör a gazdaság- és területfejlesztés, a közlekedés, a turizmus és a kulturális identitás kérdésben; a miniszterelnök felé javaslattevési jog a sziget szervezetét és fejlesztését érintő törvényi és szabályzó jellegű rendelkezések módosítását illetően. Új hatáskör viszont: Korzikán saját szervezésű vasúti közlekedés, felsőfokú végzettség és az egyetemi kutatómunka igazolása⁹⁸.

Összefoglalásként leszögezhetjük, hogy nem rövid távon oldotta meg a francia Alkotmánybíróság a majd két évtizedig tomboló és előtte több évszázadig előkészülő korzikai-francia ellentétet. Sok kritikája ellenére a bölcs, előrelátó döntés megalapozta a „szépség szigetének” státusát. Mintaértékűnek tekinthető a határon túli magyar kisebbség szempontjából az — inkább fékekkel, mint jogosítványokkal ellátott — de a kisebbség szempontjából nyelvi (kulturális és oktatási) és közigazgatási szempontból mindenképpen kielégítő autonómia.

⁹⁷ lásd: Belgium (III., 3. fejezet)

⁹⁸ Sipos Katalin - A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország); (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1993; ÁFK T;39031) 176.o.

IV. Európán túli autonómiák

1. Az Európán túli autonómiák elé

A működő autonómiákat tárgyaló elemzésünk (III-IV. fejezet) két logikai részre tagozódik. Ezek elméleti megalapozására a második fejezetben azon állambölcseleti szempontokat emeltük ki, amelyek bizonyos értelemben meghatározzák az autonómia intézményének kialakulását. A nacionalizmus fajtáit és eszmerendszerét röviden végigtekintve konklúziókat tudunk levonni, amelyek végigkísérnek minket a feldolgozott modellek mentén. Ezért is igyekeztünk kiemelni a fent elemzett baszk-, illetve korzikai autonómiák egyik jellegzetességét, a – sokszor túlfűtött – nacionalizmus irányító erejét.

A III. fejezetben tekintettük át a (határon túli magyarság részére is sok tekintetben) minta értékű autonómiákat. Hangsúlyoztuk az alkotmányjogi problémamegoldások változatos fajtáit, amelyek segítettek a fent említett nemzeteknek rendezni nemzeti (és nemzetiségi) problémáikat.

A IV. fejezetben két Európán túli kisebbségvédelmi intézményt veszünk szemügyre, amelyek az alábbi okok miatt mintaként nem használhatók a jövőbeni európai autonómiák létrehozásában, de mint kuriózum, érdekesség, nem szabad, hogy figyelmünket elkerüljék.

Anyagkeresésünk során felmerült a Fiji-szigetek, Szudán vagy Sri Lanka helyzetének feldolgozása, mégis azért választottuk Nicaraguát és Malaysiát, mert igyekeztünk mind földrajzilag, mind a kisebbség helyzetének megoldásában távol álló, különleges országokat keresni.

Technikai nehézségbe ütköztünk azonban, mert a kimerítő kutatáshoz elegendő irodalmat nem találtunk, és a legtöbb ilyen kis országnak nagykövetsége sincs Magyarországon. Így a meglévő csekély – javarészt angol nyelvű – irodalom lefordítására tudtunk csak hagyatkozni. Ezúton kérünk elnézést a Tisztelt Olvasótól, ha kissé nehézkes, nem a megszokott stílusban írt elemzéseket talál — ez a fordítás következménye.

Tartalmi szempontból az alább feldolgozott kisebbségvédelmi intézmények csak önmagukban szemlélhetők, nem szabad párhuzamokat vonni az európai autonómiákkal. Legtöbb Európán túli autonómiának, vagy kisebbségvédelmi intézménynek számunkra a modellértékűségét lerontó okai a következők:

- ◊ legtöbbször törzsi rendszerre épülő társadalmak konfliktusai éleződtek ki;
- ◊ sok helyen az őslakos (néhol indián) lakosság és a később (sokszor a felfedezések korában —XV-XVI. század) bevándorló telepesek érdekei ütköztek;
- ◊ a volt gyarmatok jogi státusa a gyarmati mivoltuk megszűnése után rendezetlen maradt és ebből eredt a konfliktus.

Mindezek ellenére ismereteinket bővítendő, szélesebb rálátást nyerhetünk olyan – sokszor alig ismert – alkotmányjogi illetve nemzetközi jogi megoldások tanulmányozásával, mint az alábbiak.

2. Nicaragua atlanti partja

Történelmi háttér

Nicaragua a latin-amerikai országok egyike, északról Honduras, délről Costa Rica határolja; fővárosa Managua. Az ország nyugati partját a Csendes-óceán, keletit az Atlanti-óceán mossa. Az atlanti part természetes határokkal van elválasztva az ország többi részétől, így az ott élők teljesen el vannak határolva Nicaragua területének közel felén, noha az összlakosságnak 10%-át sem teszik ki.

Történelme folytán a keleti part lakosságát kulturális sokféleség jellemzi, és inkább a Karib és angol nyelvű területekkel tartotta a kapcsolatot, mint a nyugati part vezetésével és spanyol örökségével. Az atlanti part történelme nagy részt kísérletekből állt, amelyek által megpróbálták először a gyarmatosító erővel, majd az idegen (külföldi) iparosító erőfeszítésekkel felvenni a harcot. Általában ezek a kísérletek sikertelenek voltak.

Az atlanti part lakosságának sajátosságát és kivételes helyzetét az adja, hogy fizikálisan és kulturálisan is különbözik a csendes-óceáni térségtől, így a spanyol hódítóknak is több problémát okozott a régió az ő karib és antilla kulturális rokonsága miatt. Az itt élők a természeti erőforrásokat kihasználva éltek: a trópusi erdők és folyópartok mentén telepedtek le, ahol mezőgazdasággal, halászáttal és vadászattal foglalkoztak. A történelem folyamán – eltérően a többi közép-amerikai országtól – Nicaragua atlanti partjának politikai berendezkedése nem volt olyan fejlett, mint a környező államoké, de nem tartozott egy nagyobb „fejedelemséghez” sem. Ezt a függetlenséget őrizte továbbá a természetes akadály, a Nicaraguán észak-dél irányban végighúzó áthatolhatatlan hegység. Mindezen tényezők eredménye lett, hogy a spanyol hódítók a keleti parti lakosság asszimilálásának nem tulajdonítottak jelentőséget.

A XVII. század folyamán alakult ki az a nézet, amely mai napig jelentősen meghatározta az atlanti part helyzetét. Stratégiailag lett fontos Nicaragua e része a karib-tengeri brit hódítások idejében. A brit erők közvetlenül szembe kerültek a spanyol hegemoniával, és az atlanti part határvonal lett a két fél között.

A britek Nicaragua atlanti partján először a *Miskito* indiánokkal találkoztak, akik főleg az ország e részén éltek és jártasak voltak a tengerészetben. Egy kölcsönösen előnyös megegyezést kötöttek a miskitók az angolokkal: angol kalózok részesültek a tiszta vízből, húsból és gyümölcsökből, amíg ők viszonzásul ellátták az indiánokat fegyverrel, és más kereskedelemi javakkal. E kölcsönös megegyezés eredménye lett, hogy a Karib-tengeren az angol uralom megvetette lábát, Nicaraguában pedig a Miskito indiánok egyfajta kiváltságos helyzetet élveztek, és dominánsok lettek a többi indián törzs, elsősorban a *Sumo* indiánok felett.

A Sumok ősi népe a mai Nicaragua keleti partjain élő indián törzs. A brit–Miskito (eredeti nevükön: Sambo-Miskitu) szövetség eredménye lett, hogy a miskitók a sumok

kárára terjeszkedtek, majd később – fegyveres erejük miatt – le is igázták a szomszédaikat és szumo rabszolgákkal kereskedtek.

A XVII. század folyamán a térségbe beáramló elsősorban angol nyelvű szigetlakók és szökött néger rabszolgák felduzzasztották a lakosságot, és nem sokkal később létrehozták az atlanti part adminisztrációs központját a délen fekvő Bluefieldsben.

A XIX. század elején az Egyesült Államok fedezte föl, hogy Nicaraguában vesztegetéssel és fegyveres erőszakkal milyen nagy befolyást tud szerezni. Ahogyan nőtt az Államok befolyása, úgy húzódott vissza a térségből az angol haderő. 1860-ban, a *managuai békében* garantálták Nicaragua szuverenitását az akkori tényleges területe fölött, amely magába foglalta az atlanti partot is. 1905-ben az angolok lemondtak a keleti part feletti hegemoniáról. A *Harrison-Altamirano* béke eltörölte a korábbi kísérleteket a miskito királyság létrehozására — amit az angolok találtak ki és az új királyság élére Rey Mosco-t állítottak —, de engedményeket tettek a miskito indiánok jogaival, területeivel és adóival kapcsolatban. Ez volt az első figyelemre méltó lépés Nicaragua atlanti partjának belső szeparálódására.

Az Államok befolyása Nicaraguára az 1905-ös brit távozástól 1979-ig, Somoza elnök bukásáig tartott. Ez idő alatt az ország ipari tevékenységét tekintve angol, japán és európai gazdasági érdekeltségek is megtalálhatók voltak, az USA piacai viszont tartósabb befolyást szereztek az ország atlanti partján, mint a csendes-óceánin. A kizsákmányolás egy fajtáját végezték ekkor Nicaraguával, amelyet a managuai vezetés jóvá is hagyott. Jóváhagyásának egyik oka volt, hogy az Államok haditengerészete (US Marines) számtalan inváziót vitt végbe 1905-től, majd 1937-ben a Somoza dinasztiát — az Államok segítségével és pártolásával — formálisan is beiktatták, mint Nicaragua vezető elitjét. Politikailag az ország Managuától függött, de gazdaságilag külföldtől.

Az 1979-es forradalom és a szandinizmus

Az elsősorban a Somoza rezsim ellen kiélezett forradalmat a Szandinista Nemzeti Felzabarádítási Front (SNLF) vezette, amely 1979-ben az optimizmus friss levegőjét bocsátotta a csendes-óceáni partvidék lakóira. Az új rendszer először a legjobban kifosztott rétegeknek juttatott támogatást az új elv, a „Sandinismo” jegyében, amely könnyen érthetősége miatt a legegyszerűbb emberek körében is egyre több támogatásra talált. A név a nicaraguai forradalom hazafias mozgalmát jelenti, amely összeolvadt egy szocialisztikus elv megvalósításával.

Az atlanti part, amely a történelem által bebizonyítottan igen távol van mind mentálisan, mind szociálisan és gazdaságilag a nyugati parttól, és annak gondolkozásmódjától, így annak szandinista elvét sem tette magáévá. Több hadi megmozdulás nem történt e régióban. 1979 után a szandinista kormány elhatározta, hogy újra a nemzet egységébe foglalja a leszakadt keleti partot és annak lakóit. Az inkorporálás kampánya jegyében nemzeti fejlesztési tervet dolgoztak ki és az oktatási rendszert kezdték kidolgozni.

A szandinista szervezetek üdvözlése helyett az atlanti part lakossága egy saját szervezet által való reprezentáltságot tartott üdvösnek. Így 1979-ben létrehozták a *Miskito, Sumo, Rama, Szandinista Együttműködési Szervezetet*, a MISURASATA-t, amely képviselést biztosított az állami vezetésben. E szervezet, noha tömegmozgalom jegyeit hordja magán — lásd a mozaikszó jelentését —, mégis nagy részében Miskito többségű. Csak a képletesség kedvéért a nicaraguai kormány jelentését idézzük, amely szerint a szervezetben

jelen lévő törzsek illetve népcsoportok összetétele a következő képpen alakult: észak-Zelaya területéről legalább 80 000 miskito reprezentáltatja magát, míg ugyanerről a térségről csak 10 000 sumo, 800 rama és 1 500 garifona (négerek, akiknek az ősei szökött rabszolgaként telepedtek le az atlanti parton a XVII. században). A Creoloknak, akik Bluefields környékén élnek, sosem volt jelentős befolyásuk a MISURASATA-ban, bár számuk egyre szaporodott, de nem volt olyan szerveződésük, szervük, amely méltán reprezentálhatta volna őket. Szétszórva éltek a keleti parton, és lassan már a lakosság 65%-át tették ki.

Jogi alapok — jogok követelése

Az 1980-ban kezdődő, a szandinista kormány által vezetett oktatásügyi program kapcsán a MISURASATA javasolta, hogy a keleti térségben az angol és miskito nyelvek vegyenek részt; noha a szervezetben a Sumo és Rama törzsek is képviseltették magukat, ezen nyelvek programba való beiktatására a MISURASATA nem tett kísérletet. A műveltségi kampány – ahogy a szandinista kormány nevezte a programot – elősegítette a párbeszédet a bennszülöttek képviseleti csoportjai között. A bennszülött csoportok így írásban megformázták követeléseiket, amelyeket el is juttattak az új nicaraguai kormánynak. Ezen követelések között volt: közlekedési infrastruktúra fejlesztése, egészségügyi központok kialakítása, agrárszféra fejlesztése, valamint az anyanyelv oktatása és kétnyelvű iskoláztatás a gyermekek számára.

A MISURASATA továbbá tervezetet készített egy speciális egyezmény megkötésére, amely a bennszülöttek jogait ismerte volna el. Ezen megállapodás legproblematisabb eleme a bennszülöttek földtulajdonjoga. A tervezet egyébként több ízben használta az „önkormányzat”, „szuverenitás”⁹⁹ kifejezéseket, amelyek nyíltan provokálták a szandinista kormányt. Annak ellenére, hogy kialakulóban volt egy CIA (Central Intelligence Agency -USA) által szervezett „ellen sereg”, amely komoly ellenforradalmi háttérnek mutatkozott, a managuai vezetés attól félt, hogy a MISURASATA kiindulópontja lehet egy szeparatista mozgalomnak vagy egy kormány ellenes felkelésnek.

1979-et megelőzően a bennszülöttek *de facto* hatalmat gyakoroltak a föld fölött, amelyet megműveltek. A tengert és a tengeri javakat bárki szabadon használhatta, az erdőből fát a szükséges mértékig lehetett kitermelni (első sorban házépítésre vagy kenuépítésre). Ezen jogukban az indiánokat először az idegen, külföldi faipari társaságok, majd a Somoza rezsim által kitalált „erdészeti hivatal”¹⁰⁰ korlátozta.

1981-ben a MISURASATA egy háttér tanulmányt készített a „bennszülöttek jogáról [...]”.¹⁰¹ Az indiánok jogállásáról szóló egyezmény-tervezet azért is volt jelentős téma Nicaraguában, mert az ország teljes területének mintegy harmadát érintette.

1981 augusztusában a szandinista kormány leleplezte saját tervezetét a bennszülöttek jogairól: a hatodik cikkely az elvek deklarációja, az ötödik a régiói jogokkal foglalkozik. Az elvekből egyenesen kiolvasható, hogy az állam (közelebbről a kormány) tartja fenn a

⁹⁹ self-determination, sovereignty

¹⁰⁰ forestry agency

¹⁰¹ La tenecia de la tierra de las comunidades indígenas y criolla de la costa atlántica; Hannum, Hurst: im. 208.o.

kizárólagos jogot a földtulajdon, valamint a földhasználat problémájának rendezésére, továbbá nem rendel kivételes jogi helyzetet egyetlen bennszülött csoportnak, törzsnek sem. A szandinista kormányzat ezen véleménye megegyezik a latin-amerikai kisebbségi probléma rendezésének gyakorlatával, valamint a marxista állami teljhatalom elmélettel (a szandinizmus a marxizmussal egyébként is sok tekintetben rokon volt, a kommunista birodalom fennállása alatt sokszor hivatkoztak a szandinistákra, mint a „hős forradalmárookra” többek között hazánkban is). A kormány félelmét fokozta, hogy az USA egy ún. „titkolt háborút” támogatott (lásd a fentebb említett CIA által szervezett szandinista-ellenes haderőt), amely 1981-ben kezdődött; ez időtől kezdve a kormány minden kisebbségi önkormányzatiságra irányuló törekvést, mint a nemzeti egységre irányuló támadást tekintett.

Elmérgesedő belpolitika — polgárháborús helyzet

A helyzet ekkor mérgesedett el a szandinista nyugati vezetés és a főleg bennszülöttekből álló keleti lakosság között. Nem sokkal azelőtt, hogy a MISURASATA a jogokról szóló tervezetét 1981-ben benyújtotta, a szandinisták állítólagos ellenséges tevékenysége miatt letartóztatták Stadman Fagoth Mullert, a MISURASATA egyik vezetőjét. Börtönbe került februárban, de májusban ki is engedték azzal a feltétellel, hogy elmegy egy szocialista országba tanulmányokat készíteni. Muller azonnal Hondurasba távozott és létrehozta az egyik legismertebb ellenzéki rádióadót, a „Szeptember 15”-ét.

Az 1981-es év viharai elsöpörték azt a reményt, hogy a megkezdett párbeszédnek valaha is dűlőre jutnak. Az év közepén a szandinista kormány leleplezett egy összeesküvést, amelynek a fedőneve Vörös Karácsony volt, és amely szandinista munkások megtámadását tűzte ki célul. Az elmérgesedett helyzet eredményezte, hogy a szandinista kormány nagyszámú kilakoltatást kezdett a Coco folyó partján (határfolyó Honduras és Nicaragua között). A szisztematikus elmozdítás következtében közel 8 500 bennszülöttet költöztettek délebbre, a híres Tasba Pri táborba; Honduras felé ez időben közel 15 000 nicaraguai lépte át a határt és lakott menekülttáborokban, gerillatáborokban vagy indián közösségeknél.

A növekvő indián fegyverkezés miatt a szandinista kormány számára megoldásként az maradt, hogy nagyobb kontrollt terjesszenek ki az atlanti part felett. Ez csak az indiánok még nagyobb ellenállását váltotta ki. Az 1982-től 1984-ig terjedő időszak volt a fegyveres összetűzések tetőpontja a régióban, a szervezett miskito gerillák és a szandinista kormánycsapatok között. (Az indián szerveződések és az USA támogatta „ellen seregek”¹⁰² között könnyen észrevehető kapcsolat alakult ki.) Az „ellen” erők a csendes óceáni parton viseltek hadat, így nehéz volt nekik a helyi (spanyol leszármazott, szandinista-szimpatizáns) lakosság szimpátiáját megnyerni: támogatást nem kaptak tőlük. A miskito seregek az atlanti parton tevékenykedtek: tipikus gerilla sereg volt, hal a vízben; nemcsak az ottmaradtak teljes körű segítségét élvezték, hanem a területet tökéletesen ismerték, így a kormány sokszor még nagy erők árán sem tudott befolyást szerezni a keleti régióban.

A kitelepítéssel elkövetett hiba eredménye annak a lehetőségnek a belátására ösztönözte a szandinista kormányt, hogy az USA esetleg invázióra határozhatja el magát, ha

¹⁰² *contras*, (contra force); lásd a CIA támogatásával a szandinista kormány ellen szervezett fegyveres erő.

nem revideálják az indiánokkal, tágabban Nicaragua atlanti partjával kapcsolatban alkotott nézeteiket.

Útban az autonómia felé

1984-ben Ortega, nicaraguai elnök visszahívta külföldről Brooklyn Riverat, a MISURASATA egyik vezetőjét, és tárgyalásokat kezdeményezett vele. Az első találkozóra 1984 decemberében került sor a Colombianai Bogotában. A kormányzat rájött, hogy „az atlanti part etnikai csoportjainak az autonómia különleges jogát kell élvezniük, amely a köztársaság törvényeivel ellenjegyezve, alkotmányos alapokon garantálja az etnikumok identitásának a megőrzését.”¹⁰³ A MISURASATA felhívta a kormány figyelmét arra, hogy külön ismerje el a törzseket, úgy mint Miskito, Sumo, Rama „bennszülött szuverén embereket... , akik a természetből fakadó azon jog birtokában vannak, amellyel meghatározhatják saját politikai, gazdasági, szociális és kulturális fejlődésüket, összhangban az értékeikkel és tradícióikkal.”¹⁰⁴ A MISURASATA idézett beadványa tartalmazta továbbá a terület és birtokvédelemről, nemzeti parlamentben való reprezentációról, regionális patrimoniumról, valamint gazdasági és szociális kérdések megválaszolásáról alkotott javaslatokat. Kiemelkedő helyen szerepelt az atlanti part demilitarizációjára való felhívás a MISURASATA tervezetében.

Számos szakértő bevonásával dolgoztak a tárgyalások során; külön bizottságot állítottak föl a háttér mélyebb feltárására. A két fél meg tudott egyezni az 1985. áprilisi ülésen (amely a harmadik tárgyalás volt) a fegyveres cselekmények megszüntetéséről, ám az autonómia definiálásához nem jutottak közelebb. A negyedik, egyben utolsó találkozón a MISURASATA delegációja kivonult, mivel Tomás Borge belügyminiszter, aki a nemzetközi autonómia-létrehozási bizottság elnöke volt, egyike volt a szandinista igazgatóság kemény-vonalú tagjainak, kijelentette, hogy a kormány nem gondolta komolyan az egyes lényegi elemekben tett kijelentéseit.

1985. júliusában a fent említett nemzetközi bizottság véleményei alapján egy autonómia tervezet készült.¹⁰⁵

A tervezet azon kijelentéssel kezdődik, miszerint „Nicaragua egy és oszthatatlan nemzet, és a forradalmi állam szuverenitása kihat az állam egész területére.” (1.§) Belefoglalták a bennszülöttek kulturális, történelmi és vallási örökségét (6.§); nyelvek szabad használatát, a saját nyelv és a spanyol tanítását. Egyéni és kollektív tulajdoni elvek szerint rendezték a tradicionális területeket: föld, erdő és a part menti vizek használatát (8. és 9.§). Két regionális bizottságot formáltak: egyet északra, egyet délre. Feladatuk volt, hogy tárgyalásokat kezdeményezzenek a helyi lakosokkal, az 1985-ös elveket alapul véve.

A déli bizottság befejezte a tárgyalásokat 1985 novemberére, és öt fő területet jelölt meg a további tárgyalások alapjául: 1. nemzeti kincsek hasznosítása; 2. a regionális szerv

¹⁰³ Nicaraguan Government Draft Agreement (Bogotá, 8 Dec. 1984) Hannum, Hurst: im. 210.o.

¹⁰⁴ MISURASATA Draft Agreement (Bogotá, 8 Dec. 1984.) Hannum, Hurst: im.; 211.o.

¹⁰⁵ National Commission on Autonomy for the Atlantic Coast, *Principles and Policies for the Exercise of the Right to Autonomy by the Indigenous Peoples and Communities of the Atlantic Coast of Nicaragua* (Managua, 1985)

természete és működése (különös tekintettel az őslakos törzsek képviseleti arányaira); 3. kétnyelvű oktatás kiterjesztése, felsőoktatási központ kialakítása; 4. a karib-tengeri kereskedelem szükségessége; 5. a regionális biztonság garantálása, bevonva az indián fegyvereseket is. Az északi bizottság sokkal lassabban dolgozott, nem is készült kimerítő tanulmány. Több csoport, köztük bennszülöttek szervezetei segítettek e bizottság munkájában, majd később, miután részt vettek a tárgyalásokban, visszahúzódtak a közszereplésből. Ilyen csoport volt pl. a MISITAN, egy miskito szervezet, amelyet 1984 augusztusában hoztak létre, a Coco folyó mellől 1981-ben erőszakosan kitelepített őslakosok visszaköltöztetésére. Az atlanti part északi részén az autonómia-tervezet kidolgozását az is hátráltatta, hogy a kormánycsapatok és az indiánok között továbbra is fennállt a háborúskodás.

1986-ban a nicaraguai alkotmányban véghezvitték a szükséges változtatásokat, amelyek nélkülözhetetlenek az autonómia intézményének elfogadásához. Az alkotmány kimondja, hogy a Nicaraguai állampolgárok többetnikumúak¹⁰⁶, feltételezi egyúttal, hogy „az autonóm kormányzati szervek az atlanti parti őslakos népcsoportokat tömörítik.” Ezen szervezeteket a törvény erejénél fogva hozzák létre (181.§). Az alkotmány ezen kívül definiálja az atlanti parti közösségek¹⁰⁷ jogait (89-91. és 180. §§).

Az 1987-es autonómia statútum

Az 1987-es autonómia statútum¹⁰⁸ alapjaiban az 1985-ös elvekre épül. Az évekkel előtte megkezdett munkának a csúcsát adja e törvény, amely ténylegesen létrehozta az adminisztratív régiókat Nicaragua atlanti partján. Két fő régióra osztotta a törvény a területet: északi és déli régióra, amelyek központjai: Puerto Cabezas és Bluefields (6.§). Minden regionális határozat és rendelet alá van rendelve a nicaraguai alkotmánynak és a nemzeti törvényeknek (24.§).

Mindkét régió közvetlenül választja Regionális Tanácsát amely, mint közigazgatási szerv „effektíve részt vesz” a nemzeti fejlesztési programban. E szerv közreműködik a nemzeti egészségügyi, oktatási és kulturális, valamint közösséget szolgáló egyéb programokban, a „nemzeti miniszterrel együtt”; elősegíti a természeti javak ésszerű felhasználását, úgy mint vizek, kikötők, közös földek, stb.; megállapítja a régió adóit.

A Regionális Tanács választja a helyi végrehajtó szervet, amelynek a vezetője a Regionális Koordinátor, aki elkészíti a költségvetést (természetesen egyeztetve a nemzeti Pénzügyminisztériummal). Ő képviseli a régiót; megjelölhet végrehajtó hivatalokat, amelyek munkáját segítik. Feladata, hogy a politikát végrehajtsa, hogy irányítsa a végrehajtó szerveket és, hogy segítsen a nemzeti minisztereknek, elsősorban a pénzügyek terén.

A törvény legalizálta a közös földek helyzetét: közösségi földek nem adhatók el, nem mérhetők ki, nem vethető ki rájuk adó; az ott lakóknak pedig megvan a joguk arra, hogy „használják, részesüljenek belőle és élvezzék a vizeket, erdőket és a közföldet.” A regionális közösségek megőrizhetik és fejleszthetik saját nyelvüket, vallásukat és kultúrájukat;

¹⁰⁶ „multiethnic” — nicaraguai alkotmány 8.§

¹⁰⁷ Atlantic Coast communities — alkotmányos fogalom lett.

¹⁰⁸ Autonomy Statute of the Atlantic Coast Regions of Nicaragua, Law No. 28 of 7 Sept. 1987. publikálva: La Gaceta; egyik fordítása sem hivatalos.

saját nyelvüket taníthatják az iskolákban. A spanyol a hivatalos nyelv Nicaraguában, de a közösség nyelve szintén elismert, de csak a régió területén.

Nicaragua helyzetét e törvény rendezte, és helyreigazította a kormány és az ország atlanti-óceáni partján élő népek viszonyát. A szandinista uralom alatt elkövetett emberi jogi jogsértéseket több szerző elemezte, hiszen érdekes jogesetek, nehezen megoldható problémák merültek föl. Mi azonban e latin-amerikai országnak „csak” az alkotmányos és autonómiához kapcsolódó elemeire fordítottuk figyelmünket, amely ha nem is tanulságos annyira, mint egy európai autonómia megvalósítása, roppant érdekes és figyelemreméltó.

3. Malaysia

Malaysia a 60-as évek közepéig szinte csak kuriózumként volt jelen a nemzetközi gazdasági-politikai élet térképén. Az azt követő két évtizedben sem igen vettette észre magát, hogy aztán a 90-es évek elejére egy csapásra a figyelem középpontjába kerüljön.

Malaysia olyan ország, ahol elevenen élnek még az 1974-es éhséglázadások emlékei, ahol évtizedek óta kiemelt feladat az abszolút szegénység elleni küzdelem, ahol néha-néha ismeretlen járványok ütik föl fejüket. Olyan ország, amelynek dzsungelvidékein szinte érintetlen kőkorszaki közösségek élnek, amelyeknek maláj többségét hosszú ideje a feudális időkre visszavezethető tudomány- és technikaellenesség jellemzi, és mindegy ráadásként – az iszlám politikai kultúrájának árnyéka vetül, amely nem egyszerűen a felzárkózást, hanem az élvonalba kerülést tűzi ki célul. Az újabb keletű érdeklődés ellenére túlzás nélkül állítható, hogy Malaysia közismereti *fehér folt* a hazai közélet és közgondolkodás szinte valamennyi területén. Ezért indokoltnak érezzük, hogy Malaysia kisebbségi helyzetének ismertetését egy rövid országbemutatóval kezdjük.

Országnévjegy

A 329 749 km² területű Malaysiát a Dél-Kínai tenger osztja két nagyobb egységre: a Maláj-félszigeten – Thaiföld és Szingapúr között – levő Nyugat-Malaysiára és a tőle 600–650 km-re fekvő, Borneó szigetének északi felén elhelyezkedő Kelet-Malaysiára (Sabah és Sarawak). A Maláj-félsziget kedvező földrajzi helyzete már az első évszázadokban vonzotta az indiai és kínai kereskedőket. A széttagolt politikai egységekben elterjedt hindu–buddhista befolyást 1400-ra az uralkodó vallássá lett iszlám váltotta fel.

Malakka, a kis maláj halászfalu a XV. sz. folyamán előbb kereskedelmi központtá épült ki, majd a század folyamán nagyhatalommá vált. Hanyatlása 1511-ben kezdődött, amikor a portugálok hódították meg. A portugálok folytatták a kereskedelmet, de az egyre-másra háborúkat indító Hollandiával nem tudtak versenyre kelni. A hollandok 1633-ban szállták meg Malakkát, amely 1641-ben hódolt be teljesen. A hollandok megpróbálták újjászervezni a gazdaságot, de miután erőfeszítéseik kudarcba fulladtak, a XVIII. sz.-ban figyelmük egyre inkább Jávára irányult. A britek — miután 1763-ban a Kelet-indiai Társaság megszerezte a Borneo-szigeti Sabahot — 1785-ben hódították meg Malakkát, amely 1867-ben vált koronagyarmattá.

Mivel a gazdaság szűk keresztmetszetét nem a föld, hanem a munkaerő képezte, a maláj területeken elsősorban a tőkés- és munkásként egyaránt érkező-betelepülő kínaiak kezébe kerültek a nagyüzemi termelés, az ültetvénygazdálkodás, valamint a kereskedelem kulcspozíciói, megalapozva egy hosszú és váltakozó eszközökkel a mai napig tartó etnikai konfliktust.

1941-ben a japánok foglalták el a félszigetet; miután 1945-ben távozniuk kellett, a malájok — a harmincas években ébredezni kezdő nemzeti öntudat hatására — nem voltak

hajlandók újra elismerni az angol uralmat. Zavargások törtek ki, ám nem tudták megakadályozni a maláj államok és a brit gyarmati települések brit korona alatti egyesítését 1948-ban *Malájföld Föderációja* néven.

A föderáción belül az egyéni államok megőrizték fontos fennhatóságukat olyan területeken, mint az oktatás és a földkérdés. Az összes államirányító vállalta, hogy minden kérdésben elfogadja a brit főbiztos Malájföldre vonatkozó tanácsait kivéve, ha azok az iszlám vagy a maláj szokásokra vonatkoznak. A főbiztos köteles volt a malájok „speciális helyzetének” és más közösségek törvényes érdekeinek védelmére. Ezt a „speciális helyzetet” tisztelven az állampolgárságot szigorú intézkedésekkel erősítették meg. A legtöbb kínai és indiai csak akkor nyerhette el az állampolgárságot, miután megfelelt az előfeltételek hosszú listájának, amely magába foglalta a föderációban való születést, az apa föderációban való születését és tartózkodását, a jó jellemet, a maláj vagy angol nyelv megfelelő ismeretét és annak a szándéknak a bejelentését, hogy a föderáció területén kíván állandóan lakni. Csak néhányan feleltek meg ezeknek a követelményeknek.

1957-ben kiáltották ki a *Maláj Államszövetséget*, mint független szövetségi monarchiát. Az új állam a brit nemzetközösség tagja lett. 1963-ban – amikor az angolok elismerték az ország függetlenségét – Szingapúr, Sabah és Sarawah is csatlakozott, majd 1965-ben Szingapúr távozásával jött létre a mai soknemzetiségű Malaysia.

Malaysia hivatalos államformája *monarchikus államszövetség*, amely a közigazgatási beosztás szerint 13 szövetségi államra és 2 szövetségi területre oszlik. Az ország nemzetközi tagsága (ENSZ, Iszlám Konferencia Szervezet, Colombo Terv) közül kiemelkedik a Brunei, Indonézia, Thaiföld, Fülöp-szigetek, Szingapúr és Vietnám alkotta *Dél-kelet ázsiai Nemzetek Szövetsége* (ASEAN), amelynek ma Malaysia egyre erősebb tagja.

A kisebbségi helyzet ismertetése

Az ország népességét három nagyobb etnikum alkotja: a malájok a teljes – mintegy 18,5 millió – népesség 49%-át; a kínaiak 36%-át; az indiaiak 9% -át teszik ki a lakosságnak. A népesség egyensúlyát más bennszülött csoportok és európaiak képezik. A különböző etnikumok — amelyek önmagukban sem homogének — nem koncentrálnak földrajzilag elkülönült területekre. Másfelől azonban kialakult egy hagyományos válaszfal a városi kínaiak és indiaiak, valamint a vidéki malájok között.

A jelen helyzet gyökerei azonban századunk közepére nyúlnak vissza. Hogy tiszta képet kapjunk, nekünk is vissza kell tekintenünk ezekre az eseményekre. Az 1950-es évi választásokat az *Egyesített Maláj Nemzeti Szervezet (UMNO)*, a *Maláj Kínai Szövetség (MCA)* és a *Malayföldi Indiai Kongresszus (MIC)* koalíciója uralta.

1957-ben a Malaysiai Államszövetség kikiáltásakor az új alkotmány sok, a brit parlamenti kormányzással kapcsolatos közös sajátosságot foglalt magába. Ilyen volt a politikailag független *államfő*, a törvényhozást képező *két Ház* — amelyek közül egyet közvetlenül választanak —, valamint a független *bíróság*. A malájok „speciális helyzetének” alapjai is ekkorra nyúlnak vissza.

Eltekintve attól, hogy a gazdasági élet külföldi kezekben volt, három fontos csoport létezett Malájföldön az 1957-es függetlenség idején: a politikailag erős malájok, a gazdaságilag uralkodó kínaiak és a kétes helyzetű indiaiak. A kínai állam szorításából kiszakadt kínaiaknál az új országban a szorgalom, a takarékoság, az előbbrejutás értékei kerültek előtérbe. Amint ezek az értékek felmutatható piaci értékekkel lettek mérhetőek, természetesen indult meg a nem kínai népesség oktatási – képzettségi színvonalának emelésére, illetve vállalkozói mentalitásának kifejlesztésére irányuló törekvés, amely politikai programmá is növekedett a maláj etnikum protekcionista támogatását célul kitűző „*bumiputra*” mozgalom formájában. Az igen kevés kivételtől eltekintve minden csoport működtetett elkülönült, ugyanakkor gazdaságilag beékelte területeket a gazdasági életben.

A kezdeti lépéseket az etnikai feszültségek megoldására az 50-es 60-as években tették. A Nemzeti Front néven működő koalíció — amelynek háttérében konzervatív arisztokraták és üzletemberek álltak — új rendszert dolgozott ki. Ezt a rendszert „*consociationalism*”-nak szokták nevezni¹⁰⁹, és azért dolgozták ki, hogy megőrizték a politikai stabilitást, a malájok politikai dominanciáját és biztosítsák a kínaiaknak az üzleti szabadságot. A „*consociationalism*” azt jelenti, hogy minden etnikai szegmens arányos képviseléssel rendelkezik a civil szervezeteknél, magasfokú az önállóságuk a saját ügyeik intézésében, valamint kölcsönös vétőjoggal rendelkeznek. Az elmélet egyik fő kidolgozója, Arendt Lijphart szerint ez a rendszer tűnt a legalkalmasabb megoldásnak a stabilitás biztosításához, különösen azért, mert a fő etnikai csoportok számára kölcsönös garanciákat biztosított. Lijphart véleménye szerint az individuális egyenlőségen alapuló egyszerű demokrácia nagyobb etnikai problémákhoz vezetett volna. Úgy látta, hogy a Nemzeti Front nagy koalíciója a megoldás a fő etnikai szegmensek összefogására, hogy ne versengés, hanem egyezség és megállapodás legyen köztük.

Az 1957-es függetlenség idejére kihangsúlyozták az etnikai munkamegosztást, amely élesen tükröződött az egyenlőtlen jövedelmekben, az előnyös tulajdonjogban, az élet-, illetve iskolázottsági színvonalban.

Az 1957-es maláj alkotmány

Az alkotmány felismerte az ország bennszülött népességének speciális helyzetét. 153-as cikke kijelenti, hogy az államfőnek „*meg kell védeni a malájok speciális helyzetét, Sabah és Sarawak államok bennszülött lakosságát és más közösségek törvényes érdekeit.*” Ezeknek a csoportoknak a tagjai fenntartották ésszerű pozícióarányukat a humán tudományokban, más oktatási és képzési előjogokban, valamint az egyéb, a föderális kormány, az üzleti engedélyek és felhatalmazások adta speciális lehetőségekben.

A maláj nyelv alkotmányosan elismert mint Malaysia nemzeti nyelve, de más nyelv használata, tanítása és tanulása szintén elismert. Az angol nyelv használata a törvényhozáshoz és a bíróságokon a parlament ellenkező irányú döntéséig megengedett.

Malaysiában az Alkotmány szerint az iszlám az államvallás, de az egyéni vallásszabadság is biztosított. Az Alkotmány 11. cikk (4) bekezdése különbséget tesz „*vallástanítás*

¹⁰⁹ James V. Jesudason: The management of segmented citizenship in Malaysia; (International Centre for Ethnic Studies, Kandy, Sri Lanka 1996.) TLA K-1631:20/69; 10.o.

és gyakorlás” és „valláspropagálás” közt. Az utóbbit lehet korlátozni az állam és a föderáció törvényeivel, ha a térítést a muszlim közösségek között kísérlik meg. A mohamedán többség mellett számos buddhista, taoista, hindu és keresztény él az országban.

Mivel a malájok ragaszkodtak a politikai feljebbvalósághoz, 1962-ben megváltoztatták az Alkotmányt. Úgynevezett vidéki választótérségeket (rural constituencies) vezettek be, amelyben a malájok domináltak. Az alkotmánymódosítás következtében nem képezheti a későbbiekben vita tárgyát az iszlám államvallásként való elismerése, a maláj mint az egyetlen nemzeti nyelv, valamint a különleges jogok az elsőbbségre a gazdasági segélyek igénylésénél, ösztöndíjaknál.

Természetes, hogy a kínaiakra mindez kedvezőtlenül hatott, kizártnak érezték magukat a politikából, nem érezték magukat politikailag egyenlőnek.

Az 1969 utáni politika

1969-ben Malaysiában lázadások törtek ki, amelynek alapját a maláj aggodalom és a gazdasági haladással való elégedetlenség képezte. Mahatir bin Mohamed — aki 1981-től az ország miniszterelnöke — 1971-ben a malájokra érvényes védelem kiterjesztését vetette föl. Szerinte a védelem eltávolítása a malájokat a primitív törvények martalékává tenné, és azt a helyzetet eredményezné, hogy csak a legrátermettebbek éljenek túl mindent. Véleménye szerint nagyon sok a nem maláj állampolgár, akik el tudják árasztani a malájokat és fel tudják számolni a védelmükre hivatott intézkedéseket. Azt a gyakran hangoztatott javaslatot, miszerint hagyni kellene a malájokat megküzdeni saját csatájukat, nem lehet komolyan figyelembe venni. Egyfajta „szerkezeti védelem” kidolgozására került sor. A kormány meghatározása szerint az 1969-es lázadások fő okai a következők voltak:

1. a félelem és az elégedetlenség, amelyeket a malájokra vonatkozó alkotmányos rendelkezések hívtak ki;
2. a növekvő gazdasági egyenlőtlenség a malájok és nem malájok között az előbbiek „sajátos helyzete” ellenére. Mindez elsődlegesen olyan haraghoz vezetett, amely első sorban a kínaiak, másodsorban az indiai közösségek ellen irányult.

A problémákra a választ az „új gazdasági politika” (NEP) kormány általi elfogadása jelentette, és első sorban a fejlődés serkentésére, valamint a maláj részvétel gazdasági életben való növelésére irányult. Úgy tűnt tehát, hogy az új gazdasági politika egy maláj gazdasági és ipari közösség létrehozására törekedett. Modernizálni kívánta a vidéki életet, és serkenteni az összes városi tevékenység növekedését.

A NEP következtében Malaysia hatásos gazdasági növekedése a 70-es évek alatt lehetővé tette az ország számára a jövedelmek átrendezését, valamint a társadalom átalakítását anélkül, hogy nyíltan visszaállítaná a megkülönböztető mértéket a sajátos etnikai csoportokkal szemben. A malájok gazdasága növekedni kezdett, bár néhányan megkérdőjelezték, hogy a NEP alatti fejlődés valóban lecsökkenti-e az etnikai feszültségeket.

Kiderült azonban, hogy a gazdasági káosz a valóságban nem volt olyan kiterjedt, mint az várható volt. A „malájokért” politika főként az indiaiakat vontak ki a civil szolgáltatási munkakörökből, aminek hatására azok képtelenek voltak gazdaságilag felvenni a versenyt a kínaiakkal. Így elvesztették lábuk alól a talajt a másik két etnikummal szemben.

Összegzés

Malaysia különböző etnikai csoportjai olyan nagy mértékben vannak összekeveredve, hogy a területileg megállapított politikai autonómiára soha nem gondoltak, még a választási lehetőség szintjén sem. Valójában a maláj kormány elfogadott egy sor megerősítő intézkedést azzal a céllal, hogy létrehozza a kínaiaknak és az indiaiaknak egyaránt üdvös gazdasági egyenlőséget. Ennek eredményeként a valamely etnikumhoz való tartozás jelentős tényezővé vált a legtöbb ember életében. A kormányzó Nemzeti Front etnikailag megalapított politikai pártok koalíciójaként működik.

Hosszú ideje már, hogy Malaysia élvezzi a ma is gyorsan fejlődő gazdasági életet. Az a kísérlet, hogy az etnikai malájoknak anélkül kedvezzenek, hogy megkülönböztetnék őket más etnikai csoportok megszerzett jogaikkal szemben, sikeresnek tűnik. Természetesen ők is hozzájárulhatnak az etnikai feszültségek növekedéséhez és csökkentéséhez egyaránt. Például a rendőrségnek és a katonai erőknek az összeállítása 1969-70-ben 70% malájról 1979-80-ban 86% malájra tolódott el.

Az új gazdaságpolitika támadás alá is került, mivel egy szűk, de gazdag maláj kapitalista osztályt hozott létre. Ugyanakkor nem tett eleget ahhoz, hogy csökkentse a maláj tömegek szegénységét.

A NEP keveset tett annak érdekében is, hogy csökkentse a jövedelmek egyenlőtlenségét akár az etnikai csoportok között, akár magán az etnikai csoporton belül. Biztosnak tűnik ugyanakkor, hogy a nyomor elterjedése csökkenni fog, különösen a társadalom legszegényebb rétegei között; de az országnak még hosszú utat kell bejárnia ahhoz, hogy nagyobb mértékben csökkentse vagy teljesen megszüntesse a szegénységet.

Hangsúlyozva az etnikumok közti különbségeket a NEP igyekezett a malájok előnyökkel és előjogokkal való ellátására, akár szegények, akár nem. Közben megtagadta a segítséget más etnikai csoportok tagjaitól, még ha azok szegények voltak is és segítségre szorultak. Így fennáll annak a veszélye, hogy amíg a NEP-nek sikerülhet rövidtávú politikájában elérni a „*bumiputra*” tulajdonjog és gazdaság maximalizálását a gazdasági élet modern szektoraiban, addig kudarcot vall hosszú távú politikájában, amelyet azért dolgozott ki, hogy az etnikai csoportok közötti harmóniát és a nemzeti egységet elérje.

A közelmúlt és napjaink maláj kormánya ideológiailag az iszlám fundamentalisták hatása alatt áll, sokakat az ellenzéki *Iszlám-barát Párt (PSA)* támogat. Ezt a növekvő vallási aktivizmust azonban meglehetősen nehéz széleskörű politikai támogatásra váltani. A főleg katonai iszlám mozgalom nyilvánvalóan növeli a félelmet a kínai és indiai közösségek között. A mai maláj nacionalizmus oktatás és nyelv területére vonatkozó megnyilatkozásai mindenképpen aggasztók. Az etnikai feszültségek 1969 óta 1987-ben érték el a legmagasabb szintet, amikor a kormány mindenféle vizsgálat nélkül számos kínai ellenzéki vezetőt és más „kritikusokat” vett őrizetbe.

Malaysia 1969-től a 80-as évek közepéig elég sikeresen foglalta magába etnikai és más megoszlásait, egyszerre hangsúlyozván a *megkülönböztetés* és a *tolerancia* kombinációját. Azok a kísérletek, hogy a többség kultúráját a jól meghatározható kisebbségekre is kiterjesszék, Sri Lanka és Szudán esetében például keserű konfliktusokhoz vezettek. Reméljük, hogy a maláj többség követelései és türelmetlensége nem vetíti előre Malaysia hasonló végzetét.

Azokat a nehézségeket, amelyek egy etnikailag kiegyensúlyozott állam etnikai előnyök formális rendszerén, valamint a politikai hatalom szétesztésén keresztül történő „megjavításakor” merülnek föl, nagyon jól demonstrálja Ciprus, Libanon és a Fiji-szigetek példája is. Az említett példák esetében olyan autonóm közösségi szerkezetek jöhetnek létre, amelyek minden etnikai csoport számára lehetővé teszik a politikai hatalomhoz való hozzáférést.

A maláj parlamentben 2/3-os többséggel rendelkező kormányzó koalícióban (Nemzeti Front) minden nemzetiség képviselteti magát. Ez az ország számára olyan politikai stabilitást garantál, amely a térségben illetve az iszlám világban példaértékű demokráciamodellt mutat fel.

A maláj kormány a kilencvenes évek elején meghirdette az „előbbre vezető út” programját (Vision 2000¹¹⁰), amely az ezredfordulóig teljesítendő feladatokat foglalja magába. Ennek a programnak kiemelt pontja a *„közös méltóságban osztozó, egységes malaysiai nemzet kialakításának problémája.”* YAB Dato‘ Seri Dr. Mahatir Mohamed, Malaysia Miniszterelnöke szerint *„olyan társadalmat kell létrehozni, amely békében él önmagával, területileg és etnikailag egységes, amelynek tagjai harmóniában és barátságban élnek egymás mellett.”*

Innen Közép-Európából szemlélve úgy tűnik, Malaysia sikeresen halad az általa kitűzött célok megvalósításában.

¹¹⁰ Z. Karvalics László – Veszélka Tamás: Malaysia — út az információs társadalomba; Kossuth kiadó, Bp. 1997.; 74.o.

V. A Kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége

1. A többségi államok alkotmányának elemzése

A magyarság által lakott szomszédos országok alkotmányait a következő szempontok szerint vizsgáltuk:

1. Tartalmaz-e az alkotmány utalást a népesség unitárius, nemzeti vagy homogén jellegére vonatkozóan, vagy esetleg épp ellenkezőleg, feltünteti-e annak etnikai, nyelvi, vallási sokszínűségét;

2. Amennyiben az adott állam föderális vagy regionális alapokra épül, igazolható-e ez a felépítés a népesség heterogenitásával (etnikai, nyelvi vagy vallási szempontból);

3. Kötelezi-e az alkotmány az államot a felségterületén kívül élő kisebbségi közösségeinek védelmére;

4. Használja-e az (1) alkotmány, (2) más jogszabály, illetve (3) az esetjog a *kisebbség* (minority) kifejezést;

5. Tartalmaznak-e ezek a szövegek pontos meghatározást; Ha igen, akkor magában foglalja-e ez a definíció (1) a tartós jelenlétet az ország területén vagy annak részén, és/vagy (2) az adott állam állampolgárságára való utalást;

6. Mely kisebbségek (etnikai/nemzeti, nyelvi, vallási) részesülnek jogszabályi védelemben;

7. Megengedi vagy megköveteli-e az alkotmány vagy más jogszabály a kisebbség állam általi elismerését; Mi ennek a következménye; Az egyén kisebbséghez való tartozása mindig szabad választásán alapul-e, vagy az elő van írva a különböző közösségi hatóságok részéről;

8. A kisebbségekkel kapcsolatos problémák kollektív vagy egyéni szempontból vannak-e szemlélve;

9. Lehet-e hatással a kisebbséghez való tartozás az állampolgárság megszerzésére, elvesztésére, illetve a politikai jogok gyakorlására;

10. A kisebbségek védelmével összefüggő nemzetközi eszközök (bilaterális, multilaterális, univerzális) alkalmazásra kerülnek-e a belső jogban; Milyen helyet töltenek ezek be a jogszabályi hierarchiában;

11. Az egyenlőség alkotmányos alapelve utal-e kisebbséghez való tartozás alapján a diszkrimináció tilalmára; Volt-e valamilyen nemzeti vagy nemzetközi jogeset e kérdés tekintetében;

12. Elismert-e a kisebbségeket támogató pozitív diszkrimináció az alkotmányban vagy más jogszabályban, illetve az esetjogban;

13. Védi-e a törvényhozás a kisebbségi közösségeket a faj- és idegengyűlölettől, a faji erőszaktól;

14. Tartalmaz-e az alkotmány vagy más jogszabály korlátozó vagy védő rendelkezéseket a kisebbségi oktatás/nevelés területén; Ha igen, akkor mely kisebbségek esetében, és az oktatás melyik szintjén;

15. Biztosítja-e jogszabály a kisebbségi nyelv tanulásának lehetőségét, vagy biztosítja-e a kisebbségi nyelven való tanulást az oktatás minden szintjén;

16. Tartalmaz-e az alkotmány rendelkezéseket a hivatalos nyelvhasználatra, a kisebbségi nyelv elismerésére, támogatására vonatkozóan;

17. Tartalmaz-e az alkotmány vagy más jogszabály különleges szabályokat a kisebbségek és a sajtó, a színház, TV, rádió vagy más média vonatkozásában;

18. Megengedi vagy megköveteli-e az alkotmány különleges szabályok alkalmazását a különböző kisebbségek esetében; (pl: családjogi ügyekben)

19. Elismert-e a kisebbséghez tartozók egyesülési joga, és kiterjed-e az a határon túlra, vagy az behatárolt valamilyen eszközzel;

20. Alkalmazandók-e valamilyen speciális szabályok a kisebbségeket képviselő politikai pártok tekintetében;

21. Volt-e valamilyen hatással a kisebbségek jelenléte a választójog alakulására; Ha igen, akkor mely kisebbségek vannak ezáltal érintve; Az érintett kisebbségek sajátos területre koncentrálódnak vagy szétszórtnak élnek az országban;

22. A kisebbségek jelenléte volt-e valamilyen kihatással az ország választójogi, közigazgatási, bírósági körzetekre való felosztásakor; Ez a felosztás a kisebbségek autonómiájának elősegítésére irányult, vagy éppen ellenkezőleg azok asszimilációját ösztönözte;

23. Történtek-e speciális intézkedések a kisebbségek politikai életben való részvételének ösztönzésére; Ha igen, akkor mely hatalmi ág által és a közigazgatás melyik szintjén;

24. Előír-e az alkotmány vagy más jogszabály speciális hűség kötelezettséget a kisebbségekhez tartozók számára; Ha igen, melyek ennek gyakorlati következményei;

1. Szlovénia

ad 1. A Szlovén Köztársaság Alkotmánya nem tartalmaz olyan rendelkezést, amellyel a lakosság etnikai, nyelvi vagy vallási természetét jellemezné. A 3. cikk meghatározása szerint:

„Szlovénia valamennyi állampolgárának állama, amely a szlovén nép tartós és elidegeníthetetlen önrendelkezési jogán alapul.”

ad 2. Az alkotmányban Szlovénia területileg egységes és oszthatatlan államként van meghatározva (4. cikk). Mindazonáltal a helyi önkormányzatokra vonatkozó előírások értelmében a közösségek önállóan dönthetnek szélesebb helyi önkormányzati közösségekbe, valamint tartományokba való társulásukról, szélesebb érdekű helyi ügyek rendezése és ellátása végett (143. cikk). Ez tehát feljogosítja az etnikailag vegyes községeket az összekapcsolódásra például a tengerparti vidéken (olaszok) és az észak-keleti területeken (magyarok).

ad 3. Az alkotmány 5. cikke az állam feladataiként határozza meg a szomszédos országokban élő őshonos szlovén nemzeti kisebbségekről való gondoskodást (*nem* azok védelmét), a kivándorolt szlovénekről és vendégmunkásokról való gondoskodást, valamint ezek hazájukkal való kapcsolatainak elősegítését. Ugyanez a cikk azt is meghatározza, hogy a nem szlovén állampolgárságú szlovének Szlovéniában külön jogokat és kedvezményeket élvezhetnek (pl. állampolgárság megszerzése, tartózkodási/letelepedési engedély).

ad 4. A 64. cikk szabályozza az olaszok és a magyarok speciális jogait. Mindkét csoport őshonos Szlovéniában, az alkotmány nemzeti közösségként határozza meg őket. A 65. cikk szerint a roma közösség helyzetét és jogait törvény szabályozza, amely speciális státuszukat azért ismer el, mert századok óta ezen a területen élnek. Az olasz és a magyar nemzeti közösségek etnikai kisebbségként vannak kezelve, de az alkotmány nem határozza meg a romák státusát. Arra következtethetünk azonban, hogy ők etnikai közösséget alkotnak, amelyben az etnikai kisebbség néhány jellemzője is szerepel.

ad 5.-6.-7. Az alkotmány nem szabályozza a különböző kisebbségek elismerésének kérdését. Mindazonáltal az etnikai, nyelvi, vagy kulturális kisebbségek minden tagja számára garantálja a speciális jogokat, amellet, hogy a különböző őshonos népek vagy etnikai kisebbségek és azok tagjai számára speciális jogokat biztosít (etnikai identitás szabad kifejezése, valamely kultúra felvállalása és fejlesztése, nyelvhasználat az állami szervekkel való kapcsolatokban). Ezekkel a rendelkezésekkel az alkotmány egyértelműen kihangsúlyozza, hogy a valamely kisebbséghez való tartozás kizárólag az egyén szabad akaratától függ.

ad 8.-9. Az alkotmány a kisebbségi közösségek jogait ugyanúgy szavatolja, mint az egyénét. A valamely kisebbséghez való tartozás nincs kihatással az egyén állampolgárságának megszerzésére vagy elvesztésére, de fontos szerepe van az alkotmány és a törvényhozás által biztosított speciális jogok gyakorlásában.

ad 10. A kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi szerződések legtöbbje a hajdani Jugoszlávia keretei között kötött. Ezek a Szlovén Köztársaságra nézve ma is kötelezőek a *Szlovén Köztársaság önállóságáról és függetlenségéről szóló 1991. június 25-i alkotmánytörvény*, valamint a *Szlovén Köztársaság új alkotmányának* értelmében.

Az új alkotmány elfogadásáig a ratifikált nemzetközi szerződések státusa megegyezett a törvényével vagy a kormányrendeletével. A hatályos alkotmánynak megfelelően most magasabb szinten helyezkednek el a jogszabályi hierarchiában mint a törvények, mert az új alkotmány 8. cikke szerint:

„A törvénynek és más előírásnak összhangban kell lennie a nemzetközi jog általában hatályos elveivel és a Szlovéniát kötelező nemzetközi szerződésekkel. A ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazandók.”

ad 11. Az egyenlőség alkotmányos alapelve félreérthetetlenül vonatkozik a kisebbségek tagjaira, hiszen a 14. cikk értelmében mindenki számára egyenlő emberi jogok és alapvető szabadságjogok biztosítottak tekintet nélkül a nemzetiségre, fajra, nemre, nyelvre, hitvallásra, politikai vagy egyéb meggyőződésre, vagyoni helyzetre, születésre, képzettségre, társadalmi helyzetre vagy más körülményre. A törvény előtt mindenki egyenlő.

ad 12.-13. Az alkotmány speciális jogokat (pozitív diszkriminációt) biztosít a kisebbségek és azok tagjainak védelme érdekében, és meghatározza a törvényi és más szabályozás alapjait. Különösen és világosan kerül megfogalmazásra, hogy alkotmányellenes minden etnikai, faji és vallási egyenlőtlenség, valamint az erre való felbujtás, ösztönzés.

ad 14.-15. Az alkotmány garantálja az olasz és a magyar etnikai kisebbség és azok tagjai számára a saját nyelven való nevelés és oktatás alkotmányos jogát ugyanúgy, mint ennek a nevelésnek a megtervezését, fejlesztését. Az etnikailag vegyes lakosságú észak-kelet Szlovéniában a közösség akaratának megfelelően az általános iskolákban kötelező kétnyelvűséget törvény vezette be, aminek értelmében az oktatás mindkét - szlovén és magyar - nyelven folyik. Az alap- és másodfokú szlovén közoktatás mellett Szlovéniában

működnek olasz tannyelvű iskolák is, ugyanúgy mint kétnyelvű szlovén - magyar iskolák. Az alkotmány és a törvényi szabályozás megengedi a szlovéntől eltérő tannyelvű iskolák alapítását is.

ad 16. Amint már említésre került, a szlovén alkotmány mindenki számára biztosítja az anyanyelv szabad használatának jogát mind a privát, mind pedig az állami szervekkel való kapcsolatokban. Habár a hivatalos nyelv a szlovén, azon községek területén, ahol olasz vagy magyar nemzeti közösség él, az olasz vagy magyar nyelv is hivatalos nyelv (11. cikk).

ad 17. Az alkotmány által minden etnikai kisebbséghez tartozónak biztosított a saját kultúrájának felvállalásához és fejlesztéséhez való jog. Különösen garantált az olasz és a magyar kisebbség illetve azok tagjai számára a nemzeti identitás kifejezéséhez való jog, a szervezetalapítás joga, a kulturális és tudományos kutatások illetve fejlesztéséhez való jog, valamint a különböző jogok a média és a könyvkiadás területén. Az alkotmány kötelezi a szlovén államot a morális és anyagi támogatásra ezeknek a jogoknak a gyakorlati életben való megvalósulása érdekében.

ad 18. A magyar kisebbség által lakott területeken működő kétnyelvű általános iskolákon kívül az alkotmány nem tartalmaz speciális intézkedést a kisebbséghez tartozók számára. Mindazonáltal nem tiltja olyan intézkedések megtételét, amelyek a kisebbség sajátos identitásának megőrzésében és fejlesztésében érdekeltek. Az alkotmány világosan meghatározza, hogy az olaszok és a magyarok önkormányzati szerveit az állam feljogosíthatja olyan feladatok végrehajtására, amelyek az állami jurisdikció részét képezik, abban az esetben, ha a körülmények vagy a kisebbség érdekei ezt részben megkívánják.

ad 19. Az alkotmány minden ember számára - így a különböző kisebbségekhez tartozók számára is - biztosítja a békés gyülekezéshez, a nyilvános gyülekezéshez, valamint a társuláshoz való jogot. E jogok törvényes korlátozása a 42. cikk értelmében csak akkor lehetséges, ha ezt az állam biztonsága vagy a közrend, valamint a fertőző betegségek terjedése elleni védekezés megkívánja. Az alkotmány kötelezettséggé határozza meg az olasz és a magyar nemzeti közösség számára az etnikai önkormányzati közösségekbe való szerveződést a közhatalom gyakorlása érdekében, valamint az Országgyűlésben és a helyi közösségekben való közvetlen képviselői érdekében.

Az alkotmány nem akadályozza meg a kisebbségek tagjai közti határokon átnyúló egyesülést; az olasz és a magyar kisebbség számára biztosítja az anyaállammal, illetve annak polgáraival való kapcsolattartás és annak fejlesztésének jogát. Az egyesüléshez való jog csak a fent már említett esetekben korlátozható.

ad 20. A kisebbségek érdekeit képviselő pártok vonatkozásában nincsenek speciális előírások.

ad 21. Amint arra már utaltunk, az alkotmány közvetlen képviselőket biztosít az olasz és a magyar közösség számára az Országgyűlésben (80. cikk) és a helyi közösségek képviselői szerveiben azon területeken, ahol az adott kisebbség őslakos (az olaszok az adriai part mentén Koper, Izola és Piran járásokban; a magyarok az ország észak-keleti részén a magyar határ mellett Muraszombat és Lendva járásokban).

ad 22. Az új alkotmány új megoldást vetít elő törvényhatósági joggal felruházott kerületek, mint helyi önkormányzati közösségek alakítására, a régióformálás lehetőségére, de a jogalkotás jelenleg is folyamatban van.

ad 23. Az alkotmány egyértelműen kinyilvánítja, hogy azok a törvények, más jogszabályok és általános aktusok (országos, regionális vagy helyi szinten), amelyek a nemzeti közösségek alkotmányban megállapított jogaira és helyzetére vonatkoznak, nem fogadhatók el a nemzeti közösségek képviselőinek bejegyzése nélkül (64. cikk). Az alkotmány határozottan feljogosít a közösségi engedélyezés átruházására az etnikai közösség szervezeti részére. Ez a két rendelkezés előrevetíti a politikai és egyéb jogok, illetve az etnikai kisebbség fejlődését.

ad 24. Az alkotmány nem ír elő hűségi kötelezettséget a kisebbséghez tartozók számára.

Összegzés

Az 1991. június 25-e óta független Szlovén Köztársaság az autonómia különféle aspektusait adta meg a területén élő két történelmi nemzeti kisebbség számára. Ezeknek a közösségeknek a kérésére az új, 1991-es alkotmány a *nemzeti kisebbség* kifejezést felcserélte az *etnikai közösség* kifejezéssel, a kisebbség szakszó esetleges negatív hangulati velejáróinak elkerülése érdekében. A két csoport a magyar és az olasz etnikai/nemzeti közösség, amelynek tagjai századok óta élnek Szlovénia jelenlegi területének két szélén. A két közösséghez tartozók jelenlegi összesített létszáma 12 000 körüli, ami Szlovénia teljes népességének 0.6 %-át jelenti. A magyar közösség hozzávetőleg két és fél-szerese az olasz közösség létszámának, lakóhelyük általában falu, amihez a földművelés kapcsolódik, így kevesebb köztük az értelmiségi, a köztisztviselő és a vállalkozó. Az olasz közösség jobban el van látva általános és középiskolákkal, olasz nyelvű nyomtatott és elektronikus médiával.

Egyedül a fent említett két közösség az, amelynek megadatott az „*autonóm etnikai közösség*” alkotmányos státusa. Ez a hivatalos megnevezés, amely elkülöníti őket más Szlovéniában élő nem-szlovén etnikai csoportoktól néhány objektív szociológiai és történelmi tényre utal. Ezek a tények különböztetik meg az említett két közösséget többek közt a boszniai muzulmánoktól, a horvátoktól, szerbektől, montenegróiaktól, koszovói albánoktól és a nemzetiségileg meghatározhatatlan - vegyes - jugoszlávoktól.

Az alkotmányosan elismert magyar és olasz etnikai közösség politikai és kulturális autonómiát élvez Szlovénia nemzetiségileg vegyes területein, nem ütve meg ugyanakkor a területi autonómia szintjét. A közösségek tagjai egyéni és kollektív jogokat egyaránt élveznek, oly módon, hogy néhány jog többnyire kollektív jogként, néhány inkább egyéniként valósul meg. A két közösség valamint azok tagjai számára biztosított jogok közül néhány a községek és közösségek státútumai által területileg meghatározott.

Az alkotmány által biztosított parlamenti képviseletől eltekintve a két közösség legfontosabb politikai jogait saját - autonóm és önkormányzó - alkotmányuk tartalmazza. Választási célokból ezek a közösségek a különböző jogi ügyekben politikai pártként, köztestületként, és non-profit szervezetként működnek.

A jelenleg biztosított jogok közül igen sok garantálva volt már Szlovénia függetlenségének kinyilvánítása előtt a korábbi állam, a Jugoszláv Szövetségi Szocialista Köztársaság alkotmányában és jogrendjében. Ehhez még hozzá kell tenni, hogy a kisebbségi jogok a Szlovén Szocialista Köztársaság - mint szövetségi államot alkotó egység - alkotmányában később kibővítést nyertek. Ráadásul a szlovén törvények, községi státútumok megfelelő

szabályozása sokkal liberálisabb és nagylelkűbb volt más szövetségi tagállamokénál, nevezetesen Szerbiáénál és Horvátországnál.

Vegyük sorba a Szlovéniában élő magyar és olasz közösség jogait!

1. Mint nemzeti kisebbségeknek joguk van védelemre tekintet nélkül a közösség létszámára;
2. Az ország parlamentjében és a helyi közigazgatásban biztosított politikai képviseletük;
3. Vétójog a kisebbségek alapvető problémáit érintő indítványokkal szemben;
4. A kisebbségi nyelv hivatalos nyelvként való elismerése, amely jog biztosítja annak szabad használatát a parlamentben, a helyi közigazgatásban, a hatóságokkal való kapcsolatokban és a bíróságok előtt;
5. A hatóságok kötelesek a kisebbségi nyelv használatára a hivatalos aktusokban, közleményekben, beadványok esetében;
6. Kisebbségi jelképek szabad használata;
7. Kötelező kétnyelvűség a személyi igazolványokban, helyrajzi feliratokban, vállalkozó, kézműves, és önfoglalkoztató felirataiban;
8. A kisebbségi szervezetnek vétójoga van a helyi intézmények kisebbségekre kiható döntései ellen;
9. A kisebbségi nyelv kötelező tanítása a kisebbség iskoláiban;
10. Anyanyelvi nevelés a gyermekgondozóban, óvodában, általános és középiskolában;
11. Jog a kulturális tevékenységek időnkénti anyagi támogatására;

A fenti felsorolásból egyértelműen kiderül, hogy a két elismert etnikai közösség igen tekintélyes közvédelem és támogatás haszonélvezője. Néhány szempontból ezen közösségek tagjai jobb pozícióban vannak, mint a szlovén többség. Ilyen például a parlamenti képviseletük, ahol a képviselői helyek 1.8 %-át foglalják el, míg a népességben betöltött arányuk mindössze 0.6 %. A két közösség tehát nem alanya semmiféle diszkriminációnak. Másik oldalról ugyanakkor minden etnikailag vegyes területen élő alacsony létszámú kisebbségnek szembe kell néznie a lemorzsolódással, a vegyes házasságok, jobb foglalkoztatási körülmények által gerjesztett asszimilációval, amihez még az alacsony születési ráta és az általában alacsony létszámú családok is párosulnak. Mindez rendkívüli mértékben igaz a Szlovéniában élő magyar nemzeti közösségre, amely a hivatalos adatok szerint 1953-ban 11 019 főt számlált az összlakosság 0.75 %-át alkotva; 1991-re ezek az adatok 8 503-ra és 0.43 %-ra módosultak. Az asszimiláció folyamata még erősebb a Magyarországon élő szlovén kisebbség esetében, amely közösség helyzete egyértelműen kevésbé előnyös, mint a Szlovéniában élő magyar közösségé.

2. Horvátország

ad 1. A Horvát Köztársaság Alkotmánya nem tartalmaz említést a népesség természetére vonatkozóan. A 15. cikk minden kisebbség és népcsoport tagjai számára biztosítja az egyenjogúságot.

„Minden kisebbség és népcsoport tagjainak biztosított a nemzetiségi hovatartozás kifejezésének szabadsága, a kisebbségi nyelv és írás szabad használata és a kulturális autonómia.”

ad 2. A horvát állam regionális vonalak mentén szervezett. Ezt a felépítést nem indokolja etnikai, nyelvi vagy vallási sokszínűség, az sokkal inkább történeti fejlődésen alapul.

ad 3. Az alkotmány 10. cikke kötelezi Horvátországot a más államokban élő horvát kisebbség védelmére (szomszédos, európai és tengeren túli államokban). Horvát nemzeti kisebbség él: Olaszországban, Szlovéniában, Ausztriában, Magyarországon, Szlovákiában, Romániában, Szerbiában és Montenegróban.

ad 4. A kisebbség kifejezés egyaránt használatos az *alkotmányban*, az emberi jogokról, valamint a horvátországi nemzeti és etnikai közösségek vagy kisebbségek jogairól szóló *alkotmánytörvényben*.

ad 5. Sem az alkotmány, sem az alkotmánytörvény nem tartalmazza a *kisebbség* precíz definícióját. Ugyanakkor az alkotmánytörvény 5-13 cikkei részletesen kidolgozzák a kulturális autonómia kifejezést, amely a legtöbb kulturális jogot magába foglalja. Ilyen például: az identitáshoz, kultúrához, valláshoz való jog; a nyelv és íráshasználat joga mind a privát, mind pedig a közügyekben; saját információs és publikációs tevékenység szervezéséhez való jog; kulturális vagy más társaságok alapításához való jog a nemzeti vagy kulturális identitás védelme érdekében; Az alkotmánytörvény 14-17. cikkei részletesen kidolgozzák a kisebbséghez tartozók oktatását, a 18-20. cikkek a képviselői rendszerben és egyéb kisebbségeket képviselő testületekben való arányos részesedést szabályozzák. A 21-57. cikkek azokat a speciális önkormányzatú (autonóm) kerületeket határozzák meg, ahol a szerb kisebbség alkotja a lakosság többségét. A kisebbségi jogok közvetett definiálásával tehát az alkotmánytörvény meghatározza a *kisebbség* kifejezést.

ad 6. A függetlenség elnyeréséig a következő kisebbségeket ismerték el: olaszok, magyarok, csehek, szlovákok, rutének, ukránok. A horvát köztársaság alkotmánya ezen felül a következő etnikai közösségeknek biztosítja a kisebbségi státust: szlovének, szerbek, muzulmánok, montenegróiak, macedónok, németek, osztrákok, románok és zsidók.

ad 7. Az alkotmánytörvény 6.§ e) pontja minden nemzeti és etnikai közösség tagjai számára biztosítja annak a jognak a gyakorlását, hogy az egyén eldönthesse mely etnikai vagy nemzeti kisebbséghez kíván tartozni akár mint egyén, akár más személyekkel való szövetségben.

Szintén az alkotmánytörvény alapít két speciális státusú körzetet, amelyben a szerb kisebbség alkotja a lakosság több mint 50 %-át. Ezekben a körzetekben a szerb kisebbség számára biztosítva van mind a kulturális, mind a területi autonómia (Ez a privilégium más Horvátországban élő kisebbség számára nem adatik meg!). Lásd még *ad 21*.

ad 8. Horvátországban a kisebbségekkel kapcsolatos problémákat kollektív és egyéni szempontból is szemlélik (úgy mint kisebbségekhez tartozó személyek).

ad 9. Valamely kisebbséghez való tartozás semmilyen hatással nem lehet az állampolgárság megszerzésére, elvesztésére, a politikai jogok gyakorlására. Az alkotmánytörvény 6.§ d) pontja minden etnikai és nemzeti kisebbség tagjai számára biztosítja az egyenlőséget a közügyekben, a politikai és gazdasági szabadságot a szociális szférában, valamint a média, a nevelés és a kultúrát érintő általános ügyekben.

ad 10. A Horvát Köztársaság számos multilaterális szerződést kötött, amelyek a kisebbségek védelmével kapcsolatosak (pl: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata; Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogokról szóló nemzetközi szerződés; Genocídium Egyezmény;

Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény). Ezek vagy közvetlenül alkalmazandók (ebben az esetben prioritást élveznek a belső jog előtt), vagy a hazai törvényhozás inkorporálása szükséges.

ad 11. Az alkotmány 14. cikkének megfelelően az egyenlőség alkotmányos alapelve nem utal a kisebbséghez való tartozás alapján a diszkrimináció tilalmára. Az említett cikk szerint a törvény előtt mindenki egyenlő, mindenki élvezheti a különböző jogokat függetlenül a nemzeti eredettől, szociális származástól, vagyontól, születéstől, képzettségtől és más tulajdonságoktól.

ad 12. Az alkotmánytörvény 4. cikk 1.§-ának megfelelően a Horvát Köztársaság támogatja az etnikai és nemzeti közösségek nemzetükkel vagy anyaállamukkal való kapcsolatát, a nemzeti, kulturális és nyelvi fejlődés előmozdítása érdekében.

A 13. cikk értelmében azok a területek, ahol nemzeti vagy etnikai kisebbség alkotja a lakosság többségét, speciális státussal bírnak.

Az alkotmánytörvény 15. cikk 4.§-a értelmében ezeken a körzeteken kívül az őslakos etnikai vagy nemzeti kisebbség kollektív jogainak védelme érdekében speciális lépésekre van szükség a közügyek, a nevelés, a hitélet, a média területén, tekintet nélkül a teljes lakossághoz viszonyított arányukra.

A 43. cikk 2.§-nak megfelelően a speciális státusú körzetekben speciális rendészeti igazgatás alapítandó.

ad 13. Az alkotmány 14. cikke szerint minden polgárt megilletnek az alapvető szabadságjogok, fajtól, bőrszíntől, nemtől, vallástól, politikai meggyőződéstől, nemzeti eredettől, vagyontól, születéstől függetlenül. A 39. cikknek megfelelően:

„Tilos és büntetendő minden háborús kezdeményezés és uszítás vagy nemzetiségi, faji, vallási, illetve más tűrhetetlen formában megnyilvánuló erőszak alkalmazása.”

A Horvát Köztársaság alkotmányos rendjének legfőbb értékei az alkotmány 3. cikke szerint: szabadság, egyenlőség, nemzeti egyenjogúság, békeszeretet, szociális igazságosság, emberi jogok tiszteletben tartása, a tulajdon sérthetetlensége, a természet és az emberi környezet megőrzése, a kormány jogai és a demokratikus többpárti rendszer.

ad 14-15. Az alkotmánytörvény 14-17 cikkei tartalmazzák a kisebbségek védelmére vonatkozó előírásokat az oktatás területén. Ennek értelmében a Horvát Köztársaságban élő etnikai vagy nemzeti közösségek, kisebbségek nevelése óvodákban és iskolákban az anyanyelven történik. A nevelés - külön erre irányuló kívánságnak megfelelően - elegendő olyan programot kell hogy tartalmazzon, amely bemutatja a kisebbség történelmét és kultúráját.

A speciális státusú kerületen kívüli azon területeken, ahol a nemzeti és etnikai közösségek alkotják a lakosság többségét, és a diákok száma lehetővé teszi - külön erre irányuló kérésnek megfelelően - külön nevelési intézmények és iskolai osztályok alakíthatók. Ezekben az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén folyhat az oktatás. A Horvát Köztársaság a 16. cikknek megfelelően biztosítja a szükséges anyagi forrásokat a fenti programok megvalósításához. A 17. cikk értelmében a nemzeti vagy etnikai közösségek tagjai privát óvodákat, iskolákat és más oktatási intézményeket is látogathatnak.

Az alap és másodfokú oktatásra vonatkozó törvények szerint az oktatás a kisebbségek tagjai számára is biztosított. A fennálló törvényi szabályozás értelmében Horvátországban nincs törvényes akadálya annak, hogy a kisebbség tagjai anyanyelvi oktatásban részesüljenek az általános iskolától az egyetemig.

Néhány kisebbség - így az ukránok, rutének, szlovákok - csak általános iskolákat szerveztek anyanyelvi oktatással, míg a magyarok, a csehek ilyen óvodákat, általános és középiskolákat is létrehoztak.

A speciális státusú körzetekben, ahol a szerbek vannak többségben ugyanezen törvény 11. cikke értelmében a nevelés óvodákban, és iskolákban történik a szerb nyelv és ABC szabályi szerint. Esetükben a nevelés külön kérelem nélkül magába foglalja a saját kultúra és történelem adekvát oktatását.

ad 16. A kisebbségi nyelvek védelmével kapcsolatos rendelkezéseket az alkotmánytörvény tartalmazza. A 7. cikk minden nemzetiségi vagy etnikai közösség tagjait feljogosítja a szabad nyelvhasználatra, mind a privát, mind a hivatalos kapcsolatokban. Az alkotmány 12. cikke szerint:

„Néhány területi egységen belül a horvát nyelv és a latin betűs írás mellett hivatalosan használható más nyelv is, a cirill betűs vagy más írás a törvényben meghatározott feltételek között.”

ad 17. Az alkotmánytörvény értelmében az etnikai és nemzeti közösségek számára biztosított az önkormányzás és a társulás joga az alkotmányban biztosított jogok érvényesülése érdekében. A 10. cikk szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek szabadon szervezhetnek anyanyelvükön információs és kiadói tevékenységet. A 11. cikk biztosítja a kulturális és egyéb társaságok alapítását a nemzeti és kulturális identitás megőrzése érdekében. Ezek az társaságok autonómok, a Horvát Köztársaság és helyi önkormányzatainak szervei anyagi támogatást nyújtanak működésükhöz.

Az alkotmány 43. cikknek megfelelően az állampolgároknak biztosított a szabad egyesülés joga javaik védelme, illetve szociális, gazdasági, politikai, nemzeti, kulturális vagy más meggyőződés és célok érvényre juttatása végett.

ad 18. A 7. pontban említettek kivételével sem az alkotmány, sem az alkotmánytörvény nem követeli meg speciális szabályok alkalmazását a különböző kisebbségek esetében.

ad 19. A kisebbségekhez tartozók számára biztosított a határon átnyúló egyesüléshez való jog, és ez semmilyen eszközzel nincs korlátozva.

ad 20. A politikai pártok szervezése és tevékenysége Horvátországban az 1990-es *politikai szervezetekről szóló törvényben* van szabályozva.

ad 21. A különböző kisebbségek jelenléte kihatott az alkotmánytörvény előírásaira ugyanúgy, mint a választójogra. Az alkotmánytörvény IV. fejezet 18. cikke szerint:

„Azon nemzeti és etnikai közösség vagy kisebbség, amely a Horvát Köztársaság népességének több mint 8 %-át alkotja, arányos képviseletre jogosult a Horvát Parlamentben, annak kormányában, ugyanúgy mint a különböző bírói testületekben.

Azon nemzeti és etnikai közösség vagy kisebbség tagjai, amelyek a Horvát Köztársaság népességének kevesebb mint 8 %-át alkotják öt képviselői hely választások útján való betöltésére jogosultak a Horvát Parlament Képviselőházában.”

ad 22. A szerb kisebbség Horvát Köztársaságban való jelenléte következtében speciális önkormányzati státussal (autonómiával) rendelkező régiók kerültek kialakításra, amelyben a szerb kisebbség tagjai alkotják a relatív vagy abszolút többséget az 1981-es censushoz képest. Knin és Glina autonóm körzetek megalapítása kedvez a szerb kisebbség autonómiájának a Horvát Köztársaságban.

ad 23. Az alkotmány és az alkotmánytörvény elfogadásakor speciális intézkedések kerültek bevezetésre a kisebbségek politikai életbe való integrációja érdekében. (lásd: 21. pont) A 19. cikk kinyilvánítja:

„A nemzeti és etnikai közösségek vagy kisebbségek tagjai a helyi lakosságban betöltött arányuknak megfelelő képviseletre jogosultak a helyi és másodfokú önkormányzati testületekben.”

ad 24. Valamely kisebbséghez tartozó számára törvény nem ír elő speciális hűségi kötelezettséget.

3. Szlovákia

ad 1. A Szlovák Köztársaság Alkotmányának preambuluma kinyilvánítja a nemzetek önrendelkezési jogát, összhangban a Szlovákia területén élő nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok létevel, a polgári alapelvekkel:

„Mi, a szlovák nemzet (...) a nemzetek önrendelkezésének természetes jogából kiindulva, a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen, (...) tehát mi, a Szlovák köztársaság polgárai választott képviselőink révén elfogadtuk a következő alkotmányt:”

Az állam lakosságának jellege ílymódon tehát az alkotmány által meghatározva: nemzetiségi és etnikai.

ad 2. Az alkotmány értelmében a Szlovák köztársaság unitárius állam, amelynek területe egységes és oszthatatlan (3. cikk).

ad 3. A szlovák államnak az a kötelezettsége, hogy a Szlovák Köztársaság területén kívül élő kisebbségeit védelemben részesítse, nincs kimondva az alkotmányban. 1997-ben azonban született egy törvény ezeknek a közösségeknek a védelme érdekében.

ad 4. Mind az alkotmány, mind pedig a különböző kisebbségek védelmével kapcsolatos törvények használják a „nemzeti kisebbség vagy etnikai csoport” kifejezést.

ad 5. A Szlovák Köztársaság alkotmánya és a hatályos törvények sem tartalmazzák a kisebbség pontos meghatározását. A kisebbségi jogok köre azonban a nemzeti kisebbséghez vagy etnikai közösséghez tartozó szlovák állampolgárokat illeti (33, 34. cikk). Az alkotmány nem tartalmaz kritériumokat annak megállapítására, hogy mely személyek tartoznak valamely kisebbséghez.

ad 6. Az alkotmány a kisebbségi és egyéb csoportok jogainak elismerésével etnikai alapon különbözteti meg őket a népesség többi részétől. Meghatározásukra — amint azt feljebb már említettük — két kifejezés használatos: nemzeti kisebbség és etnikai csoport. Ez a tény ugyanakkor semmiféle besorolást, osztályozást nem jelent sem azok megbecsülése, sem a rájuk vonatkozó törvényi szabályozás szempontjából. Az alkotmányban a különböző jogok biztosítása nem függ attól, hogy nemzeti vagy etnikai csoportról van-e szó.

ad 7. Sem az alkotmány, sem pedig más törvény nem követeli és nem is határozza meg a kisebbségek állam általi (törvényes) elismerését. A alkotmány 12. cikk (3) bek. szerint:

„Mindenkinek jogában áll szabadon dönteni saját nemzetiségéről. Tilos ennek a döntésnek bármiféle befolyásolása és az elnemzetietlenítésre irányuló nyomás minden módzata.”

Ez tehát azt is jelenti, hogy bármiféle kényszer alkalmazása (beleértve az állami szervek felől érkezőt is) arra nézve, hogy valaki valamely kisebbség tagjának vallja magát, egyértelműen tiltott az alkotmány ezen rendelkezése alapján.

ad 8. Szlovákiában az egyéni szintnél kicsit magasabban van szemlélve a kisebbségi probléma, de az erre a kérdésre vonatkozó válasz elég összetett. Az egyéni vagy kollektív jogok kérdése egyelőre sem nemzetközi dokumentumokban, sem a belső jogalkotásban nem lett letisztázva. A kisebbséghez tartozók jogainak egyéni jogként való elismerése kollektív jogként is értelmezhető, és *vica versa* (lásd például a DH-MIN dokumentumokat Strasbourg, 1993. január - március). Létezik-e olyan jog (beleértve az önrendelkezéshez való jogot is), amely nem értelmezhető egyéni jogként bármely esetben? Ha elfogadjuk, hogy a kollektív jogokat úgy vesszük figyelembe, mint (amelyhez az egyén valamely kisebbséghez való tartozásán keresztül jutott, és) amely a polgár részéről pozitív követelést támaszt az állam irányába, akkor a szlovák alkotmány 34. cikke alapján - amely nemzeti kisebbséget vagy etnikai csoportot alkotó polgárokról beszél - arra következtethetünk, hogy ezek a jogok az egyéneket, vagy egy nagyobb egység (a kisebbség) egy részét illetik. Amikor az alkotmány kimondja, hogy a nemzeti kisebbséget vagy etnikai csoportot alkotó polgárok számára biztosított az a jog, hogy *kisebbségük vagy csoportjuk más tagjaival együtt* saját kultúrájukat fejlesszék, akkor feltehetjük, hogy ezek a jogok együttesen (kollektíve) kerülnek megvalósításra.

ad 9. A valamely kisebbséghez való tartozás a Szlovák Köztársaság hatályos jogrendje értelmében nincs kihatással sem az állampolgárságra, sem a politikai jogok gyakorlására. A 12. cikk (4) bek. értelmében senkinek jogai nem csorbíthatók alapvető jogai és szabadságjogai érvényesítése miatt. A 33. cikk hangsúlyozza:

„Bármely nemzetiségi kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz való tartozás senkinek sem lehet hátrányára.”

Az alkotmány a politikai jogok biztosításakor nem tesz semmilyen különbséget aszerint, hogy valaki valamely kisebbség tagja. Ehelyett azokat mindenkinek biztosítja, és végig polgárokról beszél.

A 40/1993-as számú állampolgársági törvény az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozásakor semmiképpen nem veszi figyelembe az etnikai csoporthoz vagy kisebbséghez való tartozást (elméletileg egy eset lehetséges: ha a Szlovák Köztársaság nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgára saját kérvényére elveszti állampolgárságát, akkor nem lehet többé alanya az alkotmányban rögzített kisebbség jogoknak).

ad 10. A nemzeti kisebbségek törvényes helyzetét nemzetközi egyezmények is szabályozzák. Az alkotmány 11. cikke szerint:

„Azok az emberi jogokról és alapvető szabadságjogokról szóló nemzetközi szerződések, amelyeket a Szlovák Köztársaság ratifikált és a törvény által megállapított módon kihirdetett, a Szlovák Köztársaság törvényeivel szemben elsőbbséget élveznek, amennyiben az alkotmányos jogok és szabadságjogok bővebb terjedelmét biztosítják.”

ad 11. Az egyenlőség alkotmányos alapelve az alkotmány 12. és 33. cikkében tiltja a diszkriminációt is. A Szlovák Köztársaság területén az alapvető szabadságjogok mindenki számára biztosítottak fajra, bőrszínre, nyelvre, vallásra, (...) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozásra való tekintet nélkül. Ezen körülmények miatt senkit sem érhet hátrányos megkülönböztetés.

ad 12. A pozitív diszkrimináció elve kifejezetten sem az alkotmányban, sem más jogszabályban nincs rögzítve. Az alkotmány 34. cikkének rendelkezései a kisebbségek speciális jogait biztosítják a nyelvhasználat, a kultúra, az egyesülés és az oktatás területén.

ad 13. A Szlovák Köztársaságban a kisebbségek büntetőjogi védelemben részesülnek. A büntető törvény bűncselekménynek minősíti valamely nemzetiség vagy faj, illetve azok nyelvének rágalmazását (198. §), és a nemzeti vagy faji gyűlöletre való felbujtást (198/A. §). Valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösség ellen irányuló genocídium szintén bűncselekménynek minősül (259. §).

ad 14. Az alkotmány a kisebbséghez tartozók számára törvényben szabályozott keretek között az államnyelv elsajátításához való jogon kívül biztosítja az anyanyelven való művelődéshez való jogot, valamint a művelődési és kulturális intézmények alapításához és fenntartásához való jogot (33. cikk 1-2 bek.). A 42. cikk szerint mindenkinek joga van a műveltségre. Az előbb említett jogok a nemzeti kisebbségek és etnikai közösségek számára egyaránt biztosítottak.

ad 15. A kisebbségi nyelv tanulásával, illetve a kisebbségi nyelven való tanulással kapcsolatban egyértelmű rendelkezéseket semmilyen törvény sem tartalmaz. Az egyetemokről szóló törvény értelmében egyetemi vagy kari döntés szükséges pedagógiai vagy tudományos intézetek alapításához. A különböző kisebbségek számára önálló egyetem alapítása ezidáig nem történt.

ad 16. A Szlovák köztársaság alkotmányának 34. cikk 2b pontja biztosítja az anyanyelv hivatalos kapcsolatokban való használatának jogát. A kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvény értelmében ehhez az adott kisebbségnek legalább 20 %-át kell alkotnia az adott közösség lakosságának.

ad 17. Az alkotmány 34. cikk 1. bekezdés értelmében a kisebbségeknek joguk van az információk anyanyelven való terjesztéséhez és befogadásához. A 36/1978 és 115/1989-es színházi tevékenységekről szóló törvény értelmében a Kulturális Minisztériumnak figyelembe kell vennie a nemzeti kisebbségek és etnikai közösségek érdekeit a színházi kultúra területén, és megfelelő feltételeket kell teremtenie ezen közösségek érdekeinek kielégítésére. A gyakorlatban a Szlovák Köztársaságban három különböző színház működik, amelyek kisebbségi nyelven adnak elő: Kassán és Komáromban magyar színház, Presovban ukrán-rutén színház működik. A rádiózás területén a Szlovák Rádióknak biztosítani kell a Szlovákiában élő nemzeti kisebbségek és etnikai közösségek számára az információk anyanyelven történő terjesztését és befogadását.

ad 18. Sem az alkotmány, sem más törvény nem követeli meg speciális szabályok alkalmazását a kisebbségekkel kapcsolatban.

ad 19. A kisebbséghez tartozók egyesülési joga teljességgel elismert. Általánosan ezt a jogot az alkotmány 29. Cikk 1 bek-e garantálja:

„A szabad egyesüléshez való jog biztosított. Mindenkinek jogában áll másokkal együtt egyletekben, társaságokban vagy más egyesületekben társulni.”

A kisebbséghez tartozók nemzeti szervezetekbe való egyesülésének joga a 34. cikk által külön is biztosított. A polgárok párt és mozgalomalapítási joga a 29. cikk 2 bekezdésén alapul. A hivatkozott törvényhely alapján működtek 1998 őszéig külön-külön a magyar szervezetek.

ad 20. A kisebbségeket képviselő politikai pártok tekintetében nincsenek speciális alkalmazást igénylő szabályok.

ad 21. A Szlovák Köztársaságban a hatályos törvények értelmében a parlamenti választásokon az arányos választási rendszer, míg a helyhatósági választásokon a többségi rendszer (relatív többséggel) használatos tekintet nélkül a lakosság valamilyen csoportjára.

ad 23. A kisebbségek politikai életben való részvételével kapcsolatban az alkotmány 34. cikk 2.bek c. pontja biztosítja a kisebbségek számára az őket érintő ügyek megoldásában való részvételt. Speciális intézkedések megtételére nem került sor.

ad 24. Az alkotmány 34. cikk 3.bek. kimondja:

„A nemzetiségi kisebbségekhez és etnikai csoportokhoz tartozó állampolgárok számára az alkotmányban biztosított jogok gyakorlása nem irányulhat a Szlovák Köztársaság szuverenitásának és területi integritásának veszélyeztetésére, valamint többi lakosának diszkriminációjára.”

Ez az előírás inkább általános karakterű, és semmi esetre sem jelentheti a kisebbséghez tartozók különböző jogainak korlátozását.

Összegzés

A Szlovák Köztársaság alkotmányában Szlovákia kisebbségeinek speciális jogai a második fejezet negyedik részében vannak szabályozva (33 - 34. cikk). Ezeket a rendelkezéseket az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai konvencióból adoptálták. Az említett két törvénycikk a következő kisebbségi jogokat biztosítja:

1. szervezetekbe való egyesülési jog;
2. művelődési és kulturális intézmények alapításához való jog;
3. államnyelv elsajátításához való jog;
4. anyanyelvi művelődéshez való jog;
5. anyanyelv hivatalos kapcsolatokban való használatának joga;
6. jog a kisebbségeket érintő ügyek megoldásában való részvételhez.

Az 1992-es szlovák alkotmány nagyot lépett előre a különböző jogok biztosítása terén. Mindazonáltal heves bírálatok is érték, elsősorban a magyar nemzeti közösség és a különböző nemzetközi szervezetek részéről. A kisebbségi jogokkal kapcsolatban a szlovák alkotmány preambuluma az egész törvény alaphangját megadja a kisebbségek törvényes helyzetére vonatkozóan. Az első kifejezést követően - *Mi, a szlovák nemzet* - minden fordulat kiemelkedő pozíciót biztosít a szlovák nemzetnek. A *nemzet* kifejezés nem utal minden Szlovák Köztársaság területén élő emberre. Inkább a szlovák nemzetre utal, szemben a Szlovákiában élő etnikai közösségek és kisebbségek tagjaival. A különböző országok alkotmányaihoz képest ez egy meglehetősen ritka, sőt egyedülálló utalás a kisebbségekre. Azt sugallja ugyanis, hogy a kisebbségekhez tartozóknak más a státusuk, mint a szlovák többségnek.

A 24. pontban idézett rendelkezés (alkotmány 34. cikk 3. bek.) az intézkedések jellegét inkább korlátozóvá mint megengedővé teszi. Számos cselekedet értelmezhető ugyanis fenyegetően a Szlovák Köztársaság szuverenitására nézve. Valójában a magyar és a rutén kisebbség saját ügyeik magasabb szintű kontrolálására irányuló törekvése (is) értelmezhető a fentiek szerint. Ugyanakkor tökéletesen indokolt kérésként is értelmezhető a centralizáció csökkentése, az önkormányzatiság növelése érdekében. Amióta a legtöbb alapvető jog

részletes kifejtése és korlátozása egyszerű törvény útján történik, az alkotmányos jogok alapelve elvesztette racionalitását. Ahol a nemzeti többség az ország lakosságának 85 %-át alkotja, ott a kisebbségi jogokat a többség akaratából kell biztosítani. Ez különösen fontos a centralizált politikai rendszerekben, ahol a közkiadások még az állam által irányítottak.¹¹¹

A legtöbb kifogást a szlovák alkotmánnyal szemben az 1992-ben még külön működő és politizáló magyar szervezetek tették. A kifogások kiterjedtek a preambulumra, a szerkezetre, az általános rendelkezésekre, a kisebbségek speciális jogainak kiterjesztésére, igényeik kielégítésére. A preambulum vonatkozásában a „*Mi, a szlovák nemzet*” kifejezés idegesíti leginkább a magyarokat. Véleményük szerint az alkotmány túl kiemelkedő és uralkodó pozíciót biztosít a szlovák nemzet számára, amit egyértelműen tükröz már az alkotmány első fordulata is.

4. Románia

ad 1. A román alkotmány 1. cikk 1. bek. szerint:

„Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzeti állam.”

ad 3. Az alkotmány nem állapít meg kötelezettséget az állam számára a területén kívül élő kisebbségi közösségek védelme érdekében.

„Az állam támogatja a kapcsolatok erősítését az ország határain kívül élő románokkal, és az állampolgárságuk szerinti állam törvényhozását betartva cselekvőképpen fellép etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megtartásáért, fejlesztéséért és kifejezéséért.” (Alkotmány 7. cikk)

ad 4. A *kisebbség* vagy ezzel egyenértékű kifejezés nem használatos sem az alkotmányban, sem más törvényekben. Az alkotmány a következő szakkifejezéseket használja: „*személyek, akik nemzeti kisebbségekhez tartoznak*” vagy „*polgárok, akik nemzeti kisebbségekhez tartoznak*.” A helyi közigazgatás rendjéről szóló 1991. november 26-án elfogadott 69. törvény az országgyűlési képviselők és a Szenátus tagjainak megválasztásáról szóló 1992. július 15-én elfogadott 68. törvényhez hasonlóan a „*nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok*” szakkifejezést használja.

ad 6. A nemzeti kisebbséghez való tartozás Romániában megvalósulhat etnikai, kulturális, nyelvi és vallási alapon. Az alkotmány nem engedi meg a kisebbség állam általi elismerését, azaz nem létezik ilyen jogi kategória.

ad 7. Az alkotmánnyal megegyezően az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megtartásához, fejlesztéséhez és kifejezéséhez (6. cikk; jog az identitáshoz). Ezen a módon az állam - az összes kisebbség vonatkozásában - előrelátóan elismeri, hogy léteznek területén nemzeti kisebbséghez tartozó személyek. A kisebbséghez való tartozás vagy nem-tartozás egyéni jellegű, az tehát mindig az egyén szabad választásán alapul.

ad 8. A fentiekből adódóan a kisebbségek problémája a szigorúan egyéniesített kifejezéssel (nemzeti kisebbséghez tartozó személy) való szembenézés.

ad 9. A kisebbséghez való tartozás nem lehet hatással az állampolgárság megszerzésére, elvesztésére, valamint a politikai jogok gyakorlására sem.

¹¹¹ Young 1994/8. In: *Minority conflicts in Slovakia and in Hungary*

ad 10. A nemzetközi jog és a hazai jog viszonyáról a Román alkotmány 11. cikke rendelkezik:

„A román állam kötelezi magát, hogy következetesen és jóhiszeműen teljesíti az általa részes félként aláírt szerződésekből reá háruló kötelezettségeket. A parlament által a törvénynek megfelelően ratifikált szerződések a hazai jog részét képezik.”

A nemzetközi szabályok megerősítése törvénnyel történik, jogforrási hierarchiában betöltött helyük megegyezik a törvényekével. Az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szerződések tekintetében a 20. cikk leszögezi:

„Az állampolgárok jogaira és szabadságjogaira vonatkozó alkotmányos rendelkezések az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával és a Románia által részes félként aláírt paktumokkal és más szerződésekkel összefüggésben értelmezendők és alkalmazandók. A Románia által az alapvető emberi jogokra vonatkozóan részes félként aláírt paktumok, szerződések és a belföldi törvények közötti eltérések fennállása esetén a nemzetközi szabályozásokat kell elsőbbségben részesíteni.”

ad 11. Az alkotmány 4. cikke szerint az állam alapja a román nép egysége. Románia az összes állampolgárainak közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleményről, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül. A jogegyenlőségről szóló 16. cikk szerint:

„Az állampolgárok kiváltságok és megkülönböztetések nélkül egyenlők a törvény és a közhatalmuk előtt.”

ad 12. Romániában nem elismert a kisebbségeket támogató pozitív diszkrimináció.

ad 13. Romániában

„törvény tiltja az ország és a nemzet gyalázását, a buzdítást az agressziós háborúra, a nemzeti, a faji, az osztály- vagy a vallási gyűlöletre, az uszítást a megkülönböztetésre, a területi szeparatizmusra vagy a nyilvános erőszakra, valamint az erkölccsel ellenkező obszcén megnyilvánulásokra” (alkotmány 30. cikk 7. bek.).

ad 14.-15. Az alkotmány 32. cikke a tanuláshoz való jogról rendelkezik. Eszerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára garantált az anyanyelven való tanulás és az a jog, hogy ezen a nyelven oktathassák őket; e jogok gyakorlásának a módjait törvény állapítja meg. Az állami oktatás a törvénynek megfelelően ingyenes. Az állam biztosítja a vallásos oktatás szabadságát, minden egyes vallásfelekezeti sajátos követelményei szerint.

A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a nemzeti nyelvükön való tanuláshoz és tanításhoz az oktatás minden szintjén. Azokban a községekben, ahol nemzeti kisebbséghez tartozók egyenlő arányban élnek és működtetni akarnak óvodákat, elemi iskolákat, középiskolákat, gimnáziumokat, főiskolákat és különböző tagozatokat, ott osztályokban vagy csoportokra bontva anyanyelven folytathat az oktatás.

Az ilyen tanintézmények, egyéb tagozatok, osztályok vagy csoportok felállítása iskolai felügyelők feladata annak függvényében, hogy mennyire sürgős és fontos az adott területen élő népesség számára a nemzetiségi oktatás. A román történelmet azonban románul tanítják.

A felsőoktatásban szerveződnek olyan csoportok és évfolyamok, amelyek bontásban tanulnak a kisebbséghez tartozó nyelven is annak érdekében, hogy megteremtődjenek a nélkülözhetetlen személyi feltételek a tanítói, kulturális, művészeti tevékenységhez.

A román nyelvből és irodalomból tett kötelező vizsga a középfokú oktatásban való részvétel elismerése az érettségi vizsgán.

ad 16. Az alkotmány 13. cikke szerint Romániában a román nyelv a hivatalos nyelv, így az igazságszolgáltatási eljárás nyelve is a román. A 127. cikk 2. bek. szerint ugyanakkor:

„A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak, valamint a román nyelvet nem értő vagy nem beszélő személyeknek jogukban áll tolmács útján tudomást szerezni a velük kapcsolatos összes iratról, és munkálatról, joguk van a bíróság előtt tolmács útján beszélni és következtetéseiket megfogalmazni; a bűnperek esetén e jogok gyakorlását ingyenesen kell biztosítani.”

ad 17.-18. Nem tartalmaz, illetve nem engedi meg.

ad 19. Az egyesülési alapjogok teljes katalógusa megismerhető az alaptörvényből, ez a szabályozás vonatkozik a nemzeti kisebbségekhez tartozókra is. A 37. cikk szerint:

„Az állampolgárok szabadon egyesülhetnek politikai pártokba, szakszervezetekbe és más egyesülési formákba. Nem alkotmányosak azok a pártok vagy szervezetek, amelyek a céljaiknál vagy tevékenységükénél fogva síkra szállnak a politikai pluralizmus, a jogállam elvei vagy Románia szuverenitása, integritása, illetve függetlensége ellen.”

ad 20. A kisebbségeket képviselő politikai pártok tekintetében semmilyen speciális szabályok nem alkalmazandók.

ad 21. Az alkotmány 59. cikk 2. bek. a következően rendelkezik:

„A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviseletükhöz szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. A valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti.”

Az országgyűlési képviselők és a Szenátus tagjainak megválasztásáról szóló 1992. évi 68. tv.:

4.§ (1) Azoknak a - nemzetiségi kisebbséghez tartozó állampolgárok által törvényesen megalkotott - szervezeteknek, amelyek a választásokon nem szereztek meg legalább egy képviselői helyet (mandátumot), - az 59. Cikk (2) bekezdésének megfelelően - együttesen joguk van egy képviselői székre, amennyiben az országos képviselői választásokon érvényesen leadott szavazatok átlaga szerint legkevesebb 5 szavazatot kaptak 100-ból országos viszonylatban.

(2) A nemzetiségi kisebbségekhez tartozó állampolgárok választásokon induló szervezetei jogi szempontból egyenrangúnak tekintendők azokkal a politikai pártokkal, melyek a választásokon részt vesznek.

3) Egyenlő megítélés alá esnek az (1) bekezdés rendelkezéseiben foglaltakkal azok a nemzetiségi kisebbségekhez tartozó állampolgári szervezetek, amelyek ezeknek a szervezeteknek közös listáján indulnak a választásokon. Abban az esetben, ha egyik ilyen (pártonkívüli) jelöltet sem választják meg a közös listáról, az (1) bekezdés rendelkezéseinek megfelelően a közös listán szereplő szervezeteknek képviselői helyet kell juttatni.

(4) A (3) bekezdés rendelkezései nem alkalmazandók nemzetiségi kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezeteire, amelyek valamely politikai párttal közös listán, más politikai szerveződéssel közös listán, vagy - a (3) bekezdésnek megfelelően -, utóbbiakkal saját listájukon indultak közösen a választásokon.

(5) Az (1) és a (3) bekezdés értelmében kiosztott képviselői hely az ezen kívül megválasztott képviselők számának arányában kerül megállapításra.

ad 22. A kisebbségek jelenléte semmilyen hatással sem volt Románia különböző szempontok szerinti (választókörizetek, közigazgatási felosztás) területi felosztásakor.

ad 23. Lásd a 21. pontban leírtakat! A román kormány az 1993. április 6-i kormány határozattal létrehozta a *Nemzeti Kisebbségek Tanácsát*, amely a kormány tanácsadó szerveként működik.

ad 24. Az alkotmány 50. cikke a az ország iránti hűséggel kapcsolatban annyit mond, hogy az „szent jellegű.” A kisebbségekhez tartozók számára egyéb hűségi kötelezettség nincs előírva.

5. Ukrajna

ad 1. Az 1996. június 28-án elfogadott új ukrán alkotmány már preambulumban utal a népesség jellegére:

„Ukrajna legfelsőbb tanácsa az ukrán nép - Ukrajna valamennyi nemzetiségű állampolgárai nevében (...) elfogadja a jelen alkotmányt - Ukrajna alaptörvényét.”

ad 3. Az alkotmány 12. cikke szerint:

„Ukrajna gondoskodik az állam határain túl élő ukránok nemzeti-kulturális és nyelvi szükségleteinek a kielégítéséről.”

ad 4. Az alkotmány *Ukrajna valamennyi nemzetiségű állampolgárai* mellett használja a *nemzeti kisebbség* kifejezést is (10., 53. §§).

ad 5. Maga az alkotmány nem tartalmaz semmiféle kisebbség- definíciót.

ad 7. Az alkotmány nem tartalmaz a kisebbségek állami elismerésével kapcsolatos rendelkezéseket.

ad 9. Ukrajnában az állampolgárság egységes, az állampolgárság megszerzésének és megszűnésének alapjait törvény határozza meg (4. cikk).

ad 10. Az alkotmány 9. cikkének rendelkezése szerint a hatályos nemzetközi szerződések, melyek kötelező voltához Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa beleegyezését adta, Ukrajna országos törvényhozásának a részét képezik. Ukrajna alkotmányának ellentmondó nemzetközi szerződések kötése csak Ukrajna alkotmányának megfelelő módosítása után lehetséges.

A 85. cikk felsorolja Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának a megbízatásait. Ezek között a 32. pontban a következő áll:

„hozzájárulás a törvény által megszabott határidőben Ukrajna nemzetközi szerződéseinek a kötelezővé tételéhez és Ukrajna nemzetközi szerződéseinek a felmondása.”

ad 11-13. A 24. cikk úgy rendelkezik, hogy

„az állampolgárok egyenlő alkotmányos jogokkal és szabadságjogokkal bírnak és egyenlőek a törvény előtt. Fajra, a bőr színére, politikai, vallási és egyéb meggyőződésre, nemre, etnikai és szociális származásra, vagyoni helyzetre, lakhelyre, nyelvi és más ismérvekre való tekintettel nem lehetnek kiváltságok és korlátozások.”

ad 14-15. Az alkotmány 53. cikk rendelkezése szerint az oktatáshoz mindenkinek joga van.

„A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára a törvénynek megfelelően szavatolják azt a jogot, hogy anyanyelvükön tanuljanak, vagy tanulják anyanyelvüket az állami és a helyhatósági tanintézetekben vagy a nemzeti kulturális társaságok közreműködésével.”

ad 16. Az ukrán alkotmány 10. cikke kimondja, hogy

„Ukrajnában szavatolt az *orosz és a többi* ukrainai *nemzeti kisebbség* nyelvének szabad fejlődése, használata és védelme.”

A 11. cikk:

„Az állam elősegíti az ukrán nemzet és történelmi tudata, hagyományai, kultúrája konszolidálódását és fejlődését, valamint Ukrajna valamennyi őslakos népe és nemzeti kisebbsége etnikai, kulturális, nyelvi és vallási sajátosságának a fejlődését.”

ad 17-18. Az alkotmány nem tartalmaz ezekkel a kérdésekkel összefüggő rendelkezéseket.

ad 19. A 36. cikk szerint Ukrajnában az állampolgárok valamennyi egyesülése egyenlő a törvény előtt.

„Ukrajna állampolgárainak joguk van szabadon politikai pártokba és társadalmi szervezetekbe egye-
sülni emberi és szabadságjogaik gyakorlása és védelme, illetve politikai, gazdasági, szociális, kulturális
és egyéb érdekeik kielégítése céljából, kivéve az ország biztonsága és a közrend, a lakosság egészségé-
nek, illetve mások emberi és szabadságjogainak a védelme érdekében a törvény által meghatározott
korlátozásokat.”

ad 20, 23. Az alkotmány nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a kisebbségek politikai képviselésével kapcsolatban.

ad 21. Az ukrán választójogi törvény lehetővé teszi olyan választóköri létrehozását Kárpátalján, amelyben a magyar nemzetiségűek alkotják a többséget.

ad 22. A Krim - félszigeten a ca. 15 millós orosz kisebbség *Krim Autonóm Köztársaságban* él (134 -139. cikk).

ad 24. Az alkotmány 65. cikke szerint:

„A hazának, Ukrajna függetlenségének és területi épségének a védelme, állami jelképeinek a tiszte-
letben tartása Ukrajna állampolgárainak a kötelessége.”

6. Jugoszlávia

Ebben a fejezetben a szomszédos többségi államok alkotmányának elemzését próbáltuk elvégezni annak érdekében, hogy átfogó képet nyerhessünk az adott országok kisebbségeket érintő szabályozásáról, a különböző kisebbségek jogairól, kötelességeiről. Tettük mindezt az országok olyan sorrendjében, hogy a kisebbségek számára a véleményünk szerint legtöbb jogot biztosító, legnagyobb, a jogállami elveknek legjobban megfelelő országoktól haladtunk az ezeket a jellemzőket kevésbé kiérdemlő államok felé. Ukrajna alkotmányának áttekintése után a sor végéhez, Jugoszláviához érkeztünk.

Mindannyiunk előtt nyilvánvaló ugyanis, hogy a jelenlegi Jugoszlávia, különösen annak vezetése semmi esetre sem tekinthető jogállaminak, a kisebbségek toleranciáját maximálisan tiszteletben tartónak. Éppen ezért fölöslegesnek érezzük a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság alkotmányának kisebbségi szempontból történő átfésülését, hiszen az abban

1992. április 27-én lefektetett elvek és rendelkezések köszönő viszonyban sincsenek a mindennapi élettel.

Érdemes lenne például megkérdezni az újfalusi plébánost és az itabei református lelkésznőt az alkotmány 43. cikkében biztosított vallásszabadságról, a vallás nyilvános vagy magángyakorlásának és a vallási szertartások megtartásának szabadságáról. Valószínűleg gyakorlati információkkal tudnának szolgálni a 45. cikkben biztosított(?) nemzeti hovatartozás kinyilvánításáról is.¹¹²

A 42. cikk szerint tilos az olyan szervezetek tevékenysége, amelyek az alkotmányos rend megdöntését, nemzeti, faji, vallási vagy más türelmetlenség és gyűlölet szítását szolgálják. Mindenki tudja ugyanakkor, hogy a magyarság által lakott területeken „jelen vannak” Arkhan többszörösen kipróbált szabadcsapatai, igaz nincsenek aktiválva, de ez a rezsím parancsára bármikor megtörténhet. A 38. cikk szerint tilos a sajtó és a tömegtájékoztatás más formáinak cenzúrája, a légitámadások alatt azonban ezt a rendelkezést (is) figyelmen kívül hagyták.

Jó néhány alkotmányi rendelkezést lehetne még idézni, amelyek alátámasztják e fejezet 3. bekezdésében leírtakat. Nem látjuk tehát értelmét annak, hogy buborékként olyan rendelkezéseket idézzünk, mint például a 11. cikk, - amely kimondja, hogy a JSZK elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségeknek a jogát etnikai, kulturális, nyelvi és egyéb sajátosságai megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésre juttatására - akkor, amikor még mindig újabb és újabb megcsonkolt tetemekkel teli tömegsírokat tárnak föl Koszovóban.

Reményeink szerint azonban előbb-utóbb Jugoszláviában is be kell következnie a fordulatnak és az országnak el kell indulnia a demokratizálódás útján a Balkánról Európa irányába. Ez a folyamat valószínűleg az alkotmányt sem hagyja majd érintetlenül, aminek szükségszerű bekövetkezése után térhetünk vissza eredeti célunk megvalósításához.

*

A 2000 őszén megtartott jugoszláv elnökválasztáson végül hatalomra került Vojiszlav Kostunica és az őt támogató ellenzéki koalíció meglehetősen lassan halad az általa szervezett tüntetéseken tett ígérek valóra váltásával. A belgrádi megmozdulások első napjaiban érdekes volt megfigyelni, hogy a demokratikus ellenzék nevében fellépő Kostunica már első megnyilatkozásaiba szerb nacionalistának mondta magát. A nyugati médiumok ezzel összefüggésben megjegyezték, hogy lehet valóban nacionalista, de mérsékelt, és mindenek felett demokrata, akit már 1974-ben üldöztek a kommunisták és az egyetemről is kizárták. Azt azonban nem említették, hogy Kostunica azért került szembe a Titó-rezsimmal, mert az 1974-es jugoszláv alkotmány véleménye szerint túl sok jogot adott a koszovói albánoknak...

Az új jugoszláv elnök egyértelműen elutasított minden együttműködést a háborús bűnösök ügyeit vizsgáló Hágai Törvényszékkel. Kijelentette: "... a Bíróság inkább egy politikai, mint egy jogot szolgáltató intézmény, amely az USA fegyverkezését, az elnyomást

¹¹² Kasza József a VMSZ elnöke 1999. november 11-én a MÁÉRT II. ülésének megnyitása előtt arról tájékoztatta a sajtó képviselőit, hogy a magyarság fenyegetése állandó, az intenzitás a milosevicsi rezsím akaratától függ. A legutolsó eset, ami előfordult: november 9-én megverték az újfalusi plébánost, a plébániát kirabolták; előtte Itabén a református lelkésznőt támadták és verték meg. A bezdai pap kirablásával együtt mindez arra utal, hogy utasításra végbemenő eseményekről van szó.

szolgálja.” Azt is egyértelművé tette, hogy a nyugat elvárásaival szemben sem Milosevicset, sem más szerbet nem fog kiszolgáltatni a külföldnek.

Számtalan egyéb megnyilatkozást lehetne idézni, amelyek mindenképpen enyhítik a Milosevics bukása miatt érzett eufóriát. Az biztosnak látszik, hogy a helyzet javulni fog Jugoszláviában, a kérdés igazából az, hogy milyen területeken, és milyen mértékben. Reméljük, hogy Jugoszlávia ha lassan is, bizonytalan léptekkel, de elindul a demokratizálódás útján Európa irányába. Hogy ez milyen hatással lesz az alkotmányra, illetve a kisebbségek helyzetére, arról még ma is korai beszélnünk.

2. Áttekintés a Kárpát-medencei magyarság helyzetéről

2.1. Felvidék

2.1.1. Az autonómia kérdése

2.1.1.1. Előzmények

A felvidéki magyarság képviselői már 1920 és 1938 között is foglalkoztak az autonómia kérdésével. Érdekes azonban, hogy az *autonomista gondolkodás* elsősorban a szlovákságot jellemezte, akik Csehszlovákián belül szerettek volna bizonyos fokú autonómiát kiharcolni. A magyarság akkori politikai képviselői azzal a reménnyel támogatták ezeket a törekvéseket, hogy később Szlovákia megértőbb lesz a magyarság igényeit illetően. Ez a támogatás csupán másodlagos volt, hiszen elsődleges célként a határrevízió került megfogalmazásra.

A második világháborút követően a hatalom a legalapvetőbb állampolgári jogokat sem biztosította, nem is beszélve az önkormányzati elképzelésekről. A cseh és szlovák föderáció 1968-as létrehozatalakor elfogadásra került egy kisebbségi alkotmánytörvény, amely a különböző jogok biztosítása mellett lehetővé tette bizonyos önkormányzati formák létrehozását. A végrehajtási törvények azonban nem születtek meg, ami nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a fenti alkotmánytörvény rendelkezéseinek gyakorlati megvalósulása elmaradt.

A szocialista rendszer bukását követően 1990-ben kezdődhetett meg a különböző autonómiaformákról való gondolkodás a magyarság gondjainak megoldása érdekében. Csáky Pál szerint¹¹³ ezt a gondolkodást három fő folyamat motiválta: elsőként Csehszlovákia jogrendjének átépítési folyamata, másodsor az induló alkotmányozási folyamat (mind szövetségi, mind részállami szinten), végül pedig a nemzetközi szervezetek (Európa Tanács, EBEE, ENSZ) kisebbségek területét érintő kezdeményezései olyan reményeket (illúziókat!) ébresztettek, amelyek szerint térségünkben is komolyan lehet számolni a kisebbségi kérdések megoldásával.

Nyilvánvalóan akadályozta a szlovákiai magyarság együttgondolkodását ugyanakkor az a sajnálatos tény, hogy a három magyar párt versenyhelyzetben állt egymással. Ennek előnye legfeljebb abban nyilvánulhatott meg, hogy a közös megbeszéléseken néhány kérdés alaposabb átgondolására került sor.

¹¹³ Csáky Pál: A szlovákiai magyarság autonómiatörekvései, 1994;

2.1.1.2. Az autonómiára vonatkozó elképzelések az MKP létrejöttét megelőző időben

Az önrendelkezés¹¹⁴ felé közelítő elképzelések az Együttélés Politikai Mozgalom dokumentumaiban, mindenek előtt alapító levelében találhatók. Ebben kinyilvánításra került, hogy a mozgalom küzdeni fog a nemzeti kisebbségek jogaiért, közösségeik politikai képviseléséért, saját ügyeikben való döntési jogért, öngazgatásukért és önkormányzásukért. Az alapító dokumentumban vegyesen jelentkeznek a személyi autonómia, a kisebbségi önkormányzat, és a közigazgatási autonómia elemei. 1991-ben a *Merre tart Csehszlovákia?* című memorandumban már egyértelmű megfogalmazásra került az autonómia igénye: a tömbmagyarság számára regionális vagy területi-, a szórványban élők számára kulturális autonómia. Az Együttélésben kialakult tehát az elképzelés a szlovákiai magyarság jövőjét illetően, mely nemzetközi tapasztalatokon (Dél-Tirol, Belgium, Spanyolország, Åland-szigetek), illetve az Európa Tanács önkormányzati és nyelvi chartáján alapult.

A Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom (MKDM) és a Magyar Polgári Párt (MPP) elképzelései a kezdetekben az iskolaügyi és kulturális autonómiára vonatkoztak. Az MKDM részéről megfogalmazásra került egy keretelképzelés a kisebbségi autonómia megteremtésére, de tisztázatlan maradt például az elképzelés területi vonatkozása, valamint az önkormányzati, államigazgatási szervekhez való kapcsolódás kérdése. Az MPP programjában fellelhető volt néhány területiséggel és önkormányzatokkal kapcsolatos elképzelés, de ezek nem az önrendelkezés elemeként, hanem az önkormányzatok regionális szerveződéseként jelentek meg.

Mérföldkőnek bizonyult az önrendelkezés szempontjából (is) az 1994. január 8-án Komáromban megtartott nagygyűlés, amelyen 3500 magyar polgármester, önkormányzati képviselő, és parlamenti képviselő nyilatkozta ki egyértelműen, hogy a magyarság olyan másodfokú önkormányzattal rendelkező területeket kíván kialakítani, amelyben számbeli többséget alkot. A nagygyűlés következtében történt meg a három magyar párt együttműködési és koalíciós szerződésének aláírása, amelynek 4. cikk (4) bekezdése a következő módon rendelkezik:

„A közös politikai program alapja a választott képviselők 1994. január 8-ai komáromi nagygyűlésén elfogadott dokumentumok tartalmának politikai vállalása, a bennük foglalt célkitűzések elérése, azaz a belső önrendelkezés, a területi önkormányzat vagy autonómia megalakítása, a helyi vagy számbeli kisebbségben élők személyi autonómiájának megteremtése, valamint a magyar közösség és a szlovákok közötti partneri viszony kialakítása. Ennek érdekében készek élni minden törvényes eszközzel belföldön és külföldön egyaránt.¹¹⁵”

A *Magyar Koalíció Pártja* létrejöttét végső kényszerítő erőként a Meciar kormány 1998-as választójogi törvény-módosításának köszönheti. A módosításnak két alapvető célja volt: egyrészt a koalíciók parlamentbe jutásának megnehezítése, másrészt a kis pártok kizárása a parlamentből. Választási koalíció esetében ugyanis minden koalíciót alkotó pártnak

¹¹⁴ Duray Miklós: Önrendelkezés a Szlovákiában élő magyarság törekvéseiben; in: Az önkormányzat az önrendelkezés alapja; Komárom, 1995. - alapján.

¹¹⁵ Duray Miklós: Önrendelkezés a Szlovákiában élő magyarság törekvéseiben; in: Az önkormányzat az önrendelkezés alapja; Komárom, 1995. 21.o.

külön- külön is el kellett volna érnie az 5%-os parlamenti küszöböt, azaz a magyar választási koalíciónak 15%-ra lett volna szüksége a parlamenti bejutáshoz. Ennek értelmében a Magyar Koalíciót is át kellett alakítani, amelynek legésszerűbb megoldása a három párt szövetségi párttá történő fúziója volt. Ezt a megoldást azonban az MKDM és az MPP ezidáig elutasította.

2.1.1.3. Az MKP a kormányban

Az 1998. szeptember 25-26-i parlamenti választásokon a szlovákiai magyarság erdélyi nemzettársához hasonlóan történelmi esélyt kapott problémáinak békés, demokratikus úton való rendezésére, történelmileg jogos igényeinek kielégítésére. A Meciar vezette Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom egyetlen mandátummal ugyan, de megnyerte a választásokat, de addigi koalíciós partnerével, a Szlovák Nemzeti Párttal együtt nem volt képes a kormányalakításra. Hosszú, fordulatokban gazdag és kimerítő tárgyalások után került sor a koalíciós szerződés megkötésére 1998. október 28-án a Szlovák Demokratikus Koalíció, a Demokratikus Baloldal Pártja, a Magyar Koalíció Pártja és a Polgári Egyetértés Pártja között.

Az MKP a közös kormányzás érdekében vállalta, hogy **nem követel etnikai alapon létrehozandó területi autonómiát, önálló magyar egyetemet, és nem veti fel a benesi dekretumok kérdését**. Sikerült a koalíciós szerződésbe beépíteni,¹¹⁶ hogy az MKP a húsz tagú kormányban egy miniszterelnök-helyettesi, két miniszteri, négy államtitkári és két hivatalvezetői helyet kapott. A parlamentben egy alelnöki, két bizottsági elnöki és számarányának megfelelő bizottsági tagsági hely birtokosa lett. A koalíciós partnerek közös vállalása volt, hogy lemondanak az alternatív oktatás bevezetésére irányuló követelésükről, ami az MKP vonatkozásában azt jelentette, hogy a másik három koalíciós partner nem kívánja bevezetni a történelem és a földrajz magyartól eltérő nyelven való oktatását.

Az MKP választási programjából egyebek mellett sikerült beépíteni a kormányprogramba,¹¹⁷ hogy a kormány felülvizsgálja a területi közigazgatás felosztásáról szóló törvényt abból a szempontból, hogy a jelenlegi nyolc kerületet tovább osztják megyékre; aláírja és ratifikálja a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Chartáját, valamint az Európai Önkormányzati Chartát; segíti és fejleszti a határmenti régiók együttműködését, megteremtí az eurorégiók megalakításához szükséges törvényi háttérrel; elfogadja a kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvényt.

A fenti felsorolásokból számunkra most az a pont a leglényegesebb, hogy az MKP lemondott az etnikai alapon szerveződő területi autonómiáról. A pozsonyi vezetők beszélgetéseink alatt szinte kivétel nélkül hangoztatták, hogy pusztán az *etnikai elven alapuló területi autonómia igényéről* mondtak le. Mindehhez Duray Miklós értelmezése szerint¹¹⁸ látni kell, hogy a területi autonómiák eddig sem az etnikai elv alapján konstituálódtak.

¹¹⁶ részletesen lásd: Reiter József: A szlovákiai Magyar Koalíció Pártja kormányzati tevékenységének első négy hónapja, 1999. március; kézirat

¹¹⁷ részletesen lásd: Reiter József: im.

¹¹⁸ Duray Miklós: A kommunizmus és a demokrácia szlovákiai bukása közötti nyolc év rövid áttekintése, 1998.

Az elképzelés tehát az, hogy egy adott területen, közigazgatási egységben, ahol a kisebbség többséget alkot, sajátos módon, törvények útján rendeződjenek az etnikai kapcsolatok. Ennek egyik megnyilvánulása lehetett volna, hogy országos méretekben a szlovák továbbra is hivatalos nyelv marad, de azon az adott területen, ahol magyarok élnek többségben a magyar nyelv lesz az első. Mindez nem egyenlő az etnikai elvű területi autonómiával. A Magyar Koalíció Pártja tehát arról mondott le, amit igazából sosem akart. A lemondás semmi esetre sem értelmezhető úgy, hogy az MKP lemondott a területi autonómia megoldási lehetőségéről. Tény ugyanakkor, hogy a koalíció mindhárom pártja az önkormányzatiság elmélyítését és a szubszidiaritás elvének minél teljesebb érvényesítését tekinti megvalósítandó célnak.

Ennek alátámasztására idézünk az MKP őszi választási programjából: „A nemzeti közösségek, nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jogállásának rendezése; (...) mielőbb szükség van egy olyan jogi rendezésre, mely a nemzeti (közösségek) kisebbségek jogállását rendezi az anyanyelvű művelődés, a nyelvhasználat és a kisebbségeket érintő ügyekben történő döntéshozatalban való részvétel terén. (...) Szükségesnek tartjuk, hogy a szubszidiaritás elve érvényesüljön a nemzeti kisebbségek esetében is, az öngazgatás joga és lehetősége őket is megilleti. (...)”¹¹⁹

2.1.1.4. Autonómia = Önkormányzatiság

Az autonómia vörös posztó a szlovákság szemében, azt szinte kivétel nélkül az elszakadási szándékkal azonosítják. Ezért kényszerülnek a magyar vezetők arra, hogy az autonómia fogalmát az önkormányzatisággal helyettesítsék. Érthető tehát, hogy miért szenteltek kiemelt figyelmet a választási programban a decentralizált közigazgatás és az önkormányzatiság eszméjének.¹²⁰

Az MKP a *Szlovákia területi közigazgatási felosztásáról szóló 221/96 számú törvény* módosítása során el kívánja érni, hogy a legutóbbi Meciar-féle szabályozás keretében elfogadott 8 közigazgatási kerületre való felosztás helyett a parlament állítsa vissza a történelmileg kialakult megye és járási rendszert. Ennek indokaként említendő, hogy az említett szabályozás kövekeztében a magyar lakosság részaránya 30% alá esett a megyerendszerben lévő 60-70% helyett; a közigazgatási központok távol kerültek a magyar lakosság túlnyomó többségétől, aminek következtében hivatali és egyéb ügyeik intézése rendkívüli módon megnehezült; illetve olyanok kezébe került a magyarság problémáival kapcsolatos döntési jogkör, akik a legkevesbé tájékozottak a magyarság helyzetéről. Az MKP által kezdeményezett elrendezés teljesen egybecseng az Európai Unió szubszidiaritási és önkormányzati elvével, a javaslat alapján tehát a legkisebb közigazgatási egységek nagyfokú önállósággal intézhetnék ügyeiket pénzeszközök biztosításával a helyi és járási önkormányzatokban.

Az 1998 végén felálló szlovák kormány - az MKP javaslatára - vállalta az Önkormányzati Charta elfogadását, ratifikációját, belső jogrendbe való beillesztését, illetve ezzel kapcsolatban a 369/98 sz. önkormányzati törvény módosítását. A magyar koalíció felismerte, hogy a jelenlegi helyi közigazgatási egységek nem rendelkeznek megfelelő garanciákkal az önkormányzati feladatok ellátásához szükséges pénzek biztosítására vonatkozóan,

¹¹⁹ Magyar Koalíció Pártja Választási Program 1998., 2. o.

¹²⁰ MKP Választási Program 1998. 5. o.

így kiszolgáltatottságuk állandó a mindenkori hatalomnak; illetve a helyi önkormányzatok befolyása igen alacsony közösségeik életének alakítására vonatkozóan.

Kvarda József képviselő úr tájékoztatása szerint a kormány tisztában van azzal, hogy az Önkormányzati Charta elfogadása része az EU integráció alapkövetelményeinek. A kormány - bizonyos feltételekkel - már elfogadta a chartához való csatlakozást, de ez hivatalosan még nem került a parlament elé. Igazából a problémát az jelenti, hogy a szlovák politika célja külsőleg az Európai Unió meggyőzése, de valójában mindenképp uralkodni akarnak, amely alól természetesen nem az önkormányzatok jelentik a kivételt. A legkomolyabb nehézségek a Charta 4. cikk 3. bekezdésével kapcsolatban merülnek fel. Az említett bekezdés szerint: „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.” Nyilvánvaló, hogy az idézett bekezdés tulajdonképpen a charta lényegének tekinthető, ám Szlovákiának éppen ezzel kapcsolatban vannak problémái, amihez még az önkormányzatok finanszírozásával kapcsolatos pénzügyi kérdések is kapcsolódnak. A charta vezérelvének számító szubszidiaritás a helyi és regionális - tehát területi elven alapuló - autonómiák kialakulását szolgálja. Az önkormányzatok kiszolgáltatott gazdasági helyzete hathatós eszköz a központi hatalom kezében az önkormányzatok féken tartására.

2.1.1.5. Az önrendelkezésről

Az önrendelkezés folyamatát a szlovákok a magyarokkal ellentétesen értelmezik, aminek lényege, hogy ők ezt kizárólag egy nemzet állami önrendelkezésére való jogként értik. A magyar álláspont szerint¹²¹ nem feltétlenül szükséges, hogy az önrendelkezés önálló állami megvalósuláshoz vezessen. Minden egységes identitású csoportnak joga van az önrendelkezésre. Fontos tehát hangsúlyozni, hogy ez nem szükségszerűen vezet állami önállósuláshoz. Az önmeghatározásnak, az autonómiára való törekvésnek szükséges feltétele, hogy az adott csoport az ország határain belül önmaga dönthessen saját ügyeiben, saját maga szabályozhassa életét. Érdekes paradoxon, hogy akik Szlovákia önállósulását szorgalmazták, azok az önrendelkezést kizárólag a szlovák nemzet jogaként fogják föl. Nem ismerik el az önrendelkezés azon elvét, miszerint adott országon belül a különböző csoportok önrendelkezési jogukat az állami egység tiszteletben tartásával érvényesíthetnék.

Kérdéseink közt szerepelt, hogy *milyen megoldást lát maga a nép helyzetének javítására, problémái megoldására*. Ezzel kapcsolatban megtudtuk, hogy a *magyarságnak* határozott *elképzelései* vannak, amelyek Duray Miklós szerint¹²² három nagy csoportba sorolhatók:

¹²¹ Duray Miklós: *Ismét kutyaszorítóban*; Gyurcsik Iván interjúja 1994.

¹²² Duray Miklós: *Lesz-e történelmi fordulat a felvidéki magyarság életében a rendszerváltozás és az államfordulat után?* 1998.

1. A szülőföldhöz való kötődés a leghagyományosabb érték a felvidéki magyarság értékrendjében. Ennek oka feltehetően abban keresendő, hogy ezen területek lakossága nem cserélődött jelentősen az elmúlt évszázadok során. A szülőföld értéke és jelentősége a trianoni békekötést követően nőtt meg igazán, hiszen az elvesztett haza szerepét a szülőföld kezdte betölteni. Mindennek következménye, hogy a felvidéki magyarság nagy része nem érzi hazájának sem Szlovákiát, sem Magyarországot, hanem kizárólag a szülőföldjét.
2. A magyarság rendszerváltozást követő reményei jogi helyzetének javulása iránt nem teljesültek. Sőt, Vladimir Meciar kormányzása alatt a kiszolgáltatottság és reményvesztés érzése mélyebb volt, mint a kommunista időszakban. Mindez elvezetett ahhoz, hogy a felvidéki magyarság 50%-a a megoldási lehetőséget a békés határmódosításban látja.
3. A megoldási lehetőségek között legelterjedtebb az autonómia igénye (kulturális és területi), amelynek támogatottsága 70% fölötti. Az autonómia fejlett szervezeti kereteket és magas szintű jogtudatot igényel. Az autonómia magas támogatottsága jelzi, hogy a magyar közösség igényli a hatalomban való részesedést, a hatáskörök és jogkörök megosztását.

Az MKP „menetrendjében” kitűzött célként az etnikai elvű nemzetállam eszméjének háttérbe szorítása áll. Ehhez első lépésként szükséges volt, hogy a szlovákiai magyar legitim politikai erő természetszerűleg váljon kormányalakító tényezővé. További lépésként következhet a közigazgatási reform és a helyi, illetve regionális önkormányzatok jogköreinek jelentős bővítése. Ezt követően kerülne sor az államigazgatás reformjára. Így elképzelhetővé válna helyi és regionális autonómiák kialakulása és megerősödése, amelyeken belül viszonylag igazságosan lenne kezelhető a szlovák-magyar viszony. Természetesen nem kizárt a klasszikus területi autonómia létrejötte sem, vagy a föderalisztikus elemeket tartalmazó társnemzeti viszony megteremtése.

Mindezen lehetséges lépések fontos alapja az alkotmány nagymérvű reformja. Bárdos Gyula, az MKP frakcióvezetője, valamint dr. Mészáros Lajos Alkotmányügyi bizottsági elnök tájékoztatása alapján sikerült megtudnunk, hogy egy parlamenti határozat értelmében hét tagú alkotmányozó bizottság működik, amelyben természetesen az MKP is képviselttel rendelkezik. 1999. szeptember végéig a bizottság feladata az alkotmány hibáinak föltérképezése. Ekkor várható politikai megegyezés arról, hogy a hibákat módosítással, avagy új alkotmány hozatallal kívánják-e orvosolni.

2.1.2. Véleménykülönbségek a Magyar Koalíció Pártjában

Az MKP létrejöttével kapcsolatban már említettük, hogy az külső kényszerítő erőként egyértelműen Vladimir Meciar harmadik kormányának választójogi törvény- módosításának köszönhető. Az 1994. május-július óta létező választási koalíciót egy párttá kellett átalakítani a parlamentbe való bejutás érdekében. Mindez legegyszerűbben a három magyar párt fúziójával valósulhatott meg. A magyar egység szükségességét már többen régóta felismerték, a magyar közösség tagjai is egyre inkább kíváncsúnak tartották az érdekükben történő egységes fellépést. 1994 tavasza óta az *Együttélés Politikai Mozgalom* egyértelműen szorgalmazta ezt a reális megoldást, de ez a javaslat mindig elutasításra talált elsősorban a

Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom és a *Magyar Polgári Párt* tisztségviselői részéről. Ők olyan lehetőségeket próbáltak keresni, ami nem kényszeríti őket pártjuk jogalanyiségének feladására. A fuzionálás ellen a szellemiségükhöz közel álló szlovák pártok is bízatták őket. Az 1998-as választások előtt két út állt a pártok előtt: vagy elmarad az egység, és nem lesz magyar képviselő a parlamentben, vagy szövetségi pártba egyesülnek a magyar pártok, és ezen belül önálló szervezeti egységként kialakulhatnak a különböző platformok (keresztény-konzervatív, liberális és szociáldemokrata platform)

A választásokon az egységes magyar párt bebizonyította, hogy tud össz-szlovákiai szinten problémákat fölvetni és rájuk megoldásokat találni. Nemzetközi és belső kapcsolatait kihasználva ki tud lépni abból a „kis nacionalista párt”¹²³ képéből, amelyet a szlovákiai pártok ragasztottak rá világnézetüktől függetlenül pusztán azért, hogy hivatkozási alapként szolgáljon arra a magyarázatra, miért is nem tekintik egyenlő partnernek a pártot.

Arra a kérdésre, hogy valójában milyen párt is az MKP, Bugár Béla elnök úr a Szent László Akadémia 1999. február 4-i előadásán a következőt nyilatkozta:¹²⁴ „Egy biztos, nem baloldali!” A központosított állameszmény helyett a decentralizáció jellemzi. Két platformra osztható: liberálisra és konzervatívra. Szellemiségét tekintve inkább konzervatív, történelmi liberális. Egyszóval belső tarkaság jellemzi, amelyben a nemzeti jelleg erősebb. Egyértelműen elkötelezett a magyarság ügye mellett, de semmi estre sem nacionalista. Véleménye szerint egyébként nem jellemző, hogy a többségeket az MKP ideológiai irányultsága érdekelné.

Bárdos Gyula frakcióvezető úr elmondása szerint az MKP-n belül megtörtént a teljes egybeolvadás. A liberális platformot a Magyar Polgári Párt tagjai és képviselői alkotják, még a konzervatív platformot az Együttélés és a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom érzi magáénak. A tizenöt fős elnökségben abszolút többségben vannak a konzervatív platform képviselői, a liberálisok csupán három elnökségi hely birtokosai.

Duray Miklós arról tájékoztatott minket, hogy előfordulnak nézetkülönbségek, de ezek semmiképp sem esnek egybe pártellentétekkel. Az eltérő vélemények közelítése a legfelsőbb vezetés szintjén történik, így csak a legritkább esetben érvényesülhetnek csoportérdekek. Más kérdés, hogy a platformok nem igazán működnek, legalábbis nem olyan szinten ahogy az Erdélyben figyelemmel kísérhető. Itt a platformok inkább a vidéki szervezetek szintjén maradtak meg, amit azzal lehet magyarázni, hogy ők személyekhez, csoportokhoz kötődnek.

*

1999. november 13-14-én Révkomáromban az MKP második közgyűlésén a küldöttek többségi szavazással módosították a párt alapszabályát, megszüntetve ezzel az eddig működő platformokat. Ennek az intézkedésnek a célja az volt, hogy a nemzetközi partnerkapcsolatok építése során a felvidéki magyarok meghatározó politikai tömörülése az Európai Demokratikus Unió tagja lehessen. Az alapszabály módosítása következtében az MKP egységes néppártként folytatja politikai tevékenységét.

A kongresszuson Bugár Béla elnök értékelte a három párt egyesítését kimondó első kongresszustól eltelt másfél esztendő időszakot. Az elnök a párt politikai szereplését, a

¹²³ Reiter József: im.

¹²⁴ A szerzők jegyzete alapján

kormányban betöltött szerepét pozitívan értékelte, hiányosságokat elsősorban a pártépítésben követtek el szerinte a magyar politikusok. Ezt az értékelést megerősítette a közgyűlés vendége, Mikulas Dzurinda miniszterelnök úr is, aki az MKP-t kiszámítható és megbízható koalíciós partnerként jellemezte. Beszédében kiemelte, hogy a magyar politikusok valós országépítő tevékenységet folytatnak Szlovákiában.

Az alapszabály-módosító és tisztújító közgyűlés sokat foglalkozott a pártépítés és a párton belüli demokrácia elmélyítésének kérdésével, és a helyzet javítása érdekében létrehozta az ügyvezető alelnöki posztot, amely ellátásával Duray Miklóst, a párt eddigi tiszteletbeli elnökét bízták meg. A küldöttek továbbra is bizalmat szavaztak Bugár Béla eddigi elnöknek.

Olyan törésvonal jelentkezett ugyanakkor a párton belül, amelynek ilyen erős megnyilvánulása mind a küldötteket, mind a pártvezetést meglepte. Az egységet ezúttal nem a három elődpárthoz köthető ideológiai különbségek veszélyeztették, hanem a keleti régió által gyakran hangoztatott „régiósovinizmus.” Ennek a lényege, hogy az eddigi tizenöt fős elnökségben csak a nyugati régió rendelkezett képvisellel; a közép- és kelet-szlovákiaiak sérelmezték, hogy teljesen kiszorulnak a csúcsvezetésből. Javasolták tehát, hogy az elnökség egészüljön ki az általuk támogatott négy jelölttel. A kongresszus ezt nem támogatta, mire a közép- és kelet-szlovákiaiak elhagyták a termet. A kompromisszum csak hosszas alkudozás után született meg.

Tornay István szerint¹²⁵ rendkívül kritikus hangnem jellemezte a tanácskozást. A Szlovák kormánykoalíció tevékenysége messze van az ideálistól, ma minden párt beismeri, hogy a kabinet rengeteg hibát követ el, de az is tény, hogy ennek a koalíciónak nincs elfogadható alternatívája. A Dzurinda kabinet egy esztendeje alatt bebizonyosodott, hogy az MKP a kormány legstabilabb, legkövetkezetesebb politikát folytató tagja. A kongresszusi küldöttek közül senki sem kérdőjelezte meg a párt kormányzati részvételének szükségességét.

2.1.3. Az MKP kapcsolata más határon túli szervezetekkel, anyaországi pártokkal

Az erre a kérdésre vonatkozó válaszadást a választási programból való idézéssel kezdjük: „Az MKP korrekt kapcsolatra törekszik a magyarországi parlamenti pártokkal. A mindenkor magyar kormánnyal - pártállásra való tekintet nélkül - rendszeres és hatékony kapcsolatot kíván tartani. Nincs szándékában a magyarországi belpolitikai folyamatokban közvetlen szerepet vállalni, vagy annak eszközévé válni. Pozitívan értékeli a magyar kormány azon igyekezetét, hogy a határon túli kisebbségeket érintő kérdésekben azok legitim képviselőivel konzultál, illetve tiszteletben tartja ezen közösségek megfogalmazott célkitűzéseit a nemzetközi jogi gyakorlattal összhangban.”

A valóságban az MKP kapcsolatai - elsősorban az idő rövidege miatt - nem épültek olyan szintre, hogy az a kívánatosnak megfeleljen. A jelenlegi kapcsolatok jórészt az Együttélés által lefektetett alapokra épülnek. Duray Miklós szerint a kérdésre a jövőben nagy(obb) figyelmet kell fordítani. A magyarországi pártok közül egyedül a FIDESZ-MPP

¹²⁵ Napi Magyarország 1999. november 15-i szám

hívja őket különböző összejövetelekre, konferenciákra. Sajnálatos tény, hogy a másik oldalról az MKP magatartása is hasonlóan hűvös az anyaországi pártok vonatkozásában, amelynek elsősorban belső okai vannak, de ezekről részletes tájékoztatást nem kaptunk.

Más határon túli magyar szervezetekkel való kapcsolat az RMDSZ vonatkozásában a konzultációkig terjed, a Vajdasággal való elmélyült kapcsolattartást vízumkényszer nehezíti, a horvátországi szervezetekkel minimális a kapcsolat, míg a többiekkel (Kárpátalja, Szlovénia...) az esetlegesség szintjét is alig éri el.

Szintén a választási programban olvasható, hogy: „az MKP kiemelt fontosságot tulajdonít a magyarországi nem kormányzati szervezetekkel való együttműködésnek csakúgy, mint a kelet-közép-európai országokban élő magyar közösségek legitim szervezeteivel való kapcsolattartásnak, illetve a világ országaiban élő szóróványmagyarság szervezeteivel való együttműködésnek.” A fent leírtak értelmében egyértelmű, hogy a választási program ki valóan fogalmazott gondolatai tartalommal való megtöltésre várnak.

2.1.4. Az euro - atlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések

1997. júliusában Madridban eldőlt, hogy Szlovákiát nem hívják meg a NATO bővítését előkészítő tárgyalásokra, később pedig, hogy Szlovákia nem lesz azon országok sorában sem, amelyekkel tárgyalásokat kezdenek az EU-hoz való csatlakozásról. Pedig Szlovákia mint Csehszlovákia része korábban potenciális tagnak számított mindkét integrációs szervezet számára. Csakhogy 1997-re egyértelműen láthatóvá váltak a szlovák politika betegségei, amelyek az integráció reményének szertefoszlásához vezettek.

A Szlovákiát elmarasztaló főbb kifogások a következők voltak:

1. Az Európa Tanácsba való felvétel körüli bonyodalmak. A felvétel előtt Szlovákia több ígéretet tett arra nézve, hogy az ET ajánlásait betartják. A Szlovák Nemzeti Tanács nagynehezen elfogadott egy olyan határozatot, mely tiszteletben tartja az ET parlamenti közgyűlésének 1201. (1993) számú ajánlását. 1994. június 30-án este, néhány órával Szlovákia felvétele után vezető kormánypolitikusok úgy nyilatkoztak, hogy számukra a felvételi határozat követelményei betarthatatlanok. Így az egész ET-t „csőbe húzták”.
2. A Szlovák titkosrendőrség által a köztársasági elnök fia ellen elkövetett emberrablás;
3. A Meciar párthoz (HZDS) hűtlenné vált parlamenti képviselő jogtalan kizárása a törvényhozó testületből, a parlamenti demokrácia alapelveinek sorozatos megsértése;
4. A köztársasági elnök közvetlen megválasztásáról kiírt népszavazás kormány általi meg hiúsítása;
5. A nemzeti kisebbségek és a magyar nemzeti közösség tisztázatlan jogállása; Ez utóbbi többek között kiterjedt a kisebbségi nyelvek használatának akadályozására, a magyar oktatásügy problémáira.

A Szlovákia népességének 12 %-át alkotó magyarok úgy tűnik egyfelől kevesebbet vesztek szlovák polgártársaiknál, mert legalább Magyarország integrálódhat, másfelől viszont nagyobb veszteség érte őket, mert így egyre távolabb kerülnek az anyaországtól.

Egyértelműen meghaladottá vált tehát az a meglehetősen naív álláspont, amit korábban többen hangoztattak, miszerint a nemzetrészek elszakadásának megakadályozása úgy oldható meg, hogy a magyarság által lakott hat ország egyszerre integrálódik.

Napjainkra nyilvánvalóvá vált, hogy az 1998-as választások után felálló kormánynak köszönhetően a környező országok közül egyedül Szlovákiának maradt némi esélye a fölzárkózásra. Magyarország ezt elősegítendő szorgalmazta és végigvitte a *visegrádi hármas* Szlovákiával történő négyessé bővítését, és minden lehetséges fórumon folyamatosan hangoztatja Magyarország érdekeltségét Szlovákia minél előbbi fölzárkózásában, euro-atlanti integrációjában, amelyhez elsősorban diplomáciai segítséget nyújt. Természetes, hogy ennek érdekében Szlovákiának is akadnak tennivalói, amelyek közül kiemelkedik a kisebbségi nyelvhasználatot szabályozó törvény alkotása, az Önkormányzati-, illetve Regionális Charta aláírása és ratifikálása, eurorégiók létrejöttéhez szükséges törvényi háttér megteremtése, közigazgatási felosztásról szóló törvény felülvizsgálata, diplomák kölcsönös elismeréséről szóló egyezmény aláírása. Ha mindezeket a kérdéseket sikerül kielégítő módon szabályozni, akkor Szlovákia felkapaszkodhat még az EU-ba induló eredetileg öt fős hajóra. A NATO-hajó azonban - Szlovákia nélkül - sikeresen befutott 1999 tavaszán. Igaz, hogy sokan várnak a kikötőben, az újabb hajó indulásának időpontja azonban egyelőre bizonytalan.

Duray Miklós világított rá arra a szempontra, hogy a Trianon utáni Magyarország nemzetközi jogalanyisága révén a történelmi Magyarország jogfolytonosságának egyetlen megtestesítője, és mivel ez magába foglalta az egész magyar nemzetet, így a majdani európai uniós tagság logikailag kiterjed az egész magyar nemzetre, akkor is, ha a nemzetközi jog jelen állása nem ezt tükrözi.

Abban az esetben, *ha Magyarország előbb lesz tag mint Szlovákia* és a szomszédos államok, akkor érvényesítheti elvárásait szomszédai irányában. Egyértelmű, hogy az uniós tagság előnyeinek egy részét ki lehet és ki is kell majd terjeszteni a környező országok magyar közösségeire. Ehhez elengedhetetlenül szükség lenne a magyar nemzet egységének megállapítására és alkotmányban való rögzítésére. Törvényt kellene továbbá hozni a határon túli magyarok jogállásáról, ami után bizonyos feltételek mellett szóba jöhetne a kettős állampolgárság és a magyar útlevél is. Mindez azt eredményezné, hogy például a felvidéki magyarok Szlovákián kívül az Európai Unió egyik tagországának állampolgáraként jelenhetnének meg.

Szükségesnek érezzük megjegyezni, hogy pozsonyi megbeszéléseink alapján a kettős állampolgárság kérdését illetően az vált számunkra nyilvánvalóvá, hogy az MKP vezetői nem igazán hívei ennek a megoldásnak. Tisztában vannak azon problémák sokaságával, amelyek ezzel kapcsolatban felmerülhetnek, ezért a kettős állampolgárságot maximalista megoldásnak tartják. Legsúlyosabb problémaként annak a kérdésnek a megválaszolása jelentkezik, hogy *ki számít magyarnak?* Egybehangzó vélemény szerint a kettős állampolgárság egy nemzeti kataszter létrejöveteléhez vezetne. Sokkal inkább támogathatónak tartják azt a fölvetést, miszerint a magyar törvényhozásnak törvényt kellene hoznia a határon túli magyarok jogállásáról, anyaországban biztosított jogaikról. Ezzel a kérdéssel dolgozatunk utolsó fejezetében foglalkozunk részletesen.

2.1.4.1. Változott-e Magyarország és a magyar nemzeti közösségek megítélése a NATO tagság és az EU meghívás következtében?

Erre a kérdésre határozott és egyértelmű válasz nem adható. Tény egyfelől, hogy feljebb értékelődtek a szlovák - magyar kapcsolatok, amihez nagyban hozzájárult Szlovákia

bevétele a Visegrádiak közé. A magyar politikusok szerint Magyarország tagsága illetve meghívása egyelőre nem eredményezett számottevő változást a magyar közösség megítélésében. Ennek valószínűleg az az oka, hogy Szlovákiában még élhet a remény az EU-val való tárgyalások megkezdésére. Másfelől látni kell, hogy amennyiben Szlovákia második nekifutásra is kimarad, úgy minden valószínűség szerint a magyarok lesznek bűnbaknak kikiáltva (ugyanúgy, ahogy az első alkalommal), hiszen az ő „állandó akadékoságuk, maximalista kisebbségi követeléseik” hátráltatták és akadályozták meg Szlovákia integrációját.

Be kell számolnunk arról az élményünkről is, hogy 1999. március 31-én Vörös Péter pártigazgató úr jóvoltából bejutottunk a Szlovák Nemzeti Tanács épületébe, ahol több magyar képviselő is szívélyesen fogadott bennünket, és készséggel válaszoltak kérdéseinkre. Szabó Olga képviselőasszony volt olyan kedves, hogy végigkálauzolt bennünket a törvényhozás épületén, így bejutottunk az ülésterembe is. (Zárójelben jegyezzük meg, hogy nemsokkal ez előtt engedte át Magyarország légterét a NATO gépei számára) Az ülésteremben épp bizalmatlansági indítványt készült benyújtani az ellenzék a kormány ellen. Bár egyikünk sem bírja a szlovák nyelvet, mégis mindkettőnknek föltűnt a gyakori *koszovo*, *magyarszko*, *autonomie* szavak emlegetése. Kérdésünkre a képviselőasszony elmondta, hogy reggel óta az a téma, hogy Magyarország átengedte légterét a NATO-nak, a szláv testvérek bajban vannak, a magyarok már most az autonómiáért küzdenek, a szlovák kormány pedig nem csinál semmit, stb., stb. Korábban, még itthon hallottunk a szlovák ellenzék nem éppen magyarbarát „szónoklásairól”, Jan Slotáról és társairól, de a valóság felülmúlta képzeletünket. Miután régen délutánra járt már az idő, az üléstermet elhagyni azonban nem lehetett, mert az ellenzék bármikor szavazásra bocsáthatta a kormánytól való bizalom megvonását, aminek leszavazásához szükség lehet a kormánypártok — így az MKP szavazataira is.

A pozsonyi vezetők kivétel nélkül rendkívül segítőkészek voltak, sokszor olyan háttérinformációkat osztottak meg velünk, amelyekhez itthon nyilvánvalóan nem juthattunk hozzá. Az egyik képviselő például elmondta, hogy Jan Cuper szerint miért nincs Szlovákia egyértelműen elkötelezve az EU integráció irányába, miért kacsingat - illetve kacsingatott a múltban Moszkva felé. Ezt a véleményét egy külföldi repülőút alatt osztotta meg ugyanazon delegációhoz tartozó képviselőtársával. Cuper nézete szerint az EU egy birodalom. A történelem tanulsága szerint minden birodalom felbomlik egyszer, így történt ez Rómával és a Szovjetunióval is. Márpedig ha Szlovákia bemegy az EU-ba, akkor annak felbomlása esetén nem úgy jön ki onnan, ahogy bement (szükségtelennek tartjuk megjegyezni, hogy Cuper itt elsősorban területi és népességi vonatkozásokra gondolt).

2.1.5. Néhány szó a nyelvtörvény csapdájáról

A szlovák nemzet önálló hatalmi törekvéseinek kezdettől fogva a nyelvi kérdés volt az egyik fő szimbóluma. A szlovákok államalkotási törekvéseiben mindez úgy jelent meg, hogy politikai vagy erőszakos eszközökkel nyelvileg homogén országot teremtsenek, tehát minden más nyelvet kiszorítsanak a közhasználatból. Ez a törekvés tehát évtizedek óta jellemzi a szlovák politikát, de legerősebben a rendszerváltozás után Meciar országglása(i) alatt jelentkezett.

Az 1995. november 15-én elfogadott szlovák nyelvtörvény kimondja: „a szlovák nyelv elsőbbséget élvez minden egyéb nyelvvel szemben.” Mivel ez a mondat az ország egész területére vonatkozik, így helyi és regionális szinten is háttérbe szorítja a kisebbségek nyelveit. A törvény a hivatalos érintkezésben csak az államnyelvet engedélyezi. Ez alól azon önkormányzatok sem jelentenek kivételt, ahol a magyarok képviselete 100%-os. Az alkotmány 11. cikkében szereplő szerzett jogok védelmét figyelmen kívül hagyva szüntette meg ez a törvény az eddig hatályos nyelvtörvényt (1990), amely eddig garantálta a kisebbségi nyelvhasználatot a hivatalos érintkezés során azon községekben, ahol azok 20% fölötti arányban éltek. Az újraszabályozás következtében váltak az eddig kétnyelvű iskolai dokumentációk kötelezően egynyelvűvé. Tovább folytathatnánk azt a felsorolást, amely rendelkezések ellen a Magyar Koalíció még 1995. november 21-én tiltakozott. A koalíció már akkor javasolta a kifogásolt részek megváltoztatását, az Európa Tanács Kisebbségi vagy Regionális Nyelvekről szóló Chartájának aláírását és ratifikálását, illetve kisebbségi nyelvhasználatot szabályozó törvény elfogadását. Ám ezek a követelések akkor süket fülekre találtak.

Feljebb már említettük, hogy Szlovákia integrációjának elhalasztásában fontos okként jelentkezett a kisebbségek szabályozatlan jogállása, európai igényeknek megfelelő követelések kielégítetlensége. Szintén szóltunk arról, hogy az 1998 végén felálló kormány programjába az MKP sikeresen építette be a nyelvhasználat szabályozására vonatkozó céljait.

Okkal várhatta tehát a magyar közösség, hogy az új kormány meghallgatja cseppet sem irreális követeléseit. Felvidéki tartózkodásunk alatt Mészáros Lajos képviselő úrtól azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a magyar koalíció 1996-ban a nyelvi charta figyelembevételével kidolgozta a törvény alapjául szolgáló alapelveket, amelyet mindhárom párt véleményezett. 1998 őszére létrejött az MKP, és elkészült a saját törvénytervezet, amelyet előzetesen rávetítettek az Európai Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményre. Természetes, hogy a törvénytervezet nem kizárólag a magyar kisebbség számára készült, így szem előtt tartották a Szlovákiában élő mind a nyolc kisebbség érdekeit is. Az egyeztetések során felmerült nyelvi zónák megállapítása, ám ezt a javaslatot később elvetették, és helyette a finn modellt fogadták el, amely a lakosság 8% -ához köti a kisebbségi nyelvhasználatot. A kormánykoalíciós tárgyalásokon az első probléma ott merült föl, hogy a születendő törvény hány %-ot állapítson meg a kisebbségek számára a nyelvhasználatához, 10%-ot, vagy 20%-ot. Ehhez tudnunk kell, hogy Szlovákiában 522 községben haladja meg a magyar lakosság aránya a 10%-ot, és 503 községben nagyobb 20%-nál. A különbség tehát nem nagy, mindössze 19 községről van szó. A magyar részről tárgyalók próbáltak azzal érvelni, hogy a 10% elfogadása elsősorban a magyar közösségnél kisebb nemzetiségek számára volna előnyös, például a ruszinoknak, akik mintegy 200 községben élnek, de csak 120-ban haladja meg az arányuk a 10%-ot. A szlovákok azonban ragaszkodtak a 20%-hoz, így az került elfogadásra.

A pozsonyi magyar vezetők között egyértelmű volt az a vélemény, miszerint a kisebbségi nyelvhasználatot szabályozó törvény kielégítő elfogadását koalíciós szakítópróbának tekintik. Már tavasszal látni kellett azonban a kényszerpályát: az integráció érdekében mindenképp engedni kell, hiszen ha az a magyarok miatt nem megszavazott nyelvtörvényen bukik el, beláthatatlan következményekhez vezethet. Másfelől egyértelmű, hogy egy kirakattörvény nem támogatható. Látni kell azt is, hogy a jelenlegi kormánykoalíciónak nincs más potenciális alternatívája, így annak fönntartása elemi érdek.

A tavasz óta eltelt időben megtörtént a kisebbségi nyelvtörvény elfogadása, amelyhez a Magyar Koalíció Pártja nem adta szavazatait. Mészáros Lajos képviselő úr információinkat kiegészítendő elmondta, hogy jelenleg sem tekintik befejezettnak a nyelvhasználat ügyét. Az MKP más törvények elfogadása során törekszik egyfajta kiegészítő szabályozás megvalósítására. Az EU üdvözölte a törvény megszületésének tényét, ám ez a törvény a felvidéki magyarság véleményével egyetértve leginkább úgy jellemezhető, hogy „kilóra megvan!”

A magyar kormány szerint¹²⁶ a kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvény elfogadásának módja azt jelzi, hogy a szlovák politikai életben mélyek a magyarellenes reflexek. A törvény elfogadásakor pont a legérintettebbek véleményét nem vették figyelembe. Budapest jelezte, hogy mindez ellentétes a két ország között megvalósítandó szellemiséggel. Az ígéret ugyanakkor áll: a magyarság jogos követeléseinek teljesítésére más törvények (pl: kulturális) nyelvhasználati fejezeteiben kerül sor. „Az MKP tényleges koalíciós partneri szerepének biztosítása sarokköve lesz az eljövendő szlovákiai jogszabály-alkotási folyamat magyar kormányzati megítélésének.” (Németh Zsolt)

¹²⁶ Németh Zsolt előadása a MÁÉRT II. ülésén

2.2. Kárpátalja

2.2.1. Az autonómia kérdése

A Kárpátaljai magyarság autonómiatörekvése - mint az általában az egész Kárpát-medencében megfigyelhető - óriási ellenállásba ütközik. A KMKSZ megalakulása -1989. február 26- óta - az alapszabályban foglalt rendelkezéseknek megfelelően felvállalta a helyi magyarság autonómiatörekvéseinek megjelenítését. 1989. szeptember 10 - én foglalkozott a Választmány először a kérdéssel: „biztosítható-e, s ha igen, miképpen, hogy a magyar többségű beregszászi járás határain kívül, főleg a szórványban élő magyarságra is kiterjedjenek a területi autonómia által garantált jogok és lehetőségek.”¹²⁷ Konkrét elképzelések ekkor még nem körvonalazódtak, ugyanakkor az ekkor elfogadott állásfoglalás leszögezte, hogy támogatja egy magyar autonóm körzet létrehozását Beregszász központtal.

Az autonómiára irányuló törekvések az 1991. augusztusi moszkvai puccs után kaptak újra lendületet. A társadalmi szervezetek és pártok mellett a KMKSZ is síkra szállt Kárpátalja Ukrajnán belüli autonómiája mellett, ugyanakkor továbbra sem mondott le a Beregszász központú magyar autonóm körzet létrehozásáról. A beregszászi Járási Tanácsban 1991 őszén határozat született arról, hogy az Ukrajna függetlenségéről dönteni hivatott országos referendummal egyidőben népszavazást tartanak a magyar autonóm körzet létrehozásáról a beregszászi járás területén. A KMKSZ Választmánya felszólította a kárpátaljai magyarságot, hogy voksoljon Ukrajna függetlenségére, Kárpátalja különleges gazdasági státusára, a beregszászi járásban pedig a magyar autonóm körzet létrehozására.

1991. december 1-én 80 %-os többség szavazott a népszavazáson Kárpátalja különleges önkormányzata, az autonómia, illetve Beregszász járás nemzetiségi körzet megalakítása mellett. 1992 áprilisára elkészült a KMKSZ terveze a körzet létrehozására és alapokmánya vonatkozóan. Vegyük sorra a javaslat legjelentősebb pontjait!

2.2.1.1. *Javaslat a Kárpátaljai Magyar Autonómia (KMA) alapelveiről*

1. A KMA célja, hogy a kárpátaljai magyarság létének formálása önigazgatás által saját kezébe kerüljön;
2. A KMA kialakításában a perszonális összetevő kiépítésének időbeli prioritást célszerű élveznie a territóritással szemben;
3. A személyi bázist a magát szabadon magyarnak valló és a KMA-hoz önként csatlakozni kívánó lakosság képezi;
4. Intézmények:
 - Kuratórium,
 - Kultúr tanács,

¹²⁷ Tíz év a kárpátaljai magyarság szolgálatában (A KMKSZ X. Közgyűlése, Ungvár 1999. 15. o.

- Kultúratanács által létrehozott más intézmények;

5. Kárpátalja azon helységei, ahol a magyar lakosság részaránya eléri a 7%-ot, kétnyelvűnek tekinthető. A kétnyelvű helységek hivatalos nyelve az illető nemzetiség nyelve, a magyar és az államnyelv; Azokban a községekben, ahol 4-7% közötti a magyarság részaránya a magyar nyelv kisegítő nyelvként érvényesül. 1% alatt a magyar nyelv védettként szerepel.
6. A javaslat a kölcsönösség elve alapján minden a magyarság számára igényelt jogot minden más nemzetiségnek is biztosítani kíván.

A kijevi mérvadó körök azonban minden autonómiára irányuló törekvést a széparatizmus vádjával illetnek.

2.2.1.2. A kisebbségek törvényes helyzete

1991 novemberében az ukrán felsőház elfogadott egy nyilatkozatot a nemzeti kisebbségekről, amely minden nemzet és nemzetiség számára biztosította az egyenlő politikai, gazdasági, szociális és kulturális fejlődéshez való jogot, elismerve a nyelvhasználat jogát a közélet minden szintjén.

Az 1992 júniusában elfogadott nemzeti kisebbségekről szóló törvény biztosítja az anyanyelv használatát, az anyanyelven való oktatást/nevelést, saját kulturális intézmények alapítását - fenntartását, valamint a nemzetiségi - kulturális autonómiához való jogot. A törvény megengedi nemzeti szimbólumok használatát, a nevek használatát (az anyanyelv használat szabályai között), valamint a határon átnyúló kapcsolatok szabadságát.

A Kárpátaljai Elnöki Képviselő 1992. december 17-én kiadott egy rendeletet Ukrajna nyelvi és nemzetiségi kisebbségek jogairól szóló törvényének a végrehajtására. A rendelet kijelenti, hogy amennyiben a nemzeti kisebbség az adott területen a lakosság többségét alkotja, úgy a nemzeti kisebbség nyelve is használandó az ukrán államnyelv mellett az állami és közhivatalokban és intézményekben. A szabályozásnak megfelelően használható a kétnyelvű ügyintézés, valamint a nemzeti kisebbségek szimbólumai az ukrán állami szimbólumok mellett.

Az 1996. június 28-án elfogadott új ukrán alkotmány 10. cikke kimondja, hogy Ukrajnában biztosított a nemzeti kisebbségek nyelvének védelme, használata és fejlődése. A 11. cikk szerint „Az állam támogatja és elősegíti Ukrajna minden ősi nemzetiségének és nemzeti kisebbségének etnikai, kulturális, nyelvi, és vallási jellegzetességének fejlődését.”

Ukrajna alkotmánya kizárja az autonómiák létrejöttének lehetőségét, aminek ellentmond a külön fejezetben szabályozott Krim-i autonómia. Ennek hátterében az áll, hogy Ukrajna kénytelen volt speciális jogokat biztosítani a Krim - félszigeten élő mintegy 10-15 milliós orosz közösségnek, különben félő volt, hogy azok inkább az Orosz Föderációhoz való tartozást fogják követelni, és így Ukrajna stratégiai fontosságú kikötőktől eshetett volna el.

Ukrajna választójogi törvénye nem engedi meg, hogy a nemzeti kisebbségek saját jelöltet állítsanak, de nem fosztja meg őket a képviselőjelöltek támogatásától. Az 1998. márciusi választásokon már másodszor sikerült a magyar nemzeti közösségnek képviselőt küldenie Ukrajna Legfelsőbb Tanácsába. Üdvözlendő, hogy az ukrán választójogi törvény lehetővé teszi olyan választóközvet létrehozását Kárpátalján, amelyben a magyar nemzetiségűek alkotják a többséget.

Ukrajna az Európa Tanácsba való felvételkor (1995) vállalt kötelezettségének megfelelően 1997. júliusában ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt. A nyelvi charta ratifikálása ugyanakkor még hátravan. Szintén hasznos lenne, ha Ukrajna közigazgatási- és jogrendszere fejlesztése, alakítása során beépítené a nemzeti kisebbségekre vonatkozó Európa Tanács-i elveket.

Az ukrán nemzetiségi törvényben szerepel ugyan a kulturális autonómia lehetősége, de ennek részletes tartalma meg sem közelíti a kívánatos szintet. A legelső és legnagyobb probléma azonban egyértelműen az, hogy Ukrajna a legnagyobb jóindulattal sem tekinthető jogállamnak. Törvények alig születnek, helyettük rendeleti kormányzás irányítja az országot, pontosabban csak irányítaná, mert azokat sem tartják be. A jogkövető magatartás teljesen idegen mind a lakosság, mind pedig a vezetők részéről, így hiába lenne a magyar közösségnek bármilyen törvényadta joga, az nagyon nehezen lenne kikényszeríthető.

A kárpátaljai magyarság kemény harcot vív sokszor igen alapvető jogokért, minimális kedvezményekért. Ilyen például az a küzdelem, amelyet a települések történelmi neveinek visszaállításáért, vagy a kétnyelvű helységnév- megjelölésekért vívnak, sajnos csekély eredménnyel. 1990-ben népszavazást tartottak Kárpátalja egyetlen magyar többségű városában, s a 14 478 szavazó közül 12 457 - en a Beregszász név mellett voksoltak a jelenleg is használatos Beregovo ellenében.

Jelentős problémák tapasztalhatók az oktatás területén is, hiszen például a magyar tannyelvű középiskolák végzős diákjai számára a magyar nyelv és irodalom nem kötelező érettségi tantárgy. Itt szeretnénk megemlíteni, hogy a KMKSZ a kulturális autonómia szellemének megfelelően önálló magyar tankerületet kívánt létrehozni. A kijevi vezetés azonban igen arcátlanul szinte válasza sem méltatta a kezdeményezést. Nem jött tehát létre a magyar tankerület, aminek nagy valószínűség szerint úgyszólván magyarellenessé vezető állt volna az élén, így a két rossz mondhatnánk kioltotta egymást.

Szólni kell ugyanakkor az elmúlt évek legszebb eredményéről, amely a Beregszászon alapított Tanárképző Főiskola. A Kárpátaljai Magyar Pedagógus Szövetség a KMKSZ-szel karöltve vette fel a harcot az oktatási minisztérium koncepciójával, amely a nemzetiségi iskolák megszüntetését tűzte ki célul. A Főiskola 5 szak működtetésére kapott engedélyt, évente 125 fős létszámkerettel. A működési költségekhez a magyar állam jelentős hozzájárulása szükséges. Az akreditációra 2001-ben kerülhet sor.

Kovács Miklós, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség elnöke, Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának képviselője szerint a mai ukrán módszerek megegyeznek a magyarsággal szemben máshol már alkalmazott eszközökkel. Ezek a következők:

1. Politikai érdekképviselő elnyomása; (bármilyen hihetetlen, nemhogy állami támogatás nincs, de évek óta képtelen a KMKSZ egy saját telefonvonalra szert tenni!)
2. Iskolák elsorvasztása;
3. Csendes ellenkampány a magyarsággal szemben;
4. Egyházak elnyomása, amit megkönnyít az a sajnálatos tény, hogy református egyház lelkipásztorainak nagy részét a KGB ültette be.

Nem túlzás tehát, ha úgy tűnik, hogy a jelenlegi ukrán vezetés átvette Iliescutól és Meciartól a stafétát a magyarság kérdésében.

2.2.2. Véleménykülönbségek az ukrainai magyarság körében

Minden túlzás nélkül állíthatjuk, hogy dolgozatunk legnehezebb fejezetéhez érkeztünk. Kívülállóként rendkívül nehéz ugyanis néhány Kárpátalján eltöltött nap után tárgyilagos véleményt mondani az ukrainai magyarságon belüli harcokról, torzsalkodásokról. Feladatunkat az itthon megjelent cikkek, tanulmányok sem könnyítik meg, hiszen kivétel nélkül mindenki, aki ezzel a témával foglalkozik lándzsát tör valamelyik szervezet mellett/ellen. Tudományos dolgozatunknak nem célja, hogy besoroljon valamelyik oldal mögé, ezért egy tényszerű áttekintést próbálunk adni a kérdésről.

Kovács Miklós KMKSZ elnök tájékoztatása szerint az ukrainai magyarság két lehetséges elitre oszlik:

1. A kommunizmus alatt kifejlődött ideológiai front janicsár harcosaira, valamint
2. a KMKSZ által képviselt nemzeti elitre, amely képes mobilizálni a magyar lakosságot a saját érdekét érintő ügyekben. A két társaság szinte mindenben különbözik egymástól, az ideológiától kezdve a szociális háttérig.

Elnök úr tájékoztatása szerint a KMKSZ egyértelműen szervezet- és mozgalom-centrikus, amely tömegszervezethez kiépült a háttérként szolgáló szervezeti struktúra. A másik oldal véleménye szerint a maffia érdekeit szolgálja, nyíltan fölvállalva, hogy ők az értelmiséget képviselik. Eszerint ők nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a néhány értelmiségi képviselőnek, mint a sok száz paraszt érdekvédelmének, akiket véleményük szerint demagógok irányítanak. Kovács Miklós szerint a másik oldal folyamatosan beépül a hatalomba, az asztal verése helyett mindig a tárgyalásos rendezést favorizálják.¹²⁸

„Az 1998. március végén megtartott parlamenti és helyhatósági választások ismételen bebizonyították, hogy a KMKSZ-nek nincs alternatívája a régióban, illetve azt, hogy a többi magyar szervezeteknek sem tömegbázisa, sem pedig társadalmi támogatottsága nincs.”¹²⁹ Kovács Miklós ugyanis tízezernél több szavazattal szerezte meg a parlamenti mandátumot a korábbi képviselővel - az Ukrainai Magyar Demokrata Szövetség (UMDSZ) elnökével - Tóth Mihállyal szemben. Pedig ez utóbbi mögött a Magyar Szervezetek Fóruma által egyesített öt tagszervezet egységesen sorakozott fel. „Ez leginkább azt igazolja, hogy a KMKSZ-ből kiváltak által létrehozott új szerveződések - négy-öt éves múlttal a hátuk mögött - ma sem többek gittegyleteknél, amelyeket elsősorban és mindenek előtt **anyagi érdekek**, valamint a **személyes ellentétek** és az **egyéni ambíciók**, mintsem a politikai nézetkülönbségek hoztak létre.”¹³⁰

Napjainkban a fő törésvonal a Kovács Miklós vezette KMKSZ és a Tóth Mihály vezette UMDSZ között húzódik. Mint fent idéztük, Kovács Miklós a kárpátaljai magyarság törvényesen választott képviselője az ukrán parlamentben, Tóth Mihály pedig az ukrán kormány mellett működő tanácsban képviseli a magyarokat. Fölmerül tehát a delegált legitimitás kérdése, valamint, hogy ki a magyarság első számú képviselője.

Erdélyi István a *Kapu* című értelmiségi folyóirat 1999/6-7 havi számában *Viziháború-Keleten* című cikkében az árvízzel kapcsolatban próbálja boncolgatni a kárpátaljai magyar szervezetek közti viszony. A következő két bekezdésben az ő írására hagyatkozunk.

¹²⁸ lásd Ágoston András véleményét a *Vajdaság* c. fejezetben

¹²⁹ Székely: Kárpátaljai képviselő-keringő; Magyar Nemzet 1998. május 14. 14.o.

¹³⁰ Székely: Kárpátaljai képviselő-keringő...

Kincs Gábor, a Kárpátaljai Magyar Szervezetek Fórumának vezetője szerint a Magyarországról érkezett segélyszállítmányok szétesztésénél - például Técsőn - a KMKSZ aktivistái elsőbbséget élveztek. A szétesztással megbízottak ugyanakkor egybehangzóan cáfolják, hogy ilyesmi megtörténhetett volna, hiszen a belügyi szervek, a végrehajtó bizottság vezetői és sok esetben maguk a magyarországi szállítók is felügyelték a szétesztást. *Mi az igazság?*

Bakancsos László, a KMKSZ beregszászi járási szervezetének elnöke: „Nagyon jó érzés volt hallani, amikor Németh Zsolt - külügyi államtitkár - kijelentette, hogy egyetlen legitim szervezetnek a KMKSZ-t tartja mint partnert a magyar kormánnyal szemben.”

Véleményünk szerint az anyaországi politikai viszonyok sem igazán segítik elő a helyzet megnyugtató rendezését. Az 1994 - 98 közötti kormányzati ciklusban ugyanis az MSZP és az SZDSZ egyértelműen az UMDSZ-t preferálta a KMKSZ-szel szemben. Ezt igazolja Kovács Miklós *Üzenet a kalapács alól* című könyve, különösen annak kárpátaljai magyar politikáról szóló része (201.o). Szintén ezt látszik alátámasztani, hogy az 1999. november 11-12-én megrendezett Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) II. ülésén Tabajdi Csaba az MSZP képviselőjében hiányolta az UMDSZ és a horvátországi HMSZ részvételét.

Az alfejezet zárásaként még egyszer le kell szögeznünk: egyik oldalra sem szeretnénk húzni, azt írtuk le, amit Kárpátalján elmondtak, illetve amit itthon a témához hozzátalvastunk. Az ellentétekhez vezető események részletes ismertetésétől ezúttal eltekintettünk, mert azok dolgozatunk számára nem relevánsak, és az érdeklődő olvasó számára az általunk is felhasznált irodalmakban fellelhetők.

2.2.3. A KMKSZ kapcsolata más határon túli szervezetekkel, anyaországi pártokkal

„Következetesen fejlesztette a Szövetség a szomszédos országokban élő magyarság érdekvédelmi szervezeteihez fűződő kapcsolatait. Ennek keretében került sor a hivatalos kapcsolatfelvételre a szlovákiai CSEMADOK-kal. 1993 októberében a KMKSZ meghívására Kárpátaljára látogatott az RMDSZ képviselőjében Markó Béla elnök vezette küldöttség, 1994 májusában pedig - viszonzandó a látogatást - a KMKSZ Fodó Sándor vezette delegációja utazott Erdélybe. A tárgyalások során a felek hangsúlyozták annak szükségességét és fontosságát, hogy a Kárpát - medencében élő magyar közösségek állandó és elmélyült kapcsolatot tartsanak fenn egymással, tekintve, hogy nyelvi, kulturális hagyományaik, történelmük révén egyazon nemzethez tartoznak, kisebbségi helyzetükben pedig ennek a nemzeti önazonosságnak a megőrzéséért küzdenek.”¹³¹

„A KMKSZ mindent megtett annak érdekében, hogy elősegítse a magyarországi politikai erők konszenzusát a kisebbségi kérdésekben. Kiegyensúlyozott és korrekt viszony kiépítésére törekedett valamennyi anyaországi párttal, amit a napi aktuális kérdések kapcsán kialakított együttműködésben és rendszeres konzultáción túl elsősorban a parlamenti pártokkal létrejött magas szintű hivatalos tárgyalások jeleztek. Megemlíthetjük ezzel kapcsolatban például a FIDESZ - MPP Németh Zsolt alelnök vezette küldöttségének 1997.

¹³¹ Tíz év a kárpátaljai magyarság szolgálatában; 27.o.

márciusi ungvári látogatását, vagy az MSZP hasonlóan magas szintű delegációjával folytatott megbeszéléseket az Ung - parti székházban. Ezeken a találkozókön a résztvevők egybehangzólag fogalmazták meg, hogy a problémák kölcsönös megismerése és eredményes kezelése céljából a jövőben is szorgalmazni kívánják hasonló találkozók létrejöttét.”¹³²

Az Ukrán-Magyar alapszerződés megkötése alaposan felborzolta a Kárpátaljai kedélyeket. A dokumentum tervezete — amelynek kidolgozása során nem kérték ki a kárpátaljai magyarság vagy érdekvédelmi szervezeteinek véleményét — nem sokkal az aláírás előtt vált széles körben ismertté. A magyarországi parlamenti ratifikáció tovább élezte a konfliktust: az alapszerződés megkötésének anyaországi támogatói és ellenzői egyaránt szerették volna a maguk oldalán csatasorba állítani a kárpátaljai magyarságot, vagy legalább annak néhány prominens képviselőjét. Nyilvánvaló volt ugyanakkor, hogy az anyaországi pártok ezen törekvései nem szolgálják az ukrainai magyarság javát. A KMKSZ Választmánya ezért nyilatkozatot adott ki, amelyben leszögezték:

1. Természetes érdek, hogy a két állam között egy jó alapszerződés szülessen;
2. A KMKSZ nehezményezi, hogy a szerződés a kisebbség feje fölött kötött, ezért
3. nem foglal állást a vitatott dokumentum kapcsán.

A fent leírtakhoz Milován Sándor alelnök úrral történt beszélgetésünk alapján annyit tudunk hozzátenni, hogy a KMKSZ kapcsolatai nagyrészt formálisak, a gyakorlati megvalósulás igen csekély. A határon túli magyar szervezetekkel való kapcsolatok közül alelnök úr az RMDSZ-t, a CSEMADOK-ot, a korábbi Együttélést emelte ki, valamint a Kasza József és Ágoston András vezette vajdasági szervezeteket. Velük néha politikai konzultációkra kerül sor. A nyugati magyarsággal való kapcsolat minimális. A magyarországi pártokkal való kapcsolatokról megtudtuk, hogy azt minden parlamenti párt esetében ápolják.

2.2.4. Az euro - atlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések

„Magyarországnak érdeke, hogy Ukrajna szuverenitása tovább erősödjön, és Kijev fenntartsa azt a párbeszédet az euro- atlanti intézményekkel, amelyeket évek óta folytat. Ehhez a magyar kormány minden lehetséges támogatást megad.”¹³³

Köztudott, hogy Schengen előírásai ellentétesek nemzeti érdekeinkkel. Schengen helyett azonban egyre inkább az EU vízumpolitikájával kell foglalkozni, mert az fokozatosan beépül az EU szabályozásába. A vízumpolitika nem feltétlenül Schengennel függ össze. A közös vízumpolitika fölveti nehézségeket Magyarország számára, tekintettel arra, hogy ezt a vízumpolitikát Magyarországnak át kell vennie az EU-hoz való csatlakozáskor. Ez elsősorban két ország tekintetében lehet gond, ezek Ukrajna és Jugoszlávia. Ezekkel az országokkal szemben feltehetőleg be kell majd vezetni a vízumkötelezettséget, ami egyébként kezelhető, mert maga a közös vízumpolitika is viszonylag liberális, tehát maga a közösségi vízum is egy éves időtartamra többszöri belépést engedélyez. Arról nem is beszélve, hogy vannak ugyanakkor nemzeti megoldások is. Tehát a tagállamok - adott esetben Magyarország - működtethet egy külön önálló vízumrendszert is, mondjuk 5 vagy 10 évre szóló

¹³² Tíz év... 32-33. o.

¹³³ Németh Zsolt beszéde a MÁÉRT II. ülésén, 1999. november 11.

vízumokkal. Szinte bizonyos tehát, hogy Kárpátalja vonatkozásában ilyen vízumrendszer kerül bevezetésre.

Kovács Miklós elnök úr elmondása szerint nem tapasztalható érzékelhető változás Magyarország és a magyar nemzeti közösség megítélésében sem a márciusi NATO tagság, sem pedig az Európai Unióval való előrehaladott tárgyalásokkal összefüggésben. Tény ugyanakkor, hogy a schengeni határok mindenkit foglalkoztatnak. Elmondta, hogy a kettős állampolgárság ötlete igen népszerű Kárpátalján, de ezt a politikusok semmi kép sem tartják reális megoldásnak. Arról nem is beszélve, hogy az ukrán alkotmány kizárja a kettős állampolgárságot a már említett nagy létszámú orosz kisebbség miatt. Marad tehát az un. státustörvény, amellyel az utolsó fejezetben foglalkozunk részletesen.

2.3. Erdély

„A múlt ádáz gyűlöletének mámorából
a két nemzetnek felébredni nemcsak
az emberiség érdeke, de az önfenntartás
ösztöne is megköveteli ezt.”
(Nicolae Iorga)

A megadott kérdésekre való válaszadás előtt, szükségesnek tartjuk -az egyes elemek könnyebb megértése miatt-, hogy az RMDSZ által összeállított, az érdekképviselőket elemző dokumentum¹³⁴ alapján fölvezetjük a romániai magyarság tagozódását.

A megyékbeli százalékarány szempontjából a romániai magyarság négy részre tagolódik:

1. a többségben élő tömbmagyarság (Hargita 85%, Kovászna 75%, Maros 41%)
2. a magyar határ menti, illetve az Erdélyi-medence északnyugati-nyugati részén kisebb tömbben élők (Szatmár 35%, Bihar 28%, Szilágy 24%, Kolozs 20%). A magyar határ vidékén a két világháború között kormányirányítással folyt a románok betelepítése.
3. a kettő közötti területen, többé-kevésbé szóróványban élő magyarság (Arad 12%, Máramaros 10%, Krassó-Szörény 2,2%)
4. a Kárpátokon kívüli, a 2%-nál is kisebb arányú magyarság (Bákó megye csángó vidékén ennél nagyobb számarányban; kb. 30 000 magyar ajkú lélek)

2.3.1. Az RMDSZ szerkezete, viták az RMDSZ-ben, és az ehhez kapcsolódó egyéb kérdések.

2.3.1.1. Az RMDSZ szerkezete, pártstruktúrája.

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség¹³⁵ (RMDSZ) a Romániában kisebbségben élő magyarság különböző területi, politikai és rétegszervezeteinek érdekvédelmi közössége, amely országos és helyhatósági szinten ellátja a romániai magyarság közképviselői, egyeztetési és ösztönzői a társadalmi önszerveződés különböző formáit.

A Szövetség alapvető célkitűzése: a romániai magyar kisebbség megmaradása, hagyományinak, nyelvének, kultúrájának megőrzése, amelyeknek eszköze¹³⁶ az államhatárokon belüli önrendelkezés. Ezt a saját kulturális, oktatási és az önazonosság megőrzését elősegítő más típusú intézmények kialakítása és megerősítése révén kívánja gyakorolni a kisebbségi

¹³⁴ RMDSZ Dokumentumok 2; A romániai magyarság és érdekképviselői, 7.o.; Kolozsvár, 1994.

¹³⁵ RMDSZ Dokumentumok 2, A romániai magyarság és érdekképviselői, 10.o.; Kolozsvár, 1994.

¹³⁶ Itt jegyezzük meg, hogy a határon túli magyar autonóm törekvések jellegzetessége – összhangban Gémesi Ferenc külügyi osztályvezető úr 1999. augusztus 17-i Gödöllőn megrendezett Nyári Pázmány Napok konferencián elhangzott gondolatmenetével – hogy az autonómia elsősorban eszköz és nem cél.

társadalom legfontosabb problémáinak demokratikus és jogszerű keretek közötti megoldása érdekében.

A Szövetség a szervezeti önkormányzat elve alapján működik, szétválasztva a döntéshozó, végrehajtó, illetve az ellenőrző szférákat. A legfőbb döntéshozó szerv a *Kongresszus*. Két kongresszus között az RMDSZ vezető testületei a *Szövetségi képviselők Tanácsa (SZKT)* és a *Szövetségi Egyeztető Tanács (SZET)*.

Az RMDSZ 1998-as programfüzete alapján az SZKT feladatai: politikai döntéshozatal, és az RMDSZ működésére vonatkozó határozatok elfogadása. Ezzel ellentétben a politikailag kisebb súlyú SZET feladatai: civil társadalmi szerveződések valamint az egyházak érdekeinek egyeztetése.

Az RMDSZ legfőbb képviselője és politikai koordinátora a *szövetségi elnök* (ma: Markó Béla).

Az RMDSZ végrehajtó szerve az *Ügyvezető Elnökség*. Feladatköre szerint teljesíti a Kongresszus és az SZKT határozatait és ennek megfelelően döntéseket hoz. Vezetője az Ügyvezető Elnök (ma: Takács Csaba). Az ügyvezető elnökség főosztályainak munkáját a különböző területekért (oktatás, művelődés, egyház, kormányzat, önkormányzat, gazdaság, ifjúság) felelős ügyvezető alelnökök vezetik. Az RMDSZ parlamenti frakcióinak vezetői egyúttal ügyvezető alelnökök is.

Az RMDSZ 1996 és 2000 között a román politikai élet negyedik legnagyobb résztvevője volt. A központi kétkamarás törvényhozásban 11 szenátorral és 25 képviselővel vett részt. A központi végrehajtó hatalomba 2 minisztert, 11 államtitkárt, 2 prefektust és 8 alprefektust adott.

2.3.1.2. Platformok - viták

Az RMDSZ tagsága jelenleg a belső pluralizmus jegyében területi szervezetekbe (21 megyei ill. tájegységi szervezet), illetve platformokba tömörül. A két számottevő platform a Reform Tömörülés (elnök: Toró T. Tibor) és a Nemzeti Keresztény Platform (elnök: Katona Ádám).

A platformok kialakulása. 1991-ig egységesnek látszott az RMDSZ. 1991-92-ben két irányzat jelent meg Domokos Géza és Szőcs Géza nevével fémjelezve. A két irányzat közötti ellentétek már az 1990-es nagyváradi kongresszuson megjelentek. A problémát akkor úgy kezelték, hogy Domokos Gézát elnökké, Szőcs Gézát főtitkárrá nevezték ki. Az 1992-es marosvásárhelyi kongresszusra végleg elmélyültek az ellentétek. Ekkor hozták létre az RMDSZ elnökségét (elnök: Domokos Géza), de a szavazati arányokat tekintve a Szőcs-Tőkés irányvonal nagyobb népszerűségnek örvendett.

Alapvető különbségek 1992-ben: Domokos Géza pragmatikus politikai irányvonalat határozott meg. Mérsékelttség, konfliktus-kerülő vezetés jellemezte. Vele szemben Szőcs Géza az autonómia megvalósítását tartotta legfontosabb céljának. A Szövetségen belül a nagyobb fokú önkormányzatiságot hangoztatta.

Az 1992-es év folyamán egyéb vélemények is megjelentek az RMDSZ-en belül, így égetővé vált a probléma, hogy a nézeteknek, véleménykülönbségeknek intézményes formában is hangot lehessen adni. Az 1992-es Kongresszuson így megfogalmazták a platformok kereteit. A mai Nemzeti Keresztény Platformot akkor Erdélyi Magyar Kezdeményezésnek (EMK) hívták, és létrehozatala óta elsősorban székely érdekeket követ.

A Reform Tömörülés (RT) éles politikai és koncepcionális kritikát fogalmazott meg az RMDSZ központi vezetésének tevékenységével szemben. Politikai véleménykülönbségük egyik jelentős csúcspontja az 1999. júniusában a csíkszeredai kongresszuson tartott elnökválasztáson körvonalazódott, ahol Markó Béla jelenlegi elnök mellett önálló jelöltet indítottak Kincses Előd személyében.

Az RT politikai, önkormányzati és stratégiai véleményének írásos (cikkek, tanulmányok, stb.) és szóbeli formában ad hangot. Ez utóbbi megnyilvánulás talán legjelentősebb formája az Ellenzéki Fórumnak nevezett fórum-sorozat, amely eddig 4 konferenciát foglalt magában: az első Alsó-Csernátonban, majd Érmihályfalván, Nyárádszeredán végül a negyedik Kolozsvárott került megrendezésre.

A véleménykülönbségek a következő vonalak mentén haladnak:

1. A központi vezetés a „lassú lépések taktikáját” vallja. Ez a gyakorlatban sajnos kevés eredménnyel jár. Ezzel szemben az RT-t radikálisnak nevezik, amely „megbélyegzés ellen az RT tiltakozik” (Tőkés László¹³⁷).

A „radikális” jelzővel az alábbiak miatt illetik a Reform Tömörülést:

2. Céljuk a magyar autonómia létrehozása, amely jelen helyzetben a viták fő forrása. 1997-től nincs az RMDSZ-en belül műhelymunka az autonómiával kapcsolatban (Toró T. Tibor). Hiányolják a már kész tervezetek megvitatását, a különböző szemszögből elkészített változatok koordinálását, koherenciáját. Kötő József tanügyi államtitkár fogalmazta meg, hogy a Szövetség közvetlen és legfontosabb célja kell legyen a Magyar Kulturális Autonómia és annak közjogi kereteinek kidolgozása.

3. Az RT mielőbb szeretné a gyakorlatban megvalósítani az ezidáig kidolgozott tervezeteket az önkormányzatok, ifjúság-, és oktatáspolitikai terén. Ez utóbbira példa a középfokú magyar iskolák fejlesztése, illetve az önálló magyar egyetem létrehozása.

4. RMDSZ központi politikája csak nyelvi jogokban gondolkozik, meg sem említi a területiség lehetőségét. (Székely István)

Kormányzati szinten az alábbiakat kifogásolják a platformok:

5. Az RMDSZ precíz, határidős szerződés nélkül vállalta a koalíciós partnerséget, így a magyar érdekek csak elvileg kényszeríthetők ki. Nem lehet ugyanis a kormányzat ügyrendjét kifogásolni abból a szempontból, hogy a magyar képviselők által előterjesztett törvényjavaslatok (pl. egyetem) sokszor késlekednek, vagy akár meg is akadnak pusztán politikai okok miatt. Több helyen találkoztunk azzal a véleménnyel, hogy román oldalról tekintve a magyar kisebbség kormányzati szerepvállalása hasonlít a „kecske és a káposzta tipikus esetére”, hiszen a román hatalom ugyanúgy folytatja a magyar érdekek ignorálásával járó politikáját, mint a választások előtt, de mégis a nyugat-európai hatalmak, illetve szervezetek felé büszkén mutatja, milyen toleráns és demokratikus a kisebbségekkel szemben (Kincses Előd). Ezzel kapcsolatban jegyeznénk itt meg, hogy az ET 1201. (1993). sz. ajánlását az 1996-os választások utáni koalíciós szerződés a fenti jelenségek miatt javarészt hatástalanította.

¹³⁷ Tőkés László személye kapcsán tartozunk megemlíteni, hogy nem tagja egyik platformnak sem, de mint a romániai magyarság egyik legmarkánsabb egyénisége, a központi vezetéssel szemben megfogalmazott politikai, ideológiai véleményének az RT fórumain (is) hangot ad.

6. Az RT hiányolja az RMDSZ programja megvalósításakor azon statisztikák figyelembevételét, amelyek az erdélyi magyarság népességszámának csökkenését, és a beolvadást mutatják. (Tőkés László)

Szervezet tekintetében a következő kritikák fogalmazódtak meg:

7. Az RMDSZ vezetésével szemben a jelenlegi pártstruktúra figyelembevételével az elnökséget felügyelő- ellenőrző szervek részéről megszorító intézkedésnek (vétó) helye nincs. Csak vélemény-nyilvánítási jogköre van az Alapszabályban külön szabályzott Szövetségi Szabályzat-Felügyelő Bizottságnak is.

8. A SZET jelenlegi funkciója és feladatköre nem valósítja meg az eredetileg kitűzött célokat. Az Egyeztető Tanács az eredeti elképzelések szerint egy ún. „felsőház” szerepet töltené be az RMDSZ döntéshozatali mechanizmusában.

9. Hiányolják az RMDSZ V. kongresszusának (1997) 1. számú határozata 1. pontja végrehajtásának megvalósítását, amely szerint: *A megelőző kongresszusok határozatainak szellemében kezdeményezze a román - romániai magyar párbeszéd intézményes kereteinek létrehozását, igényeink és elvárásaink megvalósulása érdekében.*

Az RMDSZ központi vezetése a fentiekben összefoglalt kritikákra a működőképes szervezet, politikai elismertség és legitimitás válaszát adja. Ez utóbbihoz azonban hozzá kell tennünk, hogy a román kormányzat fölismerve a magyar kisebbség erős szavazóbázisát, valós politikai érdekeltség miatt fordult 1996-ban az RMDSZ-hez.

Azt azonban nyíltan kijelenthetjük, hogy az RMDSZ eddigi kormányzati szereplése tartalmaz olyan pozitív elemeket, amelyek feleltetik az őt ért kritikák nagy részét. Pótolhatatlan előny ugyanis, hogy az 1996-os választások előtt kívülről, és csupán végrehajtásként megélt központi hatalom belső működését mára a Szövetség magáévá tette. Képes a továbbiakban – szerzett tapasztalataival élve – a román törvényhozó- és végrehajtó hatalom erősségeit és gyengeségeit szem előtt tartva azokkal tárgyalni.

2.3.1.3. Az RMDSZ kapcsolata más határon túli szervezetekkel, anyaországi pártokkal

A Szövetség, mint a hosszú ideje legstabilabb, legtöbb (fizető) tagot magáénak ismerő határon túli szervezet, a kapcsolattartást minimális és formális szintre csökkentette. Jellemzőbb, hogy más szervezetek keresik az RMDSZ-szel a párbeszédet, amely elsősorban a kulturális szférát érinti.

A felvidéki Magyar Koalíció Pártja volt -szinte- az egyetlen politikai szervezet, amellyel politikai véleménycseré folyt. Szepessy László, az RMDSZ elnökségének titkárságvezetője kérdésünkre elmondta, hogy mivel az RMDSZ már régebben kormányzó párt, az MKP képviselői a szlovákiai választások idején tanácsadási és véleményezési kéréssel fordultak az RMDSZ vezetőségéhez.

A magyarországi pártok tekintetében 1989-90 óta az MDF-fel, akkor mint kormányzó párttal, valamint most a FIDESZ-MPP-vel építettek ki kiváló kapcsolatot. A platformok csatlakoznak a központi vezetés hivatalos kapcsolataihoz, valamint saját kezdeményezés alapján építettek ki párbeszédet a Magyar Igazság és Élet Pártjával.

2.3.1.4. RMDSZ-en belüli viták tükröződése a kormányzathoz való viszonyban

A kérdés részletes megválaszolására előtt szemelvényeket emelnénk ki az RMDSZ 1996-os kormánykoalíciós cselekvési prioritásai közül. Ezúton jelezzük, hogy ezen pontok nagy része a központi vezetés és a platformok közötti viszályok mezsgyéjén húzódik.

Külpolitika¹³⁸

- ◇ a mielőbbi NATO-felvétel további támogatása
- ◇ az európai integrációs tárgyalások egyidőben való elkezdésének szorgalmazása
- ◇ az európai jogharmonizációt biztosító törvénytervezet-csomag összeállítása és elfogadása
- ◇ a vízumkényszer eltörlésének szorgalmazása minden EU társult ország esetében
- ◇ a Románia által aláírt alapszerződések és a hazánk által ratifikált kisebbségvédelmi egyezmények alkalmazása

Gazdaság

- ◇ az önkormányzatok számára résztulajdon biztosítása a privatizáció során
- ◇ a turizmus kiemelt ágazatként való kezelése, turizmusfejlesztési alap létrehozása, helyi, regionális és országos fejlesztési programok kidolgozása az önkormányzatok bevonásával
- az infrastruktúra fejlesztése a költségvetési erőforrások jelentős részének átirányításával (...)
- ◇ regionális programok kidolgozása a falusi települések ivóvízellátásának és csatornahálózatának megvalósítása érdekében
- ◇ a határ menti régiók együttműködésének ösztönzése és intézményesítése

Önkormányzatok

- ◇ (több pont írja körül a decentralizáció létfontosságát — a szerzők)
- ◇ a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája szellemének és betűjének betartása és érvényre juttatása a belső normaalkotás során.

Kisebbségpolitika

- ◇ a Regionális vagy kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának ratifikálása és alkalmazása
- ◇ a helyi autonómiát megerősítő törvények kisebbségvédelmi vonatkozásainak kidolgozása, a nemzetközi egyezmények előírásainak jóhiszemű értelmezésével és hazai jogszabályokba foglalásával
- ◇ az erőszakos beolvasztás és a kisebbség-lakta övezetek demográfiai összetételének módosítását tiltó rendelkezések felügyelete; elvárjuk a kormánytól, hogy betartsa a programjában ezzel kapcsolatban tett ígéreteit.

Oktatás

- ◇ az oktatási rendszer decentralizációjának és reformjának folytatása
- ◇ az anyanyelvű oktatást korlátozó intézkedések megszüntetése.

Az RMDSZ 1996-ban azzal, hogy a román végrehajtó hatalomban pozíciókat kapott, jelentős lehetőségekre tett szert. Ezekkel a lehetőségekkel való élést azonban megnehezítették külső és belső okok. Külső nehézség a román köz- és politikai vélemény a kisebbségekről

¹³⁸ RMDSZ Dokumentumok 5. Az RMDSZ kormánykoalíciós cselekvési prioritásai 28.o.; Kolozsvár, 1997.

általában; belső ok a platformok (ellenzék) 1992 óta folyamatos támadása, sürgető tenni-akarása.

A román politikai elit mai napig rövid távon gondolkozik a kisebbségekkel kapcsolatban. Ezért is problémás feladat és sokszor halogatott kérdés egyes nemzetközi jogi egyezmények ratifikálása, és a román nemzeti jogrendszerben élővé tétele. (Pl. a Nyelvi chartát Románia 1995. július 17-én aláírta, de mai napig nem ratifikálta).

A kormányzat egyedül az RMDSZ központi vezetését ismeri el tárgyalóképes félnek, a Szövetségen belüli vitákat nem tekinti relevánsnak. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a központi hatalom érdeke, hogy az autonómia-kérdést nem radikális lépésekkel megvalósító partnert keressen. Ezzel összefüggésben a „radikális” RMDSZ-szárnny felé kevesebb szimpátiát mutat a vezetés.

A romániai román-magyar kormányzati szintű kapcsolatokra ma kifejezetten jellemző a taktikai lépések alkalmazása (mindkét kamarában), kevésbé a hosszú távú stratégia meg-
alapozása.

(Ezt a fejezetet a tudományos dolgozatokhoz nem illő, ám két roppant találó székelyleg anekdotával zárjuk, amelyeket Czirják Árpád érseki helynök úrtól hallottunk. Az első az RMDSZ kormányba kerülését illusztrálja:

Télvíz idején a kocsmában a székelylegnek eszébe jut, hogy beteg komáját nem látogatta meg. Mikor megitta az utolsó kupicát is, útnak indult. Mikor odaért így szólt: „Jaj, de keservesen jutottam én el tehozzád, komám! Félúttól csupa jég volt az út: egy lépés előre, kettő hátra!” Komája megkérdezi: „Akkor mégis hogy értél ide?” - „Félúton meggondoltam magam és elindultam hazafelé.”

A második anekdota a kormányzatban elért eredmények székelyleg összefoglalása:

Három székelyleg verseng, hogy kinek a múzeuma őriz féltettebb és régebbi kincseket. A kézdivásárhelyi azt mondja: „A mi múzeumunkban van egy darab deszka Noé bárkájából!” A csíkszeredai büszkén húzza ki magát: „Mi őrizünk egy darabot abból az ágyból, amelyen Ádám és Éva először hált!” A gyergyói csak annyit mond: „A gyergyói múzeumban van egy darab abból a semmiből, amiből az Isten a világot teremtette.”)

2.3.2. Az Autonómia jelen helyzete

*A román állam keretei között élő
nagy számú és jelentős kultúrával
rendelkező népeknek biztosított
autonómia nem veszélyezteti a román
állam egységét.*
(Nicolae Iorga)

„Az RMDSZ 1992. október 25-i Kolozsvári Nyilatkozata a romániai magyar közösség belső önrendelkezéséhez való jogát, mint alapvető emberi jogot tekinti. Az önrendelkezéshez való jog minden magát autonóm közösségként definiáló csoportot megillet, így a kisebbségben élő nemzeti közösségeket is.

A belső önrendelkezés feltételezi mindazoknak az intézményes formáknak a meglétét, amelyeket az általánosan elfogadott demokratikus szabályok, a fejlett demokráciák gyakorlata alakítottak ki. Mindezek megteremtése nem sérti a román állam integritását.

Az autonóm intézmények célja azon feltételek megteremtése a magyar kisebbség számára, amelyek keretében a közösség a fennmaradását befolyásoló minden őt érintő kérdésben szuverén beleszólási joggal rendelkezik.¹³⁹ — szól az 1992-ben lefektetett alapelv, amelyet azóta is magáénak vall a Szövetség.

1992-ben a háromlépcsős autonómia-modell alapjait lefektették, amely a személyi-kulturális autonómia – helyi önkormányzat – Magyar Autonóm Körzet triátusára épült. Jelen értekezésben feladatunk csupán a romániai magyar történelmi szituációban való elhelyezése.

1995-ben a személyi autonómia státútum-tervezetét (Dr. Csapó I. József) az SZKT elé vitára előterjesztették. A vita azonban elmaradt, mert az akkori ügyvezető elnök „nem találta aktuálisnak” a problémát. Csapó szenátor több autonómia-tervezetet is készített, többek között: Székelyföld autonómiája, Személyi-kulturális autonómia, Háromlépcsős autonómia-modell.

Csapó szenátor tájékoztatása alapján a személyi autonómia relevanciája ma a következő:

1. Mint a háromlépcsős modell első eleme, realisabb úton halad a mai román közjogi szemléletet tekintve, mint a területi autonómia, ugyanakkor megvalósulása esetén további kilátások keletkezhetnek a területiség megalapozására.
2. Erdély székely- és magyarlakta területeit külön szemléljük, az utóbbi településeken ritka, hogy többségben legyen a magyar nemzetiségű. A személyi elvűvel szemben a területi autonómia egyik alapfeltétele viszont, hogy bizonyos %-nál nagyobb számban éljenek egy területen a kisebbség tagjai.
3. A személyi autonómiának nincs közvetlen közigazgatási hatásköre. Feladatai kifejezetten az anyanyelvi intézményekre összpontosulnak (oktatás, kultúra, szociális intézmények).

A Személyi autonómia jelen helyzete: az SZKT előtt van a tervezet. A Kongresszus elé terjesztéshez egy Képviselő Tanácsi döntés lenne szükséges. Ha az RMDSZ legfőbb döntéshozó szerve megszavazta a tervezetet, a központi törvényhozás elé lehet terjeszteni.

¹³⁹ RMDSZ Dokumentumok 2. A romániai magyarság és érdekképviselése 14.o.; Kolozsvár, 1994.

Fontos megjegyeznünk azonban, hogy bármennyire is politizál a lelkesen az erdélyi magyarság (lásd az RMDSZ közel félmillió fizető tagját), mégsem rendelkezik kielégítő tudattal, illetve az autonómia fogalmának, a tervezetek szövegének ismeretével. Ilyen feltételek mellett a román központi politika helyzeti előnye, hogy az autonómia-törekvéseket, úgymond, a magyarság ellen fordíthatná, a szavak jelentésének elferdítésével. Ez azonban — hála a központi politika jóindulatának, az RMDSZ kormányzati politikájának és a szerencsének — ezidáig elmaradt.

*

Röviden a román közigazgatásról. Az „önkormányzat” szó román fordítása a „helyi közigazgatás”. A két fogalom kevésbé tisztázott jellegéből is lehet arra következtetni, hogy a teljes román közigazgatás erősen centralizált.

Jellegét tekintve a IV. francia köztársaság közigazgatási rendszerét vették át. Ez a berendezkedés azonban mára több szempontból is meghaladottá vált:

1. helyi szinten kevés mozgásteret enged az önkormányzatoknak. Részletesen van szabályozva a feladat- és hatáskörük.
2. A másodfokú önkormányzatok szerepe formális. Tényleges funkciójuk alig lépi túl a költségvetési támogatás elosztását.
3. Prefektus-rendszer. A prefektus egy *quasi* köztársasági megbízott. Szerepkörét az erőteljes centralizáltság hatja át. Szerepe a mai közigazgatási viszonyokban fogalmi zavarokat vált ki.

2.3.3. Az euro-atlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések

2.3.3.1. A romániai magyar politikusok véleménye Magyarország csatlakozásáról

Csapó szenátor úr a vele való beszélgetésünk során kifejtette, hogy Magyarország csatlakozása az Észak-Atlanti Szövetséghez kevesebb politikai visszhangot váltott ki, mint az Unió csatlakozási tervek. Az EU-csatlakozás gazdasági és társadalmi- népességgazdasági problémákat is magában hordoz.

A határon túli magyarság elismeri, hogy Magyarország, az anyaállam számára jelentős és történelmi lépés a minél előbbi csatlakozás. Azt a tényt is tisztán látják, hogy később, mint Unió tag, Magyarország támogatási lehetőségei bizonyos területen megnőnek.

A szenátor úr azonban több okra hívta fel figyelmünket, amelyek súlyos következményekkel jár(hat)nak:

Okok:

1. A román tömegtájékoztatás hiányos. Több ízben előfordult, hogy egy-egy lényeges törvény, vagy nemzetközi egyezmény aláírását illetve ratifikálását nem, vagy nem kellően diszponálta a sajtó.
2. Nemzeti kisebbségek alkotmányos szabályozása nem kielégítő. Legszenvedelmesebb példa a Román Alkotmány 116. cikk (3) bekezdése, amely kimondja: „Autonomous administrative authorities may be established by an organic law.”¹⁴⁰ Organikus törvény azonban nem született és a közeljövőben nem is lesz napirenden.

Esetleges következmények:

1. A határon túli magyarság kiszorulhat a demokratikus kultúrkörből. Egyre erőteljesebbé válhat az ún. „keleti hatás”.
2. Az erdélyi magyarság elszakadhat az anyanemzet testétől. Jogi értelemben: vízum bevezetésével járó problémák, eurorégiók kialakításának lehetetlenülése. Mentális értelemben: családok szétszakadása, kulturális együttműködés nehézkessé válása.
3. A schengeni határok éles kontrasztot vonhatnak a két állam közé. Értve ezalatt a munkavállalás, vállalkozás, szakemberek cseréje kapcsán felmerülő problémákat.

2.3.3.2. Autonómia helyett/mellett létrehozható esetleges más megoldások

Beszélgetéseink során kerestük a választ arra a kérdésre is, hogy milyen más megoldásokat (pl. kettős állampolgárság, hosszú lejáratú vízum, szlovén mintájú speciális törvény) lát az RMDSZ és az erdélyi magyarság a kisebbségi helyzet javítására.

Erre a témakörre a legteljesebb választ Dr. Csapó I. József (szenátor) és Székely István (ügyvezető alelnök; az önkormányzatokért és a területi szervezetekért felelős főosztály vezetője) adták. Az ő véleményük összegzése adja a legátfogóbb választ e kérdéskörre.

A kettős állampolgárság intézményéről utunk során vegyes véleményt hallottunk. Leginkább talán Erdélyben örövendett elfogadottságnak. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy Erdélyre kevésbé jellemző, hogy a kettős állampolgárság a kivándorlás eszközévé váljék (ellentétben pl. Horvátországgal). Másrészt a határmenti régióban (elsősorban Partium) támogatottsága érthetően nagyobb, hiszen élő gazdasági kapcsolatok alakultak ki a rendszerváltozást követően.

Mind a kettős állampolgárság, mind a speciális jogokat biztosító törvény létrehozásához azonban elengedhetetlen lenne a nemzeti hovatartozás igazolása. Ez esetben viszont az állampolgárság jogintézményének egyik legnehezebb kérdésével állunk szemben.

Nem kívánunk elméleti kérdésekbe mélyen behatolni, csupán felvázoljuk, hogy a nemzetiségi hovatartozás kutatásának vannak egyes politikai, ill. nemzetközi jogi akadályai. Előbbire példaként megemlítenénk azon jelenséget, hogy amennyiben a kettős állampolgárságot, vagy a speciális jogokat biztosító törvényt egy gazdaságilag vonzóbb helyzetben levő állam adja a más országban, kisebbségi sorban élő nemzetiségeinek, a statisztikák szerint többen vallják magukat kisebbséginek, mint a népszámláláskor (pl. horvátországi olaszok).

A nemzetközi jog jelentős szűkítéseket tesz a nemzeti gyökerek kutatása tekintetében. Mégis szükségesek olyan szűrők, amelyek segítségével a kisebbség számarányait közelebb

¹⁴⁰ „Önálló közigazgatási hatóságok alaptörvénnyel létesíthetők” (organikus törvénnyel)

lehet hozni a valós értékekhez. Ilyen szűrő például Németországban a német nyelv ismerete, Horvátországban az egyházi nyilvántartásban való részvétel, stb. Erdélyben valószínű - amennyiben ilyen jellegű „szelektálásra” kerülne sor - szervezeti tagság lenne a szűrő. Ez olyan kritérium, amely az erdélyi magyar kisebbséget és nem utolsó sorban az anyaországot is megkíméli a többségi nemzet tagjainak külön támogatásától.

A kettős állampolgárság intézményével kapcsolatban külön ki kell térnünk a svéd modellre, amelyre *Dr. Kilényi Géza* hívta fel figyelmünket. Lényege, hogy a Svédországban élő dánoknak a dán (kettős-) állampolgárság igénylésekor Svédország rövid gondolkodási időt engedélyezett, amely időtartam alatt el kellett döntenie a dán kisebbségi sorban élő polgárnak, hogy vagy visszavonja a dán állampolgárságra irányuló kérelmét, vagy ha azt megkapta, automatikusan elveszti a svédet. Az állampolgárság visszavonása természetesen akkor nem lehetséges, ha azt *ex lege* kapta a polgár (születés, házasság). A kisebbségi toleranciának e csekély foka mélyen fölháborította a nemzetközi jogközösséget.

Interjúink tanulsága alapján kijelenthetjük, hogy magyar viszonylatokban a svéd modell román átvétele reális félelem. Összességében tehát nem a kettős állampolgárság jogintézményét tartják a romániai magyar kisebbség helyzetét elsődlegesen megoldó tényezőnek.

2.4. Vajdaság

2.4.1. Előzmények

Az 1960-as évek végén és az 1970-es évek elején a volt Jugoszláviában felerősödtek a nemzeti mozgalmak. Elsősorban a horvátok és a szerbek követelték maguknak nagyobb önállóságot a központi belgrádi hatalomtól. Az ország akkori vezetője, Tito az erős kéz politikáját követve gyorsan leszámolt az őt támadó és a kommunista párt reformját követelő politikusokkal, de ezzel párhuzamosan munkatársaival olyan alkotmányt dolgoztatott ki, amely a szövetségi állam több feladatkörét is a tagköztársaságokra ruházta át.

1974-ben meghozták az új alapörvényt, amellyel többek között Vajdaság és Koszovó széleskörű autonómiát kapott. Ennek következtében számottevően csökkent a központi szerb hatalom befolyása az északi és déli területeken. A tartomány lakossága jelentős törvényhozási jogkörökkel felruházott parlamentet választhatott magának, amelynek hathatós végrehajtó hatalommal rendelkező kormány volt alárendelve. A tartományi igazságszolgáltatás, az ügyészség és a rendőrség aránylag független volt Belgrádtól. Megalakították az önálló tudományos, tájékoztatási és kulturális intézményeket. A két tartomány külön képviseltette magát a legfontosabb szövetségi intézményekben, így a nyolc tagú államelnökségben is. Vajdaság számára különösen fontos volt, hogy a legkiemelkedőbb tisztségeket olyan rendszer alapján osztották szét, ami lehetővé tette a különböző nemzeti csoportok arányos képviseletét. A fejlett mezőgazdasággal és feldolgozóiparral rendelkező északi tartomány nagymértékben önállóan dönthetett a gazdasági kérdésekben. Így például sokkal több pénz jutott a beruházásokra, mint az ország elmaradottabb részein.

Józsa László, a Vajdasági Magyarok Szövetsége (VMSZ) alelnöke szerint 1974-89 között az egypártrendszer autonómiájáról volt szó. Az Alkotmány sajátos jogi helyzetet biztosított a tartománynak, amely egyúttal tagja volt mind a szövetségi államnak, mind a Szerb Népköztársaságnak. Koszovó és Vajdaság tartományok speciális jogállása kiterjedt a hatalomban való részesedésre, valamint a gazdasági tevékenységek ellenőrzésére. Így jogkörük nagyjából megegyezett a tagköztársaságokéval.

Várady Tibor, egykori jugoszláv igazságügy miniszter, a VMSZ főtanácsosának véleménye, hogy ebben az időszakban a kisebbségek kultúrája és nyelve szempontjából a lényeges kérdésekben tartományi szinten születtek döntések. Nem létezett kisebbségi önszerveződés, ugyanakkor a különböző nyelvi, oktatási törvények lényegesen magasabb szinten szabályoztak mint a jelenlegiek.

Ágoston András, a Vajdasági Magyar Demokrata Párt (VMDP) elnöke nem tekinti egyértelműen pozitív képződménynek az ekkori autonómiát, mert az - véleménye szerint - kevés lehetőséget hagyott az identitás megőrzésére. Soha annyi magyar nem vallotta magát „jugoszláv nemzetiségűnek”; és soha nem zajlott a természetes asszimiláció olyan gyorsan, mint ezekben az időkben. Az egypártrendszer keretei között ebben az intézményben egy nagyon vékony politikai elit érdekei kerültek felszínre.

Bagi Gábor, a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának helyettes államtitkára elmondta, hogy a két tartomány (Vajdaság és Koszovó) jogi státusa zavarta a szerb nacionalista törekvéseket, így az folyamatosan vita tárgyát képezte. A tartományok önállóságukat, Belgrád pedig a fölöttük való fennhatóságát hangsúlyozta. A nyolcvanas évek közepétől a központi vezetés vissza kívánta állítani Szerbia teljes szuverenitását területe fölött.

Jelentős változás következett be, amikor a Slobodan Miloševics által vezetett Szerb nacionalista mozgalom átvette Belgrádban a hatalmat. 1989-ben - bár formálisan megtartották Vajdaság és Koszovó autonóm státusát - a minimálisra csökkentették a tartományi parlament és kormány hatáskörét. A szándék elsősorban Koszovóra irányult, de ugyanezt a mércét alkalmazták az északi tartományra is.

Ettől kezdve gyakorlatilag semmiről sem születettek önálló döntések. A tartományok mindössze esetleges tanácsadói szerepet tölthettek be a központi szerb hatalom számára. A kulcspozíciókat Miloševics megbízható emberei vették át. A tartományi intézményeket a belgrádi anyaszervezetek alá rendelték. Természetesen ettől kezdve a gazdasági tevékenységekből és az adókból befolyt pénzek sorsáról kizárólag Belgrádban döntöttek.

2.4.2. Vajdasági magyar szervezetek

Kezdetben volt a VMDK. 1990-ben alapították Ágoston András vezetésével. Négy évvel később sor került az első nagy szakadásra, amelynek elsősorban személyi ellentétek voltak kiváltó okai. Így jött létre 1994 júniusában Zentán a Vajdasági Magyarok Szövetsége (VMSZ). Az első elnök, Csubela Ferenc halála után Kasza József vette át a szervezet vezetését.

A Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége (VMDK) választási kudarca újabb osztódást eredményezett. Páll Sándor alelnök kezdeményezésére a párt vezető testülete leváltotta Ágoston Andrást. Ágoston híveivel kivonult a pártból, és 1997 februárjában Szenttamáson megalakította a Vajdasági Magyarok Demokratikus Pártját (VMDP). Szintén a VMDK-ból vált ki - nagyobb nyilvános viták nélkül - a Vajdasági Magyarok Kereszténydemokrata Mozgalama (VMKDM).

A VMSZ sem maradt azonban egészben. A kereszténydemokrata platform összevont a Kasza irányította elnökséggel, és 1997 júniusában zentai székhellyel önálló pártot alapítottak Kereszténydemokrata Tömörülés (KDT) néven. A Vajdasági Magyar Polgári Mozgalom (VMPM) az egyetlen olyan szervezet, amely nem a VMDK anyaszervezetéből származik.

Az 1997-es szerbiai parlamenti választásokon a külön-külön induló magyar pártok eredménye a következő volt: VMSZ: 50 960 szavazat; VMDP: 16 974; VMDK: 16 802; VMKDM: 2692; VMPM: 2181; KDT: 1772.

Az eredményekből látszik, hogy a VMSZ és a VMDK a magyar pártokra leadott szavazatok közel 75%-át kapta. Ezt azért fontos megjegyezni, mert a VMSZ és a VMDK között 1998. december 26-án elvi megállapodás jött létre egy hosszú távú politikai együttműködésről, amelynek részleteit pártközi megállapodásban dolgozták ki. A választások eredménye alapján a VMSZ az egyetlen magyar szervezet, amely képvisellel rendelkezik mind a szövetségi, mind a köztársasági parlamentben. Ennek ellenére a VMSZ együttműködési hajlandóságot mutat mind a Páll László vezette VMDK-val, mind Ágoston András

szervezetével (VMDP). A pártok közti együttműködés felújításának legújabb kísérletét a Külügyminisztérium kezdeményezte az autonómia-tervezetek egyeztetése, véglegesítése érdekében.

2.4.3. A háromlépcsős modell lényege

1992-ben a történelmi VMDK megalkotta azt a háromlépcsős autonómia modellt, amely nemcsak a vajdasági, hanem az egész kárpát-medencei magyarság autonómia-törekvéseit nagymértékben befolyásolta, meghatározta. Ezt a koncepciót az eltelt hét év során mind a hat politikai mozgalom saját meggyőződéséhez igazította. A jelenleg támogatott és a nemzetközi közösség által ismert tervezet a Külügyminisztériumban tartott egyeztetések és véglegesítések eredménye.

A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és a Szerb Köztársaság *demokratizálását* nagymértékben segíti a *decentralizáció*, a *szubszidiaritás* gyakorlati érvényesítése és a *szövetségi jelleg*.

A vajdasági magyar nemzeti közösség - számítva a többi nemzeti közösség együttműködésére - kezdeményezi Vajdaság Tartomány autonómiájának helyreállítását, annak megerősítését, perszonális és területi önkormányzat megalapítását.

A háromszintű autonómia-elképzelés elemei a következők¹⁴¹:

1. Perszonális önkormányzat

Az intézmény célja olyan keret megalakítása, amelyben a magyar közösség önállóan dönthet nemzeti identitását érintő kérdésekben. Ilyen például: az anyanyelv hivatalos használata, közoktatás, közművelődés, tájékoztatás, műemlékvédelem, nemzeti szimbólumok használata, határokon átnyúló kapcsolattartás, valamint a perszonális önkormányzat szervezeti és működési szabályzata, annak költségvetése.

Az elképzelés szerint az elengedhetetlenül szükséges átmeneti időszakot követően a közösség általános, egyenlő, titkos és közvetlen választáson delegálná a perszonális önkormányzat vezető testületébe, a Magyar Nemzeti Tanácsba küldötteit.

A választásokon részt vehet mindazon polgár, aki a majdan összeállítandó választói névjegyzékben szerepel. Erre a listára - tervek szerint - minden magát magyarnak valló felkerülhet, lakhelyétől függetlenül.

2. Területi önkormányzat

Definíció szerűen ez a lépcső a magyarok által többségben lakott vajdasági települések szövetsége. Célja azoknak a feltételeknek a megteremtése, amelyek közt az adott területen élő kisebbségi közösség az érintettek részvételével önállóan dönthet nemzeti identitását érintő kérdésekben.

A területi önkormányzat hatásköre kiterjed a területfejlesztésre, regionális és határokon átnyúló együttműködésre, szociális intézményekre, környezetvédelemre, a magyar,

¹⁴¹ Németh Zsolt külügyi államtitkár állásfoglalása a vajdasági magyar közösség három szintű autonómia-elképzeléseivel kapcsolatban; (kézirat)

a horvát és a szerb nyelv használatának biztosítására. Ezeken kívül az Önkormányzatot egyetértési jog illeti meg a legfontosabb közigazgatási vezetők kinevezésekor (így például az adóhatóság, kerületi és gazdasági bíróság, ügyészség).

A területi önkormányzat vezető testületeit a helyhatósági választásokkal egyidőben, közvetlenül választják meg. Végrehajtó szerveiben helyet kap minden, a területén élő nemzeti közösség képviselője.

3. Vajdaság Tartomány autonómiája

A javaslat célja az 1974 és 1989 között a Szerb Köztársaságon belüli autonómia visszaállítása, megerősítése, jogkörökkel való kibővítése. A tartomány a hatalmi ágak megosztásának elvére épül, így külön parlamenttel, kormánnyal és igazságszolgáltatással rendelkezik. Ezek működését külön alkotmány szabályozza.

Vajdaság autonóm tartománya minden polgárnak biztosítja a nemzeti, nyelvi, vallási és egyéb közösségi sajátosságok kinyilvánítására és fejlesztésére vonatkozó jogot.

A vajdasági magyar közösség az autonóm tartomány területén a következő alapvető jogokkal rendelkezik: anyanyelv és írásmód közeleti és hivatalos használata; magyar nyelvű tömegtájékoztatás; állami szervek által pénzügyileg támogatott tudományos, kulturális és vallási egyesületek alapítása, vezetése; nemzeti jelképek használata; műemlékvédelem; állami szervezetekben és hivatalokban való arányos képviselet. A működéshez biztosítani kell a nemzeti közösségekhez tartozó személyek adó-hozzájárulásával arányos költségvetési finanszírozást, és biztosítani kell az állami költségvetés ilyen célokra használt eszközeinek min. 17%-át.

2.4.4. A koncepcióval kapcsolatban felmerülő véleménykülönbségek

Ágoston András véleménye szerint a magyarság nyolcvan éves kisebbségi léte alatt mindig voltak olyan magyar politikusok, akik részérdekektől vezérelve hajlandók együttműködni a hatalommal.¹⁴² A fő törésvonal másik oldalán állnak azok, akik az identitás megőrzése szempontjából fontos, alapvető kérdésekre helyezik a hangsúlyt.

A vajdasági magyar szervezetek nem minden egyes elemében értenek egyet, amely az autonómia megvalósításához vezethet. Nyilvánvalóan a szervezetek sajátos helyzetéből következően más és más elveket, illetve gyakorlati megvalósítást szeretnének látni. Ennek köszönhető az is, hogy véleménykülönbségek láttak napvilágot a sajtóban is, hogy a személyi autonómia legfelsőbb szerve, a Nemzeti Tanács létrejötte hogyan történjék.

Két megoldási javaslat ütközik egymással. Ágoston András szerint a vajdasági magyarságnak többpárti alapon, saját magának kellene megválasztania képviselőit, akik az identitás megőrzése szempontjából fontos ügyek intézésére hivatottak. Elismeri a törvényes alap hiányát, tisztában van a felmerülő akadályokkal, de véleménye szerint ki kell használni a történelmi helyzetből fakadó előnyöket, és hozzá kell kezdeni a gyakorlati megvalósításhoz. Véleménye szerint szükségtelen ideiglenes Nemzeti Tanács felállítása, a szükségszerűen

¹⁴² Ezzel a gondolattal megegyező véleményeket hallottunk utunk majd minden állomásán, így különösen Erdélyben, Felvidéken, Horvátországban és Kárpátalján.

hiányos névjegyek alapján 3-4 hónap múlva le lehetne bonyolítani a választást. Ő csak ezt a megoldást tekinti demokratikusnak. Ezt a nézetet tartalmazó dokumentációt eljuttatták a szerb ellenzék pártjaihoz, akik előzetes értesülések szerint hajlanak ennek elfogadására. Ez alól kivételt Vuk Draskovics és szervezete képez.

Várady Tibor nemzetközi jogász szerint elengedhetetlen a jogszabályi változás. Véleménye szerint egyezségekre kell jutni a szerb többséggel, a változásokhoz szükséges jogszabályi keretet a jelenlegi ellenzékkel közösen kell megvalósítani.

A VMSZ álláspontja szembehelyezkedik ezzel a VMDP nézettel. Józsa László, a VMSZ alelnöke szerint szükség van ideiglenes Nemzeti Tanács felállítására, amely azokból a magyar képviselők közül állna, akik jelenleg a szövetségi illetve a köztársasági parlamentben, a Vajdasági Tartományi Parlamentben ülnek, valamint az önkormányzati képviselők egy részéből.¹⁴³

Véleménye szerint nem érett meg az a stabil, kiegyensúlyozott politikai helyzet, amely lehetővé tenné a választások zavartalan lebonyolítását. Indoklásában kifejtette, hogy a választói névjegyzék összeállítása - amely alapfeltétele a választásoknak - bizonyos akadályokba ütközhet. Így vetődött fel, hogy egyrészt az ilyen listáknak Közép-Kelet, illetve Dél-Kelet Európában rossz múltjuk van, reális az attól való félelem, hogy az a későbbiekben megtorlások alapjául szolgálhat. Így nem várható el, hogy arra minden, magát magyarnak valló feliratkozzék.

A létrejövő Nemzeti Tanácsban olyan kérdéseket, problémákat lehetne megvitatni, mint az anyanyelvi oktatás, a nyelvhasználat, a független média megteremtése; tehát mindazt, ami a helybenmaradás vagy a magyarság megmaradása szempontjából nagy jelentőségű.

2.4.5. Az egyeztetett autonómia-tervezet támogatottsága

A magyar kormányzat részéről

A magyar kormányzat elsődleges célja, hogy a magyarság szülőföldjén maradjon, és ott maradhasson meg magyarként. Ne kelljen elvándorolnia azért, hogy magyarságát felvállalhassa. A magyar kormány arra vállalt kötelezettséget, hogy a vajdasági magyarság által megvalósítani remélt koncepciót saját lehetőségeihez mérten képviseli a nemzetközi közösség előtt; segíti ennek külföldi ismertetését; dolgozik a koncepció megvalósításáért.

Amikor 1999. július 5-én a magyar szervezetek elfogadták az autonómia koncepciót, a magyar kormányzat szerencsés helyzetbe került, mert a koncepcionális ötleteket ismertetni tudta a megfelelő fórumokon. Olyan kedvező helyzet alakult ki, hogy az évek óta fenntartott koncepcionális ötletet olyan közegben lehetett bemutatni, amikor a nemzetközi közösség fogékonynak mutatkozott a térség problémáinak megoldására.

¹⁴³ Itt jegyezzük meg, hogy 1999. augusztus 20-án végül is felállt egy ideiglenes Nemzeti Tanács, amelyet a szerb többség elutasítóan fogadott. Szerintük mindez újabb, ismeretlen kimenetelű megosztottsághoz vezet.

A tervezet ismertetésére az első lehetőség a Stabilitási Egyezmény (SE) 1999. június 10-i kölni értekezletén nyílt, ahol Németh Zsolt államtitkár úr felszólalása mellett minden résztvevő kézhez kapta a szöveget.

A kormányzat világosan megfogalmazta, hogy a vajdasági autonómia koncepció egy *koherens, demokratikus és toleráns* elképzelés. Koherens, hiszen a személyi elvű autonómiától a területin át, a Vajdaság, mint tartomány autonómiájáig terjed. Demokratikus, hiszen mindazokat az autonómia koncepciókat és ötleteket, amelyek az EU-ban bevettek, beváltak és működnek, magába olvaszt; és toleráns, hiszen nem törekszik kizárólagosságra. Nem arról van szó az autonómia-koncepcióban, hogy csak a magyarság kapjon autonómiát a Vajdaságban, és csak ők élhessenek a kisebbségi jogokkal. De természetesen az autonómia koncepciót első sorban a magyarságra értik, hiszen ennek szervezetei dolgozták ki.

A nemzetközi közösség részéről

A nemzetközi közösség megértéssel tanulmányozta ezt a koncepciót. Ennek eredménye, hogy amikor július 30-án egy zárókonferenciára került sor Szarajevóban az SE kapcsán, akkor számos olyan elem, amely a magyar Kormányzat és a vajdasági magyarság számára fontos volt, belekerülhetett a záródokumentumba. Így például kifejezett figyelmet fordít a nemzetközi közösség a kisebbségekre, a kisebbségi jogok védelmére, a demokratizációra, mindazokra az eseményekre, amelyek esetleg a vajdasági magyarságot érhetik (akár a szerb hivatalos politika, akár a nem hivatalos félkatonai szervezetek vagy bármely más szervezetek részéről). Mindezek olyan garanciális elemek jelentenek, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a vajdasági autonómia-koncepció megvalósulása elindulhasson.

Orbán Viktor miniszterelnök úr ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a szarajevói konferencián elfogadott záródokumentum csupán az időkeretet, a további tárgyalások intézményeit és szerkezetét határozza meg. Magyarország számára rendkívül fontos, hogy legyen olyan fórum, ahol föl lehet vetni a vajdasági magyarság helyzetét. Erre nyújtott kiváló alkalmat az SE, hiszen záródokumentumában megállapít egy olyan tárgyalási csomagot (munkaasztalt), amely a dél-kelet európai kisebbségi, emberi jogi és demokratizálódási problémákkal foglalkozik. (Ezenkívül az SE másik két munkaasztala a gazdasági illetve a biztonságpolitikai kérdésekkel foglalkozik.)

A Duna TV 1999. augusztus 1-i hivatkozott adásában Steven Lenigen, az Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Tanácsának igazgatója kifejtette, hogy az Egyesült Államok támogatja a jugoszláviai kisebbségek autonómia törekvéseit. Világosan kijelentette, hogy aktívan részt kívánnak venni a demokratizálódási folyamatban, és az emberi jogok védelmében. Jelenleg azonban az USA kormánya elsődleges célnak a jugoszláviai demokratizálódási folyamatban érdekelt erők támogatását tartja, és csak később veti fel a két tartomány közjogi státusának rendezését.

1999 július 28-án az amerikai szenátus külügyi bizottsága törvényjavaslatot fogadott el a Jugoszláv rendezésről. A törvényjavaslat 502. szakasza röviden összefoglalja a magyar kisebbség helyzetét, zaklatását, megfélemlítését. Megállapítja, hogy az etnikai tisztogatás hatására az utóbbi tíz évben mintegy 50 000 magyar hagyta el a Vajdaságot. A passzus a Magyar Emberi Jogi Alapítvány kezdeményezésére Chrispher Dodd szenátor előterjesztésében került be a javaslatba. A nyilatkozat felszólítja az Egyesült Államok elnökét a

NATO szövetségeseknél való közbenjárásra annak érdekében, hogy a vajdasági magyar szervezetek vezetőivel kezdjék meg a konzultációt az autonómia-tervezetről.

A javaslat felkérte a nemzetközi közösséget, hogy a koszovói demokratikus rendszer kialakítása mellett konkrét tettekkel bizonyítsa elkötelezettségét a magyar kisebbség törekvéseinek támogatására is. Németh Zsolt hangsúlyozta annak a fontosságát, hogy ezzel a nyilatkozattal az Egyesült Államok egyrészt ismeri az autonómia koncepciót, másrészt a vajdasági magyarság vezetőit legitimnek ismeri el.

A New York-i székhelyű Magyar Emberi Jogi Alapítvány 1999. november 10-én kelt jelentésében tájékoztat arról, hogy az amerikai szenátus 1999. november 4-én egyhangúlag elfogadta a Szerbia demokratizálásáról szóló S 720. sz. törvényjavaslatot. A módosítások nélkül megszavazott 502. szakasz összefoglalja a 350 ezres létszámú magyar kisebbség helyzetét, az ellenük folytatott zaklatási, megfélemlítési akciókat, és megállapítja, hogy „az elmúlt tíz évben ez a fajta etnikai tisztogatás más 50 ezer kisebbségben élő magyart üldözött el Vajdaságból.” A cikkely rámutat, hogy a vajdasági magyar közösség 1990 óta egyik oldalon sem avatkozott be egyetlen balkáni konfliktusba sem. Éppen ellenkezőleg: „következtesen ragaszkodott erőszakmentes politikájához, mialatt saját létét próbálta védeni a jelenlegi politikai rendszer által szűkre szabott lehetőségeken keresztül.”

A szenátus külügyi bizottsága a törvényjavaslathoz mellékelte, a szenátoroknak szóló, 1999. augusztus 5-én kelt ajánlásában a vajdasági magyarságot érő sorozatos megfélemlítéseket a koszovói albánokéhoz hasonlítja.

Az 502. szakasz rendelkező részében a Kongresszus felhívja az Egyesült Államok elnökét, hogy (1) *ítélje el* bármely etnikai csoport üldözését, fenyegetését és megfélemlítését Jugoszláviában, amelyek rendszerint az erőszakos etnikai tisztogatások előzményei; (2) *fejezze ki* mély aggodalmát a vajdasági magyar kisebbség ellen irányuló fenyegetésekről, megfélemlítésekről és erőszakos cselekményekről szóló jelentések miatt; (3) *szólítsa fel* a külügyminisztert, hogy rendszeresen figyelje a vajdasági magyarok helyzetének alakulását, és (4) *hívja fel* az Egyesült Államok NATO szövetségeseit, hogy bármely, Koszovó jövőbeni státuszáról szóló tárgyalásban kiemelt figyelmet szenteljenek a vajdasági magyar közösség és a tartományban élő más kisebbségek jogainak megfelelő garanciákkal történő biztosítására, beleértve a választott vezetőikkel az öngazgatásra vonatkozó javaslatukról szóló tanácskozásokat.

A szenátus által elfogadott törvényjavaslat ezután a képviselőház külügyi bizottsága elé kerül. Nem kizárt, hogy a javaslatot a képviselőház még a jelen ülészak vége előtt elfogadja. Amennyiben nem, a törvényjavaslat az új ülészak megnyitásakor, 2000. januárjában változatlanul kerül a képviselőház programjára.

A szerb ellenzék részéről

A magyar kormány és a nemzetközi közösség támogatása mellett ugyancsak nagy jelentősége van a különböző szerb pártokkal való tárgyalásoknak, egyeztetéseknek is. Az anyaországi és nemzetközi támogatás kivívása mellett hozzá kell kezdeni a belső építkezéshez is.

A vajdasági és nem vajdasági szerb pártok nem mindenben osztják a magyar közösség elképzeléseit. Igazi egyetértés egyedül a személyi autonómia tekintetében létezik. A problémát elsősorban a második szint, a területi vagy körzeti autonómia kérdése okozza. Ennek

háttérben az áll, hogy Dél-Kelet Európában, de inkább Kelet-Európában a decentralizáció sok esetben negatív felhangokkal jelenik meg a közéletben és a politikai erők többsége úgy véli, hogy ez az állam teljes széteséséhez, dezintegrációjához, konfliktushoz vezet.

A szerb pártok az elmúlt tíz év tapasztalataiból tanulva úgy vélik, hogy ilyesfajta koncepció Szerbia további feldarabolásához vezet. Mindazonáltal a vajdasági magyar szervezetek és a magyar kormányzat is igyekszik azt mindenkiel megértetni, hogy az autonómia nem jelent dezintegrációt. *Az autonómia egy demokratikus intézmény, amely eszköz, és nem cél!* Eszköz arra, hogy a kisebbségek élni tudjanak kisebbségi jogaikkal; eszköz arra, hogy a magyarság meg tudjon maradni szülőföldjén, nem pedig egy elvont cél, ami egy külön állam vagy egy dezintegrált szervezet létrehozásához vezetne.

A magyar kormányzat kétoldalú alapon tárgyalásokat folytat a szerbiai demokratikus pártokkal is. Ezeken a megbeszéléseken az autonómia kérdését kíséri a legnagyobb érdeklődés. Abban mindenki egyetért, hogy a jugoszláv demokratizálódásnak el kell vezetnie addig, hogy a kisebbségek is jogokat élvezhessenek; el kell vezetnie ahhoz, hogy a nyelvhasználat a magánéletben és a hivatalos életben is általános legyen; el kell vezetnie a kisebbségi intézmények létezéséig. Az autonómia kérdésében azonban már nem teljes a nézetazonosság. Amikor a jogkiterjesztés már az önkormányzatokat vagy etnikai alapú önkormányzatokat illetné meg, akkor már megmerevednek az álláspontok, még azok részéről is, akik esetleg együtt tüntetnek a magyarokkal Milosevics eltávolításáért.

Érdemes megemlíteni Nenad Csanak vajdasági szociáldemokrata vezető, parlamenti képviselő gondolatmenetét.¹⁴⁴ Ebben kifejti, hogy Milosevics eltávolítása után a fő cél a *föderális Szerbia* megvalósítása. Az állam - elképzelése szerint - hat föderális egységből állna, saját törvényhozó és végrehajtó testülettel, saját független alkotmánnyal. Ezek a következők: Vajdaság, Koszovó, Sumadia, Dél-kelet Szerbia (Nis központtal), a Szandzsák és Belgrád városa. Ennek megvalósítása érdekében a szerb ellenzék hajlandó együttműködni bármely olyan párttal - így a VMSZ-szel is - amely az európai integráció, a békés együttélés és a polgári társadalom híve.

Csanak lát lehetőséget lokális vagy területi autonómia létrehozására abban az esetben, ha Magyarország és Jugoszlávia között alapszerződésben kerülnének lefektetésre a legfontosabb jogi garanciák, elsősorban a határok illetve a területi integritás tiszteletbentartására vonatkozóan.

¹⁴⁴ Dévavári D. Zoltán interjúja; Napi Magyarország 1999. 08.12.

2.5. Dél-Baranya és Kelet-Szlavónia

2.5.1. Áttekintés

Horvátországban élő magyar kisebbség számáról és elhelyezkedéséről az 1991-es népszámlálási adatokra, valamint a háború utáni becslésekre támaszkodhatunk. A legutóbbi számlálások szerint¹⁴⁵ Horvátországban 23 355 magyar él. Lélekszám éves változását tekintve mintegy 10 százalékos népességcsökkenésnek lehetünk tanúi. Jakab Sándor, a HMDK alelnöke szerint a drávaszögi a legjobban fogyó nemzetiség.

A mai becslések szerint 30-35 ezer magyar nemzetiségű és nyelvű lakos egyrészt tömbben él a Drávaszögben, másrészt szórvány alakban az ország nyugati és déli részein, mint Zágrábban, Fiumében, Splitben.

2.5.1.1. A Drávaszögről

„A Duna és a Dráva összszakadásában elterülő terület a Drávaszög,¹⁴⁶ amelyet alakjáról nevezték Baranyai háromszögnek, valamint Dráva-zugnak is. Fekvése folytán a két nagy folyam ölelésében ősidők óta természetes határvonalat, megállító akadályt alkotott. Népek, kultúrák, vallások választóvonalaként volt ez a táj. (...) Már a rómaiak ezen a földön építették ki a limest. (...)

A betelepülő magyarság korán megállapodott ezen a bibliai bőséggel megáldott vidéken: gazdag halászhátjai, hatalmas ártéri erdősegei, a rómaiak óta meghonosodott és ápolt szőlőkultúrájának helyszínt adó lágy hullámszerű dombjai, a gabonát bőven termő szántók eszményi telephelyet kínáltak. (...) Falvaikat a XII. századi első okleveles említéseiktől egészen napjainkig változás nélkül nevezi meg a magyarság.

Az 1991-es népszámlálók a Drávaszögben kerekén félszáz, többnyire apró települést vettek számba ezen a területen. Ebből mindegyiken, de legfőképpen tizenegyben (Vörösmart, Csúza, Hercegszöllős, Sepse, Kő, Karancs, Laskó, Várdaróc, Kopács, Bellye és Újbezdán) él a magyarság zöme.”

2.5.1.2. A háború előtt

Jakab Sándor bemutatása alapján a háború előtt viszonylagos anyagi és kisebbségi jólét volt. A Jugoszláv SZSZK mintegy „kirakatszervezetként” prezentálta a tagköztársaságokban élő nagyobb számú kisebbség jogait, így a drávaszögi magyarságét is.

Fentről bevezetett kisebbségi szabályzás volt ekkor életben (lásd Vajdaság), amelynek keretében 1948-ban létrehozták az első délvidéki magyar kulturális szervezetet, a Horvátországi Magyarok Szövetségét (HMSZ), néhai Merki Ferenc elnökletével.

¹⁴⁵ Faragó Ferenc: A horvátországi magyarság oktatásügye 1945-1995 (HunCro, Eszék, 1998)

¹⁴⁶ Fuszenecker Ferenc és Lábadi Károly: Drávaszög 1997 (HunCro, Eszék, 1997)

2.5.1.3. A háború és következményei

*Gondolok rád, szép hazám, szép horvát hazám.
Fiaid most harcolnak a szabadság után.
Életünket hogyha kell, érted adjuk hát,
Nem adjuk mi Baranyát, sem Szlavóniát.¹⁴⁷*

A Drávaszög bemutatására készült könyv¹⁴⁸ így vezeti fel az eseményeket: „mielőtt véget ért volna a huszadik század, sorsfordulójához érkezett a drávaszögi magyarság élete: mind léte, mind kultúrája veszélyeztetett, megmaradása fenyegetett(...)”

1991-ben a demokratikus változások következményeként Horvátország kikiáltotta függetlenségét. Az Antant által létrehozott - természetellenes - állam alkotó elemeire esett szét, és ezt a folyamatot kísérték forgószélként a háború borzalmai.

A háborút a magyarság egy része otthon próbálta átvészelni, másik része elmenekült lakóhelyéről - általában Magyarországra. A háború nagyon elhúzódott, 1997- ben Pasza Árpád, a HMDK elnöke így nyilatkozott a károk iránt érdeklődő újságírónak:¹⁴⁹ „ami Kelet-Szlavóniát illeti, ott a helyzet tragikus, lerombolt falvainkat - Kórógyot, Szentlászlót - teljes mértékben kifosztották, a házak egy része romos állapotban van. Sokkal jobb a helyzet Baranyában, itt a menekültek házainak állapota többnyire lehetővé tenné a hazaköltözést. Legfőbb akadálya a hazaköltözésnek, hogy szerbek élnek lakásaikban, házaikban, illetve a körülmények még nem teljesen biztonságosak.

A horvátországi magyarságnak több szempontból volt tragédia a háború: (1) tényleges népességfogyás egyrészt a harcok civil és katonai áldozatai, másrészt a haza nem térő menekültek részéről, (2) a horvát hadseregben harcoló baranyai magyarok olyan szerb alakulatokkal vívtak csatát, amelyben - esetleg hozzájuk rokoni szálakkal fűződő - vajdasági magyarok voltak, (3) családok megcsonkultak és szétszakadtak, (4) a hosszan tartó háború mindenkit megviselt.

A háború alatt és után - Jakab Sándor elmondása alapján - egyrészt a magyarok megfélemlítése mindennapos volt, ezért is szóródtak szét, menekültek el többek Nyugat-Európába, illetve a tengerentúlra, másrészt a dél-baranyai és kelet-szlavóniai magyarság erőssége, a mezőgazdaság teljesen tönkrement.

A háborús idők bemutatása végére tartozunk még két rövid idézetet leírni. Az első egy mélyen és lesújtóan összefoglalt helyzetképet ad a két évvel ezelőtti állapotokról:¹⁵⁰ „Láttunk szétlőtt katolikus templomtornyot Pélmónostoron, felgyújtott orgonát a neves predikátor, Sztárai Mihály laskói református templomában, szót váltottunk emberségében megalázott, ütlegett és kényszermunkára vitt munkásemberekkel, megfordultunk ‘csontig’ kifosztott pedagóguslakásban.”

¹⁴⁷ Szlám József verse (Kelemen Dávid (ed): Szentlászló (HunCro, Eszék, 1997) 36.o.

¹⁴⁸ Fuszenecker Ferenc és Lábadi Károly: Drávaszög 1997 (HunCro, Eszék, 1997)

¹⁴⁹ Horvátországi magyarság 1997. augusztus, 8. szám, 9.o.

¹⁵⁰ Székely András Bertalan: Horvátországi magyar sors'97 (in: Horvátországi magyarság 1997. augusztus, 8.szám)

A második idézetünk egy szentlászlói menekült visszaemlékezése:¹⁵¹ „Amikor el kellett mennünk hajlékunkból, azt gondoltuk, csak napokra vagy egy-két hétre megyünk el. Azóta is tengünk-lengünk a nagyvilágban, s üres lélekkel nézünk magunk elé. Ellopták emlékeinket, hajléktalanok lettünk, máról holnapra élők és hazasóvárgók. De hol is van már a haza? Hol vannak már a hazát jelentő kapcsolatok, emberek, tájak és épületek? Alattomosan irányított és robbanó bombák vannak, félelem, gyűlölet és sok-sok könny. Akinek még vannak szerettei, aki még nem veszítette el legközelebbi hozzátartozóját, az talán még mindig nem tudja értékelni a gazdagságát.”

2.5.2. Horvátországi magyar szervezetek

Az 1949. november 29-én alakult meg a drávaszögi és kelet-szlavóniai magyarság legrégebbi érdekvédelmi szervezete a Horvátországi Magyar Kultúr- és Közoktatási Szövetség, amely 1997. június 4-én vette fel a Horvátországi Magyarok Szövetsége (HMSZ) nevet. Megalakulásától kezdve főleg az anyanyelvápolás, a közművelődés, a színházi vendégszereplések, a népitánc, a néphagyományok, a helytörténet gyűjtése és bemutatása terén tevékenykedett. A háborús években tapasztalható politikai polarizáció hatására 1993-ban a HMSZ vezetőinek egy része kivált, és új szervezetet hozott létre. A HMSZ és annak vezetősége a megváltozott körülmények között is igyekszik az évtizedes hagyományok megőrzésére, a magyar közösség oktatási és művelődési érdekeinek képviseletére elsősorban az eszék-baranyai régióban. A HMSZ adja ki a Magyar Képes Újság című lapot és az Évkönyvet.

A HMSZ, mint rámutattunk, pusztán kulturális jellegű tevékenységeket ölelt fel. Jakab Sándor kommentálásában rámutatott, hogy a HMSZ az 1990 előtti helyzet és kor elvárásainak többé-kevésbé megfelelt.

A háború után, a pluralizmus jegyében osztódni kezdett a horvátországi magyar politikai élet. A HMSZ elnöke Csörgits József lett, és megalakult a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége (HMDK).

A háború kitörésével megfogalmazódott az igény egy VMDK mintájú egész országra kiterjedő szervezet létrehozására. A HMDK-t 1993 áprilisában hozták létre a HMSZ elnökségi tagjai. Eredeti céluk, amelyet mára már megvalósítottak, hogy az élet minden területét felölelő érdekvédelmi szervezetet hozzanak létre.

A Horvátországi Magyarok Szövetségéből kivált vezetők egy része a zágrábi értelmiséggel karöltve 1993. április 6-án Zágrábban megalakította a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közösségét, melyet a Horvát Igazságügy-minisztérium 1993. május 17-én jegyzett be. A HMDK az elmúlt négy év során a horvátországi magyarság országos szervezetévé fejlődött, ma már mintegy 2000 egyéni tagot tudhat magáénak. Tizenkét regionális szervezete révén lehetővé vált, hogy a Horvátországban élő tömb- és szórványmagyarság érdekeit egyaránt képviselje. Tevékenységének az a törekvés az alapja, hogy megőrizze a horvátországi magyarság identitását, és hogy nemzetközi téren is ismertté tegye a baranyai és kelet-szlavóniai magyarságot ért tragédiát. A szervezet egyik alelnöke, Jakab Sándor, 1995-től független képviselőként a horvát szábor alsóházának tagja. Az 1997. évi

¹⁵¹ Kelemen Dávid (ed): Szentlászló (HunCro, Eszék, 1997) 33.o.

helyhatósági választásokon 13 képviselői helyet szerzett meg a horvát Dunamente három járásában. Kiemelt fontosságot tulajdonít az anyanyelvű óvoda- és iskolahálózat szavatolásának, működésének és fejlesztésének. Az anyanyelvi tájékoztatás fejlesztése érdekében 1996-ban létrehozta a HUNCRO Könyv- és Lapkiadó vállalatot, mely Új Magyar Képes Újság néven hetilapot, Horvátországi Magyarság néven havilapot és Rovátkák néven évkönyvet jelentet meg.

Az 1997-es választások alkalmával mérkőzött meg a két legnagyobb politikai tömörülés. A választók a HMDK-t ismerték el, mint legitim képviselőjüket. Jelenlegi elnöke: Pasza Árpád, alelnökei: Jakab Sándor és dr. Róth Sándor.

2.5.3. A HMDK külkapcsolatai

A szervezet külkapcsolatait négy csomópont mentén lehet összegezni: (1) magyarországi politikai és kormánytényezők, (2) más határon túli magyar szervezetek, (3) nyugat-európai és tengerentúli magyar szervezetek, illetve személyek, (4) más európai kisebbséggel tartott kapcsolat.

1. Mint a háború sújtotta térségek egyike, a magyar kormányzat és külpolitika kiemelt figyelmet szentel 1998 óta a Horvátországban élő, de különösképpen a Drávaszögi magyarság fejlődésének. A HMDK, mint legitim szervezet, fennállta óta formális és informális kapcsolatot is fenntart a magyar külpolitikával.

Kiépített kapcsolatban állnak a Határon Túli Magyarok Hivatalával (HTMH) és a Magyarok Világszövetségével is.

2. A HMDK élő és jó kapcsolatot tart fenn a Romániai Magyarok Demokrata Szövetségével, a Magyar Koalíció Pártjával, annak megalakulása előtt pedig az Együttélés Politikai Mozgalommal. Mint általában a határon túli magyar szervezetek között, itt sem formális a kapcsolattartás, de verbális szinten jól működik.

Pasza Árpád kifejtette, hogy a vajdasági szervezetekkel kifejezetten jó kapcsolat állt fent 1991 előtt. Közös működtetett színházak, újságok és a Fórum könyvkiadó éltették a délvidéki magyar kultúrát, ám a háború megszakította *de facto* is az állandó kapcsolatot. Az elmúlt években kezdődött meg a kapcsolatfelvétel a két régió között. Ilyen jellegű kísérlet például a vajdasági származású Horvátországban élők irodalmi önképzőköre. A koszovói intervenció előtt, 1999. március elején tárgyalások is kezdődtek a Vajdasági Magyarok Szövetségével, de az újabb fegyveres összetűzések azt is szüneteltették.

3. Európai szervezetekben, mint például a FUEV-ben, vagy az Európa Tanácsban szerepet vállaló magyar szervezetek és személyek között folyamatos a kapcsolattartás. Tengerentúli területek közül Jakab Sándor az Egyesült Államokbeli szenátort, Tom Lantost emelte ki.

4. Más európai kisebbségek közül a HMDK a skandináv lapp kisebbséggel vette fel a kapcsolatot, amelynek keretében tanulmányozták a számi törzsek kulturális autonómiájának működését.

2.5.4. A kisebbségvédelmi egyezmény és a kulturális autonómia

A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között eddig két olyan szerződés született, amelyik (többek között) kisebbségi tárgyú. Az egyik a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló szerződés (alapszerződés), a másik az Egyezmény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről (kisebbségvédelmi egyezmény, Eszék, 1995. április 5.).

Az egyezmény nagyvonalú és kidolgozott formában szabályozza a kisebbségek jogait az identitás megőrzése, az oktatás, kultúra, nyelvhasználat, vallás, kutatások, gazdaság terén. Horvátország a 9. cikk utolsó bekezdésében megerősítette a magyar kisebbség jogát a *kulturális autonómiára*.

A 16. cikkben, a szerződés végrehajtásának ellenőrzésére létrehozott Vegyesbizottság jelen idők szerint szünetel.

Jakab Sándor alelnök úr kifejezte az örömét afelől, hogy a magyar kisebbség tud élni a kulturális autonómia által biztosított előnyökkel. Az autonómia lehetőséget biztosít az oktatás fejlesztésére, illetve kulturális egyesületek működésére. Kifejezte viszont aggodalmát azokról a nehézségekről, amelyeket az okoz, hogy a kulturális autonómia bizonyos kiegészítő autonómiaformák nélkül (itt elsősorban a területi autonómiára gondolva) nem kielégítően működőképes.

Elnök úr ez utóbbi gondolatmentét a HMDK vezetősége megerősítette, és néhány példával alá is támasztották, amelyek közül egyet mi is kiemelnénk: a Vörösmarton működő magyar tannyelvű általános iskola élére horvát nemzetiségű igazgatót helyeztek. Minden magyar megdöbbenésére az iskolában az 1999. mácius 15-i ünnepség horvát nyelven folyt.

Kérdésünkre elmondták, hogy - mint minden államban, így Horvátországban is - működik egyfajta háttérpropaganda, de nem jellemző a horvát nacionalista erők nyílt magyarellenes támadása. Megjegyezzük, hogy ez annak is köszönhető, hogy a háború alatt a magyar kisebbség harcoló férfiai közismerten és elismerten hősiecs harcot folytattak a horvát nemzeti hadsereg oldalán.

Pasza Árpád elnök úr kiemelte az oktatás silány helyzetét, és elmondta, hogy ma nem érték még el az 1991 előtti színvonalat. Reményét fejezte ki egyúttal a *Vegyesbizottság* aktív szerepléséért, amelytől az autonómia felügyeletét (is) várják.

Az oktatásról, mint a drávaszögi magyarság alapvető autonóm lehetőségéről megtudtuk, hogy tíz faluban folyik magyar nyelvű oktatás az általános iskola 1-4 évében, ebből három iskolában tanítanak felsőbb (5-8) évfolyamokban magyarul. A magyar ajkú gyermekekre kifejezetten rossz hatással van a helyi horvát közigazgatási vezetés néhány döntése, mint például: az odahelyezett tanárok nem beszélnek magyarul, vagy ha egy gyerek is horvát az osztályban, két nyelven kell tanítani az egész osztályt.

A pélmónostori középiskolában 1991 előtt a tantárgyak közel 90 százalékát tanították magyar nyelven. Ma csak a tantárgyak egynegyedét (magyar nyelv és irodalom, matematika, földrajz, informatika) tanítják a kisebbség nyelvén. Emellett azonban felhívták figyelmünket a horvát igazgatás toleranciájára, amely lehetővé teszi, hogy egészen kis létszámú osztályok is induljanak. A pélmónostori gimnáziumban indult például egy négyfős osztály. Osztályonkénti általános létszám 8-12 tanuló.

Az iskolák igazgatóinak kinevezésénél az ellentétek kiéleződnek, mert a Megyei Tanügyi Hatóság nem mindig a kisebbség számára is megfelelő személyt jelöli ki egy-egy pozícióra.

1981 és 1984 között Eszéken volt felsőoktatás, amelynek keretében magyar szakos tanárokat képeztek. Jelenleg az állam által biztosított ösztöndíjkeretből jön évente 10 hallgató Magyarországra, felsőoktatási intézményekbe. Az ösztöndíjrendszer hatékonyságát megkérdőjelezi az a tény, hogy a külföldön - így Magyarországon is - tanuló diákok többsége nem megy vissza szülőföldjére, részben anyagi illetve elhelyezkedési okok miatt. Egy adat ennek alátámasztására: a laskói diákok közül eddig *47-en tanultak külföldön, ebből hárman tértek haza végzés után.*

A képzés egysíkúsága is érzékeny pontján érinti a drávaszögi magyarság életét: több magyartanár van, mint amennyi elhelyezkedést tudnának biztosítani, ám például, mint alapvetően mezőgazdasági terület, agrármérnököt egyet sem számlál.

2.5.5. Az első és második szintű közigazgatásról

Az 1997-es helyhatósági választások döntőek voltak a helyi magyarság életében. Erős háttérpropagandával birkózott meg a HMDK, amikor - értesüleseink szerint - a múlt rezsimhez tartozó erők szerb-barátsággal vádolták a szervezetet. A választások eredménye lett, hogy magyar képviselők csak egyéni körzetekből, illetve HMDK által támogatott független listáról jutottak be a helyi közigazgatás szerveibe.

Baranyában két (a hercegszőlősi és a bellyei) járási tanácsban vannak magyar képviselők. Bár törvény szerint 40 százalék kellene legyen a magyar kisebbség aránya a tanácsban, legfeljebb, ha 15 százalékot érnek el. Az elsőfokú közigazgatás, tehát az önkormányzatok, viszont jól működnek - emelte ki Pasza Árpád.

Faragó Ferenc, 1992-ben képviselő és alelnök javasolta, hogy Baranyában kilenc falu (a hét dél-baranyai szín magyar falu, valamint a kelet-szlavóniai Szentlászló és Kórógy) alkosson *területi autonómiát*. Javaslatát azonban a horvát kormánypárt, a HDZ elvetette. Jakab Sándor képviselő javaslata volt, hogy két magyar járást hozzanak létre: a hercegszőlősi és a laskóit. Javaslatáról lebeszélte a horvát vezetés amiatt, hogy ha ezzel előhozakodik, a szerb kisebbség is járásokat fog követelni. Jakab képviselő úr tolmácsolásában megtudtuk, hogy ő ennek a kérésnek eleget tett, de kis idő múltán a szerb kisebbség 8 járást kapott, míg a magyarság egyet sem.

Közigazgatásról általában elmondható, hogy kevesebb magyar nemzetiségű helyezkedik el a közigazgatásban, mint 1991 előtt. A járások jogköre erősen megnyírbált (például az anyakönyvezés terén is). A legfőbb jogosítványok a megyét illetik, viszont ott nincsenek magyar nemzetiségű képviselők. Továbbá az Önkormányzati Charta végrehajtása hiányos, törvénymódosításra lenne szükség, amelyre a horvát vezetés egyelőre nem mutat hajlandóságot.

2.6. Muravidék

A Szlovéniában élő magyarság létszáma a legoptimistább becslések szerint sem haladja meg a 12 000 főt. Tény ugyanakkor, hogy a környező országok közül egyedül Szlovéniában adottak a jogi feltételek ahhoz, hogy a magyar közösség teljes értékű életet tudjon élni.¹⁵² Más kérdés, hogy nem mindenki kíván élni a lehetőséggel. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy 1992. november 6-án Ljubljánában egyezmény került aláírásra *a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogaianak biztosításáról*.¹⁵³

A szlovéniai, horvátországi és ausztriai magyar nemzeti közösségben közös ismérvnek számít, hogy leginkább ezekben hódított tért az asszimiláció. Ezt a jelenséget Göncz László szerint¹⁵⁴ döntően befolyásolta, hogy Trianon után mind a három régió olyan környezetbe került, amely gazdaságilag fejlettebb volt mint az anyaország, ami először értékrendszerváltsághoz, majd jelentős öntudatzavarokhoz vezetett. A többségi nemzetek viszonyulása azonban eltérően alakult. A legjobb jogi helyzet, és ennek alapján a viszonylag elfogadható kulturális intézményrendszer Szlovéniában jött létre. Ennek eredménye az értelmiség számának enyhe növekedése, annak ellenére, hogy a muravidéki magyarság létszáma nominálisan is a trianoni arányok kétötödére esett vissza.

2.6.1. A Muravidéki Magyar Nemzeti Önigazgatási Közösség (MMNÖK)

Az 1989-es szlovén alkotmánymódosításokkal összhangban a lendvai és muraszombati magyar oktatási - művelődési önigazgatási érdekközösségek közgyűléseinek határozata alapján megszűntek az eddig működő Nemzetiségi Érdekközösségek. Helyükbe viszont megalakult a Muravidéki Magyar Nemzetiségi Önigazgatási Közösség, valamint a két járási magyar nemzetiségi önigazgatási közösség. Az említett alkotmánymódosítások eleget tettek a kisebbségek azon kérésének, hogy a legitim módon megválasztott szervezeteknek befolyásuk legyen a gazdasági kérdésekre, káderpolitikára, anyanemzettel való kapcsolattartásra is. Így a szervezeteket ezentúl már nem kellett ellátni az oktatási - művelődési megkülönböztető jelzővel, mert azok már az alkotmány által rögzített valamennyi kompetenciával rendelkeztek.

Még az érdekközösségek létezése idején vált általánossá az a követelmény, hogy a szlovéniai magyar nemzeti kisebbség esetében a járási szervezetek mellett, azok integrálásával szükség van egy muravidéki szintű nemzetiségi szervezetre. Feladata a globális kérdések megoldása, kezelése lenne, valamint az anyanemzettel való mindenoldalú kapcsolatok ápolása. Ilyen elképzeléssel alakult meg az MMNÖK.

¹⁵² lásd a „1. Többségi államok alkotmányának elemzése” c. fejezet, Szlovéniát taglaló részét

¹⁵³ lásd „I. A kisebbségi autonómia egyes nemzetközi jogi kérdései”, 2.3.2. fejezetet

¹⁵⁴ Göncz László: Összmagyar és kisebbségi nemzeti kulturális értékeinkről, in: Muratáj 1997/1.

Balaskó József korábbi MMNÖK elnöktől részletes tájékoztatást kaptunk a Muravidéki Tanács felépítéséről, ezt azonban az 1999. július 12-én elfogadott új szabályzat módosította, így annak ismertetését az új alapszabályzattal együtt tesszük meg.

Az MMNÖK 1999 januárjában tartotta tisztújító ülését, ahol Tomka Györgyöt választották elnökké, és Bukovec Jánost alelnökké. Az új elnök a feladatok közül kiemelte a többségi nemzettel és az anyaországgal való jó, partnerségi viszony kialakítását, a Kárpát - medencei magyar kisebbségekkel való kapcsolattartás fontosságát, valamint a gazdasági tennivalókat. Célként említette továbbá a kétnyelvű oktatás eredményességének megvizsgálását, a diplomák honosítását, és a kisebbségvédelmi törvény mielőbbi megalkotásának szorgalmazását.

2.6.1.1. A Muravidéki Magyar Önkormányzat Alapszabályzata

A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 64. szakasza és a Nemzeti Önigazgatási Közösségekről szóló törvény 9. szakasza értelmében Muravidéki Nemzeti Önigazgatási Közösség Tanácsa az 1999. július 12-én megtartott ülésén elfogadta a Muravidéki Magyar Önkormányzat Alapszabályzatát.

1. § A muravidéki magyar nemzeti közösség legfelsőbb szerve a Muravidéki Magyar Önkormányzat, amelyet a községi magyar nemzeti közösségek alapítanak. A Muravidéki Magyar Önkormányzat legfőbb feladata a muravidéki magyar közösség megtartása, anyanyelvének, nemzeti tudatának, tárgyi és szellemi örökségének megőrzése, valamint az alkotmány által biztosított különjogok gyakorlása, szükségleteinek és érdekeinek érvényesítése.

8. § A Muravidéki Magyar Önkormányzat az alábbi feladatokat látja el:

- az alkotmány és a törvény értelmében önállóan dönt a hatáskörébe tartozó összes kérdésről;
- a törvény értelmében hozzájárulását adja a muravidéki magyar nemzeti közösség különjogainak védelmére vonatkozó ügyekben; - megtárgyalja és tanulmányozza a muravidéki magyar nemzeti közösség helyzetére vonatkozó kérdéseket, ezeket illetően állást foglal, és javaslatokat, valamint kezdeményezéseket terjeszt be az illetékes szervekhez;
- ösztönzi és megszervezi azokat a tevékenységeket, melyek hozzájárulnak a muravidéki magyar nemzeti közösség tagjai nemzeti identitásának a megőrzéséhez.

10. § A Muravidéki Magyar Önkormányzat szervei:

- a) Muravidéki Magyar Önkormányzat Közgyűlése
- b) Elnök
- c) Ellenőrző Bizottság

11. § A Muravidéki Magyar Önkormányzat legfelsőbb szerve a közgyűlés. A közgyűlés tagjainak száma: 21, akiket alakuló ülésükön a következő községi magyar nemzeti önkormányzatok választanak meg:

- a lendvai községi magyar nemzeti önkormányzat 11 tagot
- a dobronaki községi magyar nemzeti önkormányzat 4 tagot
- a Moravske Toplice-i községi magyar nemzeti önkormányzat 3 tagot
- a hodosi községi magyar nemzeti önkormányzat 2 tagot
- a salovci községi magyar nemzeti önkormányzat 1 tagot

16. § A közgyűlés hatásköre: (...)

- elnök, alelnök megválasztása, felmentése;

- alapszabályzat elfogadása;
- együttműködik a nemzetiségi parlamenti képviselővel;
- együttműködik a szlovén kormány kisebbségi hivatalával, illetékes szervekkel;
- véleményezi a szlovéniai kisebbségi törvénytervezeteket;
- együttműködik Magyarországgal, a kisebbségben élő magyarok szervezeteivel, az összmagyar szervezetekkel; (...)

19. § A közgyűlés állandó és ideiglenes bizottságokat alapít. Az állandó bizottságok a közgyűlés tanácsadó szervei. A tagok száma öt, s legalább egy tag a közgyűlés tagjai közül kerül ki. Munkáját ügyrend szabályozza. Az állandó bizottságok a következők:

- statutáris jogi bizottság,
- tájékoztatási bizottság,
- kulturális-vallási bizottság,
- oktatási bizottság,
- gazdasági bizottság,
- mezőgazdasági bizottság.

22. § Az elnök feladatai:

- képviseli a Muravidéki Magyar Önkormányzatot;
- a Muravidéki Magyar Önkormányzat Közgyűlésével együtt felel a jogszerű tevékenységért;
- megvalósítja a közgyűlés határozatait;
- aláírja a közgyűlés dokumentumait;
- összehívja a közgyűlést és javasolja a napirendet;
- munkájáról évente kétszer és a mandátum végén köteles beszámolni a közgyűlésnek;
- felel a pénzügyi terv megvalósításáért;
- felügyeli a hivatal munkáját;
- konzultációra, szükség szerint, összehívja a községi nemzeti önkormányzatok elnökeit;
- munkája segítésére tanácsadókat nevezhet ki;
- egyéb feladatokat végez, melyekkel a közgyűlés bízta meg.

25. § Az Ellenőrző Bizottság öttagú, tagjait a közgyűlés nevezi ki, tagjai nem lehetnek a közgyűlés tagjai, bizottságai tagjai és a közgyűlés által alapított illetve társalapított intézetek alkalmazottai.

26. § Az Ellenőrző Bizottság feladata, hogy évente legalább egyszer megvizsgálja a Muravidéki Magyar Önkormányzat szerveinek ügyvitelét, és erről a közgyűlésnek beszámolót készít. Elvégez továbbá minden egyéb, a törvények által előírt feladatot.

6.2. A muravidéki magyarság külkapcsolatai

1999. április közepén munka jellegű találkozón vett részt a Magyar Parlament Külügyi Bizottságának képviselőcsoportja Lendván. A bizottságot a lendvai székházban Tomka György köszöntötte, majd tájékoztatta a megjelenteket a magyar politikai pártokkal való együttműködésről.¹⁵⁵ Az elnök kifejtette, hogy a FIDESZ MPP-vel, a MIÉP-pel és a Kiszeg Párttal eddig is jó volt a viszony. Az SZDSZ alig vesz tudomást a muravidékiekről, míg az MSZP az elmúlt időszakban is mostohán bánt a szlovéniai magyarsággal.

¹⁵⁵ Parlamenti külügyi bizottság Lendván, in: Népszó 1999. április 22.

Elnök úr a vele való találkozásunkkor a fentieken túl elmondta, hogy rendkívül elégedett a jelenlegi magyar kormány „határon túliakért” politikájával, az elmúlt egy évben háromszor került sor magas szintű találkozókra a Miniszterelnök úr, illetve a Külügyminisztérium különböző vezetői valamint a szlovéniai magyarság képviselői között. Ezek a találkozók túljutottak a formalitásokon, és számos eredményhez vezettek (pl: oktatás területén).

A Kárpát - medencei magyar közösségek közül elsősorban a délvidékiekkel tartják a kapcsolatot, valamint a CSEMADOK-kal. A többiekkel való kapcsolat sajnos igen esetleges.

2.6.3. A muravidéki magyarság problémái

A Muravidéken a legnagyobb probléma a magyar nyelv fokozatos térvesztése, amit valószínűleg a többségi nemzet fejlettsége, illetve a viszonylag kis létszámú kisebbség belső erőtlensége egyaránt serkent. A legfőbb problémák a kétnyelvű ügyintézással kapcsolatban merülnek föl, ami abban nyilvánul meg, hogy ha például az építési engedélyt magyar nyelven is kézhez szeretném kapni, akkor az ügyintézés, fordítás hosszú ideig tart, ezért sokan lemondanak róla. Sajnálatos tény, hogy Lendván, a Muravidék központjában egyetlen egy magyarul elnevezett utca, tér sem található, ennek megfelelően a Magyar Ház a Partizán utcában működik.

Nehéz megérteni, hogy az ideálisnak minősített jogi és formális deklaráció mellett, valamint a pozitívan értékelhető szlovéniai nemzetiségi politika ellenére miért csökken a magyar nemzetiségűek számaránya a normálisnál nagyobb százalékban. A legfőbb ok vélhetően a vegyes házasságokban keresendő, hiszen a házasságkötések több mint felében valamelyik fél a többségi nemzethez tartozónak vallja magát. Az ilyen vegyes házasságokból születő gyermekek sajnos csak a legritkább esetben vallják magukat a magyar közösséghez tartozónak. Ilyen körülmények között elég nehéz nemzettudatot formálni.

Éves szinten mintegy 250 magyar program kerül megrendezésre, amelyek 4 tevékenységi kör között oszthatók fel:

1. műkedvelés;
2. nyelvápolás minden formája;
3. könyvkiadás;
4. tudományos tevékenységek anyaországi szakemberek bekapcsolásával;

Meg kell azonban jegyezni, hogy a kielégítőnek mondható jogi szabályozás ellenére az élet a muravidéki magyarok számára sem fenéig tejfel, amit a legutóbbi plakátragasztós ügy is szemléltet.¹⁵⁶ Július 30-án éjjel ismeretlen tettesek olyan plakátokat ragasztottak ki, amelyeknek felső részén a Magyarok Világszövetsége jelvényéhez feltűnően hasonló embléma áll, alatta a következő szöveggel: „*Augusztus 11. - a magyarság feltámadásának rég várt kezdete.*” Az előzményekhez tartozik, hogy néhány szlovén szervezet augusztus 1-én emlékezett meg a Muravidék Szlovéniához való csatolásának 80. évfordulójáról. Erről szóló rendezvényeiket plakátokon hirdették meg, amelyeket az említett éjszakán átragasztottak a már említett nacionalista hangú felirattal. Augusztus 11. ellenplakáton történő megjelölése

¹⁵⁶ Provokáció a Muravidéken, in: Napi Magyarország 1999. augusztus 5.

tehát utalás arra, hogy a szerb-horvát-szlovén királyi csapatok 80 évvel ezelőtt, augusztus 11-12-én vonultak be a területre.

A magyar nemzeti közösség vezetői határozottan elítélték az akciót. Tomka György MMNÖK elnök hangsúlyozta: „Mindig is elhatárolódtunk az ilyen és ehhez hasonló provokációnak, szélsőséges megnyilvánulásnak, amelyek az itt élő nemzetek békés együttélését rombolják. A plakát szövege nem a muravidéki magyarság tényleges célját és érdekeit tükrözi.” Pozsonc Mária a szlovéniai magyarok országgyűlési képviselője tiltakozó nyilatkozatot adott ki, amelyhez hasonlóan határozott hangvételű Lendva polgármesterének és alpolgármesterének kiadott dokumentuma is. A szlovén nacionalisták vezetője, Zmago Jelencic azonban rögtön támadást intézett a szlovéniai kisebbségpolitika ellen, azt túlságosan liberálisnak minősítette.

A magyar közösséget tehát itt is érik támadások, itt is törekszenek jogaik korlátozására, csorbítására. Ennek szemléltetésére idézzük fel a következő esetet:

A Szlovén Nemzeti Párt parlamenti frakciója -ahogy ott mondják- alkotmányjogi pert indított annak megállapítására, hogy az olasz és magyar közösségek anyaországuk állami felségjeleit használják kisebbségi felségjelként, ami az indítványozók szerint sérti Szlovénia területi integritását. Tomka György és Pozsonc Mária hangsúlyozták, hogy a magyar kisebbség által használt felségjelek nemcsak a Magyar Köztársaság felségjelei, hanem az egész magyar nemzet jelei. Felhívták a figyelmet arra, hogy Magyarországon a szlovén közösség szabadon használhatja jelképeit, sőt, őket még az a kötelezettség sem terheli, hogy a többségi állam lobogóját és jelképeit kitűzzék. Ezzel szemben Szlovéniában a kisebbségi lobogó mindig az állami zászló után áll, és a magyar himnusz csak a szlovén nemzeti himnusz után hangzik el. Az Alkotmánybíróság elvetette az indítványt, és kimondta, hogy az anyaországgal azonos kisebbségi felségjel alkalmazása csak abban az esetben sérti Szlovénia területi integritását, ha azokat önállóan, a szlovén felségjelek nélkül használják.

Első hallásra bármilyen furcsának tűnik is, a magyarságnak komoly problémái vannak a kétnyelvű oktatással,¹⁵⁷ azt a magyar vezetők a szlávok számára a legjobb eszköznek tartják. A muravidéki kétnyelvű iskolamodell alapelvei kimondják a szlovén és magyar nyelv egyenjogúságát és egyenlőségét mind tantárgyanként, mind pedig tanítási nyelvként. Ezek szerint a tanítási folyamatot úgy kell megszervezni, hogy a tanulók a lehető legnagyobb mértékben érezzék mindkét nyelv egyenjogúságát, tehát a többségi nyelvnek ne jusson domináns szerep. Írni a gyerekeknek az első osztályban anyanyelvén kell megtanulnia, a tanítás nagyobb része is ezen a nyelven folyik. A második nyelven történő írás tanulása a második osztályban kezdődik.

Elfogadhatatlan az az érv, ami szakembereket is megtéveszt, hogy a kétnyelvű oktatás elsősorban a magyar kisebbség érdekében került bevezetésre az „elnemzetlenítés” meggátolására. A magyar iskolák ugyanis kiürültek, bennük csak 1-2 tanuló lézeng. Probléma az is, hogy néhol olyanok tanítanak magyart, akik nem tudnak magyarul. Súlyos problémák merülnek föl a továbbtanulás tekintetében is, valamint ezzel összefüggésben nem működik a kétnyelvűség a közelet minden területén. Ha például bemegy az ember a postára, ott nem mindig van magyarul beszélő alkalmazott.

¹⁵⁷ Ruda Gábor: Gondolatok a szlovéniai Muravidéken alkalmazott kétnyelvű oktatási modellről, in: Muratáj 1998/2.

2.6.4. Az euro-atlanti integrációval kapcsolatban felmerülő kérdések

Szlovénia a NATO csatlakozás első hullámából kimaradt, az EU-hoz való csatlakozás esélyei azonban reálisak. Tény, hogy a szomszédos államokkal nem a legjobb Szlovénia viszonya, ami alól csak Magyarország jelent kivételt. Közvéleménykutatások szerint ugyanis a szlovén lakosság 80 %-a egyértelműen Magyarországot tekinti a legjobb szomszédnak.

Nagy az esélye tehát annak, hogy Szlovénia - talán Szlovákia is egyre inkább ide sorolható - Magyarországgal együtt válik az Európai Unió tagjává. Ezt azt jelenti, hogy ezen országok között nem épül ki az amúgy rendkívül költséges schengeni követelményeknek megfelelő határellenőrzési rendszer, hanem épp ellenkezőleg, a határok az EU jelenlegi tagországaiéhoz hasonlóan légiesülni fognak. Ebből a muravidéken élő magyarság egyértelműen profitálni fog.

A muravidéki magyarság jövője attól függ, hogy milyen mértékben tudja kihasználni alkotmányos jogait, illetve mennyire tud saját sorsának irányítójává válni. Ehhez továbbra is szükséges mind a szlovén nép, mind az anyaország sokoldalú és folyamatos támogatása. A feladat oroszlánrésze azonban változatlanul magára a kisebbségre hárul.

VI. A Statustörvényről

„Egységes magyar nemzetben kell gondolkodjunk,
ami független az állampolgárságtól.”
(Antall József)

1. Előzmények

1999 februárjában témavezetőnk, Kilényi Géza professzor, felhívta a figyelmünket a szlovén alkotmány 5. cikkére. Az említett törvényhely második bekezdése szerint *azok a szlovének, akik szlovén állampolgársággal nem rendelkeznek, Szlovéniában külön jogokat és kedvezményeket élvezhetnek, amely jogok fajtáit és kereteit törvény állapítja meg.* Professzor úr a konzultáció alkalmával elmondta, hogy véleménye szerint Magyarországnak is ebbe az irányba kellene elmozdulnia, és fontolóra kellene vennie egy olyan törvény megalkotását, amely a határon túl élő magyarok anyaországban élvezett jogait szabályozná, hiszen ők jelenleg semmilyen előnyt nem élveznek mondjuk egy zimbabwei menekülttel szemben.

Professzor úr felhívása felkeltette érdeklődésünket, így a tavaszi tanulmányútra készülve ezt a problémát is beillesztettük kérdéseink közé. 1999 tavaszán még nagyon sokan próbálkoztak a kettős állampolgárság kérdésével, de őszintén be kell vallanunk, hogy ez a megoldási lehetőség nem nyerte meg tetszésünket. Ennek ellenére minden beszélgetőpartnerünkönél fölvetettük a kettős állampolgárságot, illetve annak alternatívájaként - hivatkozva a szlovén alkotmány 5. cikkére - arra voltunk kíváncsiak, hogy miként fogadná az adott határon túli magyar közösség egy ilyen jogállást szabályozó törvény megalkotását. A következőkben a legfontosabb válaszokat idézzük.

Bárdos Gyula MKP frakcióvezető egyértelműen elvetette a kettős állampolgárságot. Duray Miklós egy maximalista elképzelésnek tartotta, ám szerinte egy úgynevezett status-törvény talán még ezt a lehetőséget is felülmúlná. Az elnök úr tájékoztatott minket arról, hogy Szlovákia már alkotott egy ilyen törvényt, de azt utazásunk alatt nem sikerült megszereznünk. Kvarda József, az Önkormányzati Tanács elnöke a kettős állampolgárságot kétségtelenül tiszta megoldásnak tekintette, ám inkább támogatta a törvény ötletét.

Kovács Miklós KMKSZ elnök elmondta, hogy a választási kampányban felvetődött a törvény gondolata, az elsősorban a kettős állampolgárság helyett fogalmazódott meg, és a határátkelés, oktatás, egészségügy területére irányult. Véleménye szerint egy ilyen törvénynek nyíltan pozitív diszkriminációt kellene hirdetnie, ám igencsak kérdésesnek tartotta, hogy az anyaországot rá lehetne-e venni egy ilyen törvény megalkotására. A MÁÉRT I. ülése után felálló szakbizottságok kezelhetővé tehetik az államigazgatási problémákat; amennyiben ez nem sikerül, akkor a helyzet az anyaország részéről hasonlítana arra, hogy *életünket és vérünket, de zabort nem adunk!*

Milován Sándor alelnök úr szerint meg kell csinálni egy ilyen törvényt, amihez elsősorban politikai akarat szükséges.

Jakab Sándor, a horvát Sabor képviselője arról tájékoztatott bennünket, hogy Horvátországban is létezik egy ilyen *törvény a határon túl élő horvátokért való felelősségről, azok felkarolásáról*. A kettős állampolgárságot Pasza Árpád HMDK elnökkel, valamint Kucsera Bandival, az Eszéken működő Magyar Oktatási Központ igazgatójával együtt egyértelműen elvetették.

A Muravidéken Tomka György MMNÖK elnök elmondta, hogy a kérdés már megpendült a MÁÉRT első ülésén, a szlovén törvényt azonban nem ismeri. A kettős állampolgársággal kapcsolatban arról tájékoztatott minket, hogy a szlovén gyakorlat szerint minden külföldön élő szlovén megkapja a szlovén állampolgárságot, ha kéri. Szlovénnak pedig az minősül, aki magát annak vallja, hiszen ez egy kis nép kis országban, így nem sokaknak érdeke, hogy szlovén állampolgárok legyenek. Göncz László, a lendvai Magyar Nemzetiségi Művelődési Intézet igazgatója szerint szellemi Magyarországban kell gondolkodni, ezért fontos a kulturális nemzeti egység megteremtése, amihez nagymértékben hozzájárulhat egy ilyen törvény.

Erdélyben Csapó József RMDSZ szenátor egyértelműen kiállt a kettős állampolgárság mellett. Szerinte a magyar alkotmányba be kellene építeni a magyar nemzet történelmi területén élő őshonos közösségek alkotmányos jogait. A részleteket lehetne végrehajtási törvényben szabályozni. A kettős állampolgárságot pótcselekvésnek tartja, sokan azt hiszik, hogy ettől majd minden gond megoldódik. A törvényt sokkal inkább támogathatónak tartja, hiszen az tulajdonképpen a politikai jogok gyakorlásával kevesebb a kettős állampolgárságnál.

Tanulmányutunk befejeztével fejest kellett ugranunk a vizsgaidőszakba, így a kérdéssel való foglalkozás egy időre háttérbe szorult. A vizsgák teljesítése után célunk a szlovén és a szlovák törvény mielőbbi megszerzése volt. Így kerültünk kapcsolatba a Teleki László Alapítvány Közép - Európa Intézetének két munkatársával, Hamberger Judittal és Szilágyi Imrével. Az ő segítségükkel sikerült megszereznünk a szlovák törvényt nem hivatalos fordításban. Megtudtuk azt is, hogy a szlovén törvénytárban nem található meg ez a speciális törvény, így a budapesti Szlovén Nagykövetséghez fordultunk segítségért. Skrilec Ksenija II. titkár asszony rendkívül segítőkészen járt utána a dolognak. Elmondta, hogy ilyen törvény egyelőre nem született, de kérésünkre rendelkezésünkre bocsátotta az 1998. december 24-én megjelent törvénytervezetet *a szlovén állampolgársággal nem rendelkező szlovének jogállásáról*. A dolognak egyetlen szépséghibája volt, hogy a tervezet kizárólag szlovén nyelven készült. A fordítás az Igazságügy Minisztérium, Dr. Kozma Ákos kabinetfőnök úr segítségével 1999. novemberében készült el.

Még a nyár folyamán több olyan rendezvényen vettünk részt, ahol meghívott vendégként előadást tartott Németh Zsolt államtitkár úr is. Kihasználva a közönségnek azt a lehetőségét, hogy kérdéseket intézhetett az államtitkár úrhoz, rákérdeztünk, hogy tervezi-e a Külügyminisztérium egy határon túli magyarok jogállását szabályozó törvény megalkotását. Államtitkár úr válasza mindig rendkívül diplomatikus volt.

Itt tartottunk a statustörvény utáni kutakodásban, amikor felgyorsultak az események: a híradásokból arról értesültünk, hogy 1999. november 11-12-én megrendezésre kerül a MÁÉRT II. ülése, a témák között pedig szerepel egy határon túli magyarok magyarországi jogállását szabályozó - ún. statustörvény - megalkotása. Miután több mint fél éve foglalkozunk ezzel a témával, érthető, hogy szerettünk volna - néhány újságcikknél,

valamint a Duna TV. tudósításain túl - minél többet megtudni a tanácskozásról. Így jutottunk el Klein András úrhoz, a Miniszterelnöki Hivatal Sajtóirodájának főosztályvezető helyetteséhez, aki lehetővé tette számunkra, hogy sajtós akkreditációval részt vegyünk a tanácskozás nyilvános részén, valamint a sajtótájékoztatón. Így a másfél perces, maximum fél oldalas tudósításokon messze túlmutató információkhoz jutottunk.

2. A MÁÉRT II. ülése és a statustörvény

Németh Zsolt megnyitó beszédében hangsúlyozta, hogy a határon túli magyarság valószínű és szimbolikus sérelme, hogy az anyaországban sokszor nem tekintik őket másféleképp, mint a világ bármely országából érkezett turistákat. Ezen a helyzeten változtatott némiképp a magyar alkotmány [6.§(3)], a MÁÉRT megalakulása, valamint az ezt kísérő országgyűlési (26/1999. III. 26.) és kormányhatározat (1079/1999. VII. 7.). Ebbe a folyamatba illeszkedik a határon túli magyarok jogállását szabályozó törvény megalkotása, amely talán a legfontosabb feladatként nehezedik a Magyar Állandó Értekezletre, valamint szakbizottságaira.

Duray Miklós szerint a törvényre annál is inkább szükség van, mert az asztal mellett ülők jogi értelemben nem egyenlők. November elején a KMKSZ Beregszászon konferenciát rendezett a törvénnyel kapcsolatban. A KMKSZ megelégedését fejezte ki annak kapcsán, hogy „a magyar kormányzat az alkotmányban rögzítetteknek megfelelően kinyilvánította akaratát a határon túli magyarok státusának törvényi rendezését illetően.” Ehhez Kovács Miklós a helyszínen annyit tett hozzá, hogy a törvényben ki kell alakulnia annak az egységes jogi keretnek, amely tartalmazza a magyar államnak az elkötelezettségét, illetve kötelezettségvállalásait. Ehhez természetesen egyetértés szükséges. Meg kell tehát próbálni túllépni az aktuálpolitikai érdekeken; csak ha ez sikerül, akkor beszélhetünk eredményről. Ha pedig nem sikerül, akkor majd a történelem eldönti, hogy ki nem volt képes túllépni saját kicsinyes érdekein.

Duray Miklós a tanácskozás közben arról tájékoztatót, hogy ez a törvény nem különleges elbánásban részesítő törvény lenne, hanem azt határozná meg, hogy azokból a jogokból, amelyből a magyar állampolgár alanyi jogon részesül, milyen feltételekkel részesülhet a határon túl élő magyar. Markó Béla szerint mindez 3 elemből tevődne össze:

1. kormányzat által felkínált lehetőségek;
2. jogosulti kör meghatározása;
3. elvándorlást ösztönző körülmények kiiktatása (pl. az anyaországban végzett felsőfokú tanulmányok után nagyon kevesen térnek vissza a szülőföldre).

Tabajdi Csaba (MSZP) által vezetett ellenzék szerint egy ilyen törvény - amely egyébként is kivitelezhetetlen - sértené Magyarország külpolitikai érdekeit. Magyarország teherbíró képessége nem teszi lehetővé a kapuk határon túliak előtti szélesebbre nyitását. A tanácskozás egyébként is előkészítetlen volt, a jelen lévő határon túli képviselő nem volt teljesen legitim (HMSZ, UMDSZ, VMDK képviselőit nem hívták meg). Véleményük szerint nem elég az évente egyszeri összeülés, hanem a tanácskozások között is folyamatos munkára lenne szükség.

Orbán Viktor miniszterelnök úr a tanácskozást értékelve arra világított rá, hogy mielőtt az EU tagállamok egyre szorosabbra fűzik az egymás közti együttműködést, minden

állam egy sajátos nemzeti integrációt is igyekszik megvalósítani. A két folyamat párhuzamosan megy végbe, nem ütközve, hanem egymást kiegészítve, és szóba se kerül a szomszéd államok veszélyeztetésének még a gyanúja sem. Ennek alátámasztására a miniszterelnök úr elmondta, hogy Olaszországban nemrégén fogadták el a határon kívül élő olasz állampolgárok választójogáról szóló törvényt; valamint a Spanyolország és Latin-Amerika közti sajátos viszonyrendszert hozta föl példaként. Szerinte mindez természetes dolog - "ha már egyszer olyan a világ, hogy az egy nemzethez tartozók nem élhetnek egy államban, akkor ezt a tényt nem elhallgatni kell, hanem meg kell próbálni vele együtt élni. A nyugati államok is ez irányba haladnak. A határon túli magyaroknak tehát többnek kell lenniük mint turistáknak, de kevesebbnek mint állampolgároknak."

A MÁÉRT II. ülés Zárónyilatkozatának 3. pontja felkéri „a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy a Magyar Köztársaság és a határon túli magyarság együttműködéséből fakadó előnyök érvényesülése érdekében, megerősítve a nemzeti összetartozás tudatát, Magyarország és a szomszédos országok közös integrációs törekvésével összhangban vizsgálja meg a határon túli magyarok magyarországi jogállása törvényi szabályozásának megteremtését."

3. Külföldi példák

3.1. A szlovák törvény

A szomszédos országok mintái közül nézzük most meg a szlovák törvény és a szlovén törvénytervezet, valamint a lengyel törvényjavaslat legfontosabb rendelkezéseit. Elsősorban a jogosulti kör meghatározását, valamint az anyaországban élvezett jogok körét ismertetjük.

A *Külföldi szlovák helyzetét, jogait és kötelességeit a Szlovák Köztársaság területén szabályozó törvény* az 1997/70. számot viseli. Kihirdetésére 1997. március 12-én került sor.

A törvény 2. §-a szerint külföldi szlováknak elsődlegesen az minősül, aki nem állampolgára a Szlovák Köztársaságnak, de szlovák nemzetiségű vagy szlovák etnikai és szlovák nyelvi- kulturális tudattal rendelkezik. Szlovák etnikai származáson az értendő, ha az adott személy vagy egyenes ági elődei közül valamelyik a harmadik generációig visszamenően szlovák nemzetiségű volt. Az igénylő saját szlovák nemzetiségét vagy szlovák etnikai származását olyan okirattal igazolja, amely megerősíti ezt a tényt. Ezeket a tényeket igazoló okiratok főként a születési bizonyítvány vagy a keresztlevel, a születési anyakönyvi kivonat, az állampolgársági bizonyítvány vagy az igénylő állandó lakóhelyét igazoló okirat.

Az az igénylő, aki ezeket az okiratokat nem tudja beszerezni, a lakóhelyén működő szlovák szervezet írásbeli dokumentumával igazolja magát; ha az adott helyen nincs ilyen szervezet, akkor legalább két olyan külföldi szlovák tanúsításával, akik vele azonos államban élnek. A törvény alkalmazásában szlovák nyelvi-kulturális tudaton a szlovák nyelvnek legalább passzív ismerete és a szlovák kulturális kérdésekben való alaptájékozottság, vagy a szlovák etnikai társadalomhoz való tartozás aktív megnyilvánulásai értendők. Az igénylő

saját tevékenységeinek eredményével, lakóhelyén működő szlovák szervezet igazolásával bizonyíthatja szlovák nyelvi-kulturális tudatát.

A külföldi szlovák jogai a Szlovák Köztársaság területén:

A külföldi szlováknak a Szlovák Köztársaság területén való tartózkodása idejére joga van kérni:

1. felvételét bármelyik iskolába;
2. munkába való felvételét tartózkodási és munkavállalási engedély nélkül;
3. különös esetben szlovák állampolgárság megadását,
4. kivétel engedélyezését a nyugdíjbiztosítási díjak kifizetésére külföldre, amennyiben teljesíti a Szlovák Köztársaság területén érvényes igényjogosultság feltételeit.
5. A külföldi szlováknak joga van ahhoz, hogy a Szlovák Köztársaság területén ingatlan-vagyont szerezzen a külön szabályzatban lefektetett feltételek szerint.
6. Az állam külön szabályozás alapján biztosítja annak a külföldi szlováknak,
 - a) aki öregkori vagy rokkantsági nyugdíjat kap, az 50%-os árkedvezményt a helyi tömegközlekedés díjaiból, az államon belüli vasút és autóbusz-közlekedés díjaiból;
 - b) aki betöltötte 70. életévét, annak díjtalan utazást a helyi tömegközlekedésben, az államon belüli vasúti és autóbusz-közlekedésben.
7. A Szlovák Köztársaság területére való belépéskor a külföldi szlováktól nem kérnek írásbeli meghívót és vízumot abban az esetben, ha ezt kétoldalú államközi szerződés megengedi.

A külföldi szlovák jogállásának elnyeréséhez az írásbeli kérvényt a Külügyminisztériumhoz, vagy a Szlovák Köztársaság külképviseleti hivatalaihoz kell beadni. A kérvényhez csatolni kell annak igazolását, hogy a az igénylő abban az államban ahol él nem követett el olyan cselekményt, ami a szlovák törvények szerint szándékos bűncselekménynek minősül, s amely miatt jogerősen elítélték.

A kérvényről a Külügyminisztérium 60 napon belül dönt. Amennyiben eleget tesz a kérvénynek, úgy az igénylő részére igazolványt állít ki, amely csak érvényes útlevelemmel vagy személyi igazolvánnyal együtt érvényes. Az igazolvány a személyi adatokon kívül külön kérésre tartalmazza a statuszt elnyert gyermekének adatait is. A külföldi szlovák jogállásának odaítéléséért a Külügyminisztérium mint eljáró szerv nem szed közigazgatási illetéket.

A Szlovák Külügyminisztérium feladatai:

1. dönt a status megadásáról, megvonásáról;
2. nyilvántartja az igazolványok tulajdonosait;
3. irányítja és összehangolja az állam politikáját a külföldi szlovákokkal való viszonyban.

A külföldi szlovák jogállásának elismerése azon személy esetében szűnik meg, aki

1. a Szlovák Közt. területén olyan szándékos bűncselekményt követett el, amely miatt kiutasítással büntették;
2. aki elnyerte a Szlovák állampolgárságot.

3.2. Szlovén törvénytervezet

A szlovén állampolgársággal nem rendelkező szlovének státusáról szóló törvényjavaslat megközelítő becslések alapján 360 000 embert érint, akik szlovén nemzetiségűek vagy származásúak, de állampolgársággal nem rendelkeznek. Ezek két alcsoportra oszthatók:

1. szlovén kivándoroltak; ők állandó lakhellyel a Szlovén Köztársaság, valamint a szomszédos országok határ menti területeit magába foglaló területen kívül rendelkeznek. Azon ország állampolgárságával rendelkeznek, amely ország lakói. Ők nem szándékoznak hazatérni és (újból) állandó jelleggel a szlovén nemzeti területen belül élni.

2. határon túli szlovének; ők Ausztria, Horvátország, Olaszország, Magyarország határ menti területeinek állandó és őshonos lakói, anyanemzetüknek a Szlovén Köztársaságot tekintik. Saját rezidens országaiknak az állampolgárságával rendelkeznek.

Szintén becslésen alapul, hogy a státus megadását mintegy 120 000 - 150 000 szlovén kérné. Ők joggal várnak el bizonyos előnyöket és jogokat, amelyek a többi külföldi állampolgárral szemben megilletnék őket. A törvényjavaslat indoklása aggasztónak tekinti, hogy a világban élő szlovének formális szempontból kötelék nélkülinek és elidegenedettnek érzik magukat.

Szlovénia azért kezdeményezi a különleges státus bevezetését, mert a határon túl és a világban élő szlovének számára a szlovén állampolgárság elfogadása és annak birtoklása *nem a legmegfelelőbb formája az anyaországgal való kapcsolattartásnak*. Figyelembe kell venni ugyanis azt a tényt, hogy a szlovénok többsége lojális kíván maradni ahhoz az országhoz, amelynek állampolgára, a kettős állampolgárság pedig kínos helyzetekbe és morális szorongásba sodorhatná őket. Ugyanakkor például Ausztria vagy Németország nem tolerálja a kettős állampolgárságot, hiszen előírják az állampolgárság automatikus megszüntését arra az esetre, ha állampolgárunk saját kérésére bármely más ország állampolgárává válik (svéd modell¹⁵⁸).

A mostani törvények az alkotmányos elhatározás (5. cikk) ellenére nem tesznek különbséget a szlovén állampolgársággal nem rendelkező szlovének és a szlovén állampolgársággal nem rendelkező, nem szlovén nemzetiségű személyek között; Szlovéniában mindkét csoport külföldinek számít, ami egyértelműen nincs összhangban az alkotmánnyal.

A törvényjavaslat 2. cikke szerint a státust az a szlovén nemzetiségű egyén szerezheti meg, aki

- ◊ nyíltan elismeri a szlovén néphez való tartozását;
- ◊ lojalitást tanúsít a Szlovén Köztársasággal szemben;
- ◊ aktívan részt vesz a határon túl és a világban élő szlovének szervezeteiben;
- ◊ sohasem nyilvánította magát nem szlovén nemzetiségűnek;
- ◊ nem a Szlovén Köztársaság állampolgárságáról szóló törvény rendelkezései alapján vették el tőle a Szlovén Köztársaság állampolgárságát;
- ◊ nem tiltották ki a Szlovén Köztársaságból.

A törvénytervezet szerint jogosultnak számítanak a szlovén nemzetiségű személyek és azok leszármazottai. A szlovén származást születési anyakönyvi kivonatokkal és más bizonyítékokkal kell igazolni, amelyek alapján bizonyítani lehet a jogosult őseinek szlovén

¹⁵⁸ A svéd modellre Kilényi professzor hívta fel figyelmünket: A Svédországban élő dánoknak a dán (kettős) állampolgárság igénylésekor Svédország rövid gondolkodási időt engedélyezett, amely időtartam alatt el kellett döntenie a kisebbségi dánnak, hogy vagy visszavonja a dán állampolgárságra irányuló kérelmét, vagy ha azt megkapta, automatikusan elveszíti a svédet. Az állampolgárság visszavonása természetesen akkor nem lehetséges, ha azt a polgár ex lege kapta (születés, házasság).

nemzetiségét. A státus odaítéléséről a Szlovén Köztársaság Határon Túl és a Világban Élő Szlovének Hivatala dönt.

A 8. cikk szerint a státussal rendelkező személyt a következő jogok illetik meg:

- ◇ Beutazóvízum nélküli belépési jog a Szlovén Köztársaság területére;
- ◇ A szlovén állampolgárokéval való egyenlőség az igénybe vett idegenforgalmi és egyéb szolgáltatások kifizetésénél;
- ◇ A szlovén állampolgárokéval való egyenlőség az ösztöndíjpályázatoknál, ösztöndíjak odaítélésénél;
- ◇ Egyenjogú hozzáférési jog a Szlovén Köztársaság nyilvános kulturális és tudományos projekteihez;
- ◇ Rendes tagságra való jog a Szlovén Tudományos és Művészeti Akadémiában;
- ◇ A Szlovén Köztársaság állampolgára utáni öröklés joga;
- ◇ Föld és ingatlan tulajdonjogának megszerzése a szlovén állampolgárokéval azonos feltételek mellett;
- ◇ Aktív és passzív választójog a Szlovén Köztársaság Államtanácsába;
- ◇ A Szlovén Köztársaság elismeréseire és kitüntetéseire való jog;
- ◇ Előny a Szlovén Köztársaságban való munkavállalásnál a külföldiekkel szemben.

A személy státusa halálával, lemondással, elvétellel, illetve a szlovén állampolgárság megszerzésével szűnik meg.

3.3. A lengyel törvényjavaslat

A javaslat címe: *Törvény a „Lengyel Chartáról”, a lengyel nemzethez való tartozás, a lengyel nemzetiség illetve a lengyel származás megállapításának módjáról.*

Mint az a címből is kiderül, nem a *status* kerül megfogalmazásra, hanem az un. ”Lengyel Charta” tulajdonosát teszi az előjogok élvezőjévé. Az első cikk szerint: *Azok a lengyel nemzetiségű vagy lengyel származású személyek, akiknek az állandó lakóhelye a határokon túl van, ezen törvény által a haza adta előjogok birtokába jutnak, a „Lengyel Charta” elnevezésű személyes dokumentum által, (...) (1) amely igazolja a lengyel nemzethez való tartozásukat, valamint (2) meghatározza státuszukat a Lengyel Köztársaság területén való tartózkodásuk ideje alatt, egyúttal pedig (3) szabályozza a lengyel állam viszonyát saját egykori állampolgáraihoz.*

Jogosultak körét a lengyel javaslat három csoportra osztja, tekintettel egyrészt Lengyelország második világháborús területváltozására, és így erőszakkal a határon kívülre kényszerített állampolgárookra, másrészt az önként külföldre távozott állampolgárookra.

2. cikkely

A Charta megszerzésére azok a személyek jogosultak, akikre az 1. cikkelyben foglaltak érvényesek és akik:

1. a Lengyel Köztársaság állampolgárságával rendelkeztek, de az 1939-1945 közt zajló háború után az ország határain kívülre kerültek és megfosztották őket állampolgárságuktól,
2. a Lengyel Köztársaság állampolgárai voltak, és annak területén laktak, de onnét politikai, nemzeti, vallási üldöztetés vagy gazdasági okok miatt emigráltak,
3. soha nem rendelkeztek lengyel állampolgársággal, de bizonyítják, hogy származásukkal, tevékenységükkel, a lengyel nyelv folyékony használatával és utódaik nevelésével nyilvánvaló módon kifejezték a lengyel nemzetiséghez való kötődésüket.

A Chartával önmagukat igazoló személyek részesülnek az állam által biztosított előjogokban, amelyek a következők:

- ◊ nemzetiségi vízum megszerzése
- ◊ lengyelországi tartózkodásuk időben nem korlátozható
- ◊ Lengyelországba történő beutazásukkor nem kell rendelkezniük a külföldieket terhelő anyagi eszközökkel
- ◊ jog az iskoláztatásra minden fokon
- ◊ lengyelországi tartózkodásuk alatt jogosultak az orvosi ellátás igazolására
- ◊ jog a lengyel nyelvoktatásban való részvételhez
- ◊ jogosultak érdemrendek és kitüntetések megszerzésére
- ◊ mentesülnek a külföldieket terhelő adók és illetékek alól.

Mindezen jogok a 18. életévét be nem töltött leszármazottra is érvényesek.

A javaslat szabályozza továbbá a Charta formai követelményeit, időbeli korlátozhatatlanságát, megszerzésének módját. A Charta megszerzését a lengyel konzulnál kell kérvenyezni. A lengyel nemzetiséget és származást minden olyan dokumentummal lehet bizonyítani, amely hitelt érdemlő, pl.: személyazonossági dokumentumok, keresztlevele, iskolai bizonyítvány, katonai szolgálatot igazoló dokumentumok, stb. továbbá a Lengyel Nemzettel való kapcsolatot lengyel szervezeti tagsággal vagy a lengyel ügyért folytatott harcban való részvétellel is bizonyítani lehet. Bármiféle dokumentum vagy egyéb közvetett bizonyíték hiányában kritérium a nyelvismeret, valamint, hogy magatartásukkal igazolják és vállalják lengyelségüket.

Charta visszavonható, ha kiadásának alapját képező adatok hamisak, és azokat a kérelmező tudatosan mutatta be.

4. Előnyök – hátrányok

A statustörvény elsősorban a következő területeken biztosítana speciális jogokat:

1. *magyarországi munkavállalás*; Az anyaországban bizonyos területeken már strukturális munkaerőhiány van, amit a határ menti régiókban szomszédos országból érkező feketén foglalkoztatott munkaerővel oldanak meg. Különösen Kárpátalja illetve Erdély vonatkozásában bírna nagy jelentőséggel, ha a munkavállalás legálissá válna, hiszen így a néhány nyári hónap alatt biztosítható lenne az év nagy részére a megélhetés.

2. *szociális és egészségügyi ellátás*; Bár a magyar egészségügy sem tartozik Európa legjobban működő ellátási rendszerei közé, az vitathatatlan, hogy nagyságrendekkel magasabb fokú ellátást tud biztosítani, mint a szomszédos országok nagy része. Véleményünk szerint a törvény alapján nyújtandó ellátásnak az otthon nem, vagy csak lényegesen nagyobb rizikóval gyógyítható esetekben lenne helye. Például egy „sima” kéztörés nem igényelné a magyarországi ellátást, de mindannyian emlékezhetünk a Szegeden szétválasztott szíami ikerpárra, akiknek műtétjéhez Erdélyben nem található megfelelő felszereltségű műtő, és hozzá kapcsolódó szakértői gárda szükségeltetett. A magyar társadalombiztosítási rendszer teherbíró képessége szempontjából üdvösebb lenne a megfelelő szintű orvosi ellátást a lakóhelyen biztosítani, ezért elsődleges célként a határon túli orvosok és ápolók képzését és továbbképzését kellene megjelölni.

3. *oktatásügy*; A kormányzat szándéka szerint a tanulmányokat mindenkinek lakóhelyén kellene elvégezni, a tanulási feltételeket helyben kell biztosítani. Rendkívül elszomorító ugyanis, hogy a Magyarországon ösztöndíjjal tanulóknak csupán töredéke tér vissza szülőföldjére.¹⁵⁹ Minden diáknak lehetőséget kellene teremteni ugyanakkor arra, hogy egy-két szemesztert az anyaországban tanuljon, ami után tanulmányai befejezésének érdekében is vissza kellene térnie otthonába.

4. *Utazási kedvezmények*; Az előző kérdéshez is köthető, hogy a Magyarországon tanuló/tartózkodó diák/nyugdíjas a magyar állampolgárokéhoz hasonló utazási kedvezményben részesülhessen a tömegközlekedésben. Ezen túlmenően korlátozott vízummentes beutazást, és meghatározott mértékű vámkedvezményt is biztosítani lehetne. (Csapody Miklós)

5. *Kulturális és sport szféra*; Hasonló diák/nyugdíjas kedvezményeket kellene biztosítani a különböző kulturális- és sport intézményekben, hogy például a magyarországi osztálykiránduláson tartózkodó diákok ne a német turistákéval azonos belépőjeggyel tekinthessék meg az ópusztaszeri Nemzeti Emlékparkot.

6. *Egyéb területek*; például az ingatlanszerzés. Törvény szerint ma Magyarországon külföldi nem szerezhetsz termőföldön tulajdonjogot. Kérdés, hogy indokolt-e a határon túliak osztrák és német gazdákkal való "egy kalap alá vonása"?

Kétségtelen tehát, hogy a statustörvény számtalan könnyítést biztosítana a jelenlegi helyzethez képest. Fel kell ugyanakkor hívnunk néhány olyan területre is a figyelmet, amelynek megoldása igen nagy odafigyelést igényel.

A hasonlóan pozitív diszkriminációt biztosító külföldi törvényekkel kapcsolatban látni kell, hogy Tomka Györgynek igaza volt akkor, amikor azt mondta, hogy a szlovén az egy kis országban élő kis nép, az állam azért adja meg minden magát szlovénnek vallónak az állampolgárságot, mert elsősorban Szlovéniának érdeke, hogy minél többen legyenek, nem pedig az egyénnek, hogy ő szlovén állampolgár legyen. (Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy például a Klagenfurt környékén élő szlovénság nem a kárpátaljaihoz hasonló színvonalon tengeti az életét, az identitástudat megőrzését leszámítva nincsenek igazából rászorulva az anyaország segítségére.)

A horvátországi példával kapcsolatban látnunk kell, hogy ott is a néhány éve függetlenségét kiharcoló államnak az érdeke, hogy állampolgárai minél többen legyenek. Horvátország azért nem rohant fékevesztetten a különböző nemzetközi szervezetekbe, mert szeretné kiélvezni a véres harcokban visszaszerzett függetlenségét, szabadságát. Ennek jele a rendkívül erős nemzettudat, ami az élet számtalan területén jelenik meg. (Utazásunk során feltűnt a horvát zászlók sokasága nem csak a közhivatalokon, hanem a házakon, építkezéseken is. Itthoni tapasztalataink alapján nemzeti ünnepre gyanakodtunk, de később felvilágosítottak, hogy ez Horvátországban általánosan bevett szokás.)

A szlovák törvény 1997-ben, Meciar országlása idején született, ennek megfelelően magán hordozza a nemzetállami eszme típusjegyeit. Az 1998-as választásokig Szlovákiában is egyfajta *államnacionalizmus*¹⁶⁰ volt megfigyelhető, ami azt jelentette, hogy a nemzeti egységet az állam teremtette meg.

¹⁵⁹ Utazási tapasztalataink szerint például 47 horvátországi magyar diákból 3 tért haza.

¹⁶⁰ lásd: a II. fejezetet

A hivatkozott külföldi jogszabályok ismerete alapján elmondhatjuk, hogy Magyarország helyzete merőben különbözik azoktól. Hiszen hazánkban nem érdeke, hogy a körülbelül három és fél milliós határon túli magyarságon kívül mások is különleges státust élvezzenek. A határon túli magyarok jogállását jogállami módon kell rendezni, éppen ezért különleges jelentősége van a jogosulti kör precíz és kijátszhatatlan meghatározásának.

Egyes vélemények szerint mindez azonban a – kettős állampolgársághoz hasonló – „nemzeti kataszter” létrehozását eredményezné. Ily módon *quasi* újrarájzolná a trianoni határokat: nem földrajzilag, hanem az emberek között. Ha egy utca huszonöt lakosa közül tizenhárman elnyeri a határon túli magyar speciális jogállását, akkor a másik hét joggal érezheti magát „kevesebbnek”, pedig évtizedek óta élnek békességben egymás mellett, és ők is kiválóan tudnak magyarul. Ellenben az ő gyermeke a törvény alapján nem jogosult Budapesten kedvezményes kemoterápiás kezelésre. Mindez tehát negatívan hat(hat) a vegyes lakosságú közösségek mindennapjaira.

A határon túli magyarok jogállásának rendezésével komoly, fontos és megoldható feladatot vállaltak a Külügyminisztérium és az Igazságügy-minisztérium illetékesei, illetve a MÁÉRT résztvevői, szakbizottságai. Bízunk benne, hogy a születendő státustörvény a határon túli magyarok igényeit kielégítő, az anyaországi ellenzők számára megnyugtató megoldást fog találni. A magunk szerény módján az előkészületekhez – eddigi ismereteink alapján – egyelőre e fejezetben leírtakkal tudunk hozzájárulni.

*

A MÁÉRT ülés óta eltelt egy évben sokszor és sokat lehetett hallani a törvény előkészületeiről, az anyaország által nyújtani kívánt kedvezményekről, az azokkal kapcsolatos vitákról, elégedetlenségekről. Mi azért sem szeretnénk ezekhez a vitákhoz csatlakozni, mert úgy véljük, hogy Magyarország nem fog tudni a magyar közösségek igényeit maradéktalanul kielégítő jogszabályt alkotni sem a kedvezménytörvény, sem az újonnan fölvetett külhoni állampolgárság keretében. Mindkét kezdeményezés egyértelműen arra irányul, hogy a jelenlegi tarthatatlan helyzeten pozitív irányban változtasson: az a fontos, hogy a közeljövőben bármilyen elnevezéssel megvalósuló jogintézmény minden, a Kárpát-medence elcsatolt területein élő magyarnak a nemzethez tartozását kifejezze, erősítse. A következőkben pusztán az aktuális kérdések köréhez tartozó gondolatokat kívánjuk rendszerezni.

Említettük, hogy a kettős állampolgárság intézményével, mint a lehetséges eszközök egyikével, sosem számoltunk, mert úgy véltük, hogy Antall József miniszterelnök-jelöltként tett nyilatkozata ma is helytálló: „Egységes magyar nemzetben kell gondolkodjunk, ami független az állampolgárságtól.” Tapasztalataink szerint a kettős állampolgárság intézménye leginkább Erdélyben örvend(ett) népszerűségnek, aminek az okáról fentebb már szóltunk. A magyar kormány sem támogatta (támogatja) ezt a megoldást(?), hiszen az ominózus miniszterelnöki nyilatkozat szerint: „A határon túli magyaroknak többnek kell lenniük mint turistáknak, de kevesebbnek mint állampolgároknak.” Orbán Viktor ezen kijelentése egyértelműen elvetette a kettős állampolgárság jogintézményének határon túli alkalmazását. Ezek után a Magyarok Világszövetségében született meg a kettős állampolgárság alternatívájaként a külhoni magyar állampolgárság koncepciója.

5. Az MVSZ külhoni magyar állampolgárság koncepciója

A külhoni magyar állampolgárság keletkezésére és megszűnésére vonatkozó szabályok nagyrészt megegyeznek a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény rendelkezéseivel, ezért ezekkel részletesen nem foglalkozunk.

A koncepció szerint a külhoni magyar állampolgárságra jogosult a magyar állampolgárság megszerzéséhez szükséges feltételekkel egyébként nem rendelkező, nem magyar állampolgár, amennyiben megfelel a következő feltételeknek:

- a.) magát magyar nemzetiségűnek vallja;
- b.) ismeri a magyar nyelvet;
- c.) kérelme előterjesztésekor magyar bíróság előtt nincs ellen folyamatban büntetőeljárás;
- d.) felmenője valamikor bármilyen jogcímen magyar állampolgárságot szerzett, feltéve, hogy a kérelmező jelenleg Ausztria, Csehország, Horvátország, Jugoszlávia, Románia, Szlovákia, Szlovénia vagy Ukrajna területén él.

Az imént előírt feltételt meglévőnek kell tekinteni, ha a kérelmező egyértelműen kifejezte a magyar nemzethez kötődését, különösen:

- a magyar nyelvnek családi, közéleti használatával;
- utódok magyar nyelvű iskolában taníttatásával;
- múltbeli magyar állampolgárságot, vagy felmenők állampolgárságát igazoló dokumentummal;
- keresztlevelemmel, iskolai bizonyítvánnyal, katonai igazolvánnyal, vagy más alkalmas dokumentummal.
- magyar szervezeti tagsággal, illetőleg a magyar közösséggel vállalt kötődést kifejező magatartás igazolásával.

A külhoni magyar állampolgárságot a belügyminiszter határozata alapján kiadott magyar útlevél vagy külhoni magyar személyi igazolvány tanúsítja. Az útlevél azonos a mindenkori magyar útlevéllel.

A koncepció szerint nem lehet figyelembe venni a külhoni magyar állampolgárságot az Alkotmány alábbi rendelkezéseinél:

- közteherviselésről szóló 70./I §;
- diplomáciai védelemről szóló 69.§(3.) bek.
- választójogról szóló 70.§;
- társadalombiztosításról szóló 70./E§;
- honvédelmi kötelezettségről szóló 70./H§; (A koncepció szerint a külhoni magyar állampolgár kötelező katonai szolgálatát az állandó lakóhelye szerinti államban teljesíti.)

A koncepció külön szakaszban rendelkezik a külhoni magyar állampolgár erkölcsi kötelességeiről. Ezek a következők:

- a magyar anyanyelv és kultúra ápolása, erősítése
- a leszármazottak magyar nyelvű iskoláztatása
- a magyar nemzet összetartozásának és megbecsülésének előmozdítása.

A kedvezmény törvény és a fentiekben ismertetett külhoni magyar állampolgárságról szóló koncepció kapcsán az alábbi észrevételeket tesszük.

1. Mára a kezdeti ellenzők is egyre inkább elfogadják, hogy szükség van a határon túli magyarok anyaországához fűződő viszonyának rendezésére. Az is belátható, hogy térségünkben nem egyedülálló próbálkozásról van szó. Mindazonáltal a magyarság sajátos helyzetére koncentráló, alaposan előkészített megoldást kell kidolgozni, akár olyan áron is, hogy az emiatt az eredetileg tervezetthez képest esetlegesen pár hónapos késést szenved.

2. Az előkészítésnek, illetve az átgondolásnak - a létező modellek számbavétele mellett - mindenképpen ki kell terjednie arra is, hogy a felmerülő határátlépésre vonatkozó megoldási alternatívákat nemzetközi téren is egyeztetnie kell a magyar külpolitikának. Különösen igaz ez a Schengeni Egyezményhez való csatlakozás várható következményeire. Magyarország alapvetően két út között választhat: (a) szuverenitását kihasználva megalkotja a nemzet számára leginkább megfelelő (konszenzuson alapuló) megoldást és azt igyekszik az Európai Unióval, illetve annak tagállamaival elfogadtatni; (b) már a koncepció kidolgozásakor folyamatosan egyeztet Brüsszellel, így ennek következtében olyan megoldást fogad el, amely mind számunkra, mind Brüsszel számára elfogadható.

3. A határokon kívül élő magyaroknak az anyaországban biztosított korlátozott idejű munkavégzés, meghatározott egészségügyi ellátás, kedvezményes múzeumbelépők mellett elsődlegesen egy olyan igazolványra van szükségük, amely számukra a magyar nemzethez való tartozást ténylegesen, nem „csak kultúrnemzet” szintjén testesíti meg. A skála két végpontja a kedvezmények igénybevételi jogosultságát biztosító igazolványtól a magyar címeres kék útleveelig terjed.

Merész lenne a december közepére tervezett ülése előtt bármiféle jóslatokba bocsátkozni, egy azonban biztos: a végső megoldást nem szabad a MÁÉRT-től várni, hiszen annak pusztán konzultatív, véleménynyilvánító, illetve javaslattevő szerepe van. Törvényt ma Magyarországon a jogállamiságnak megfelelően csak a Magyar Országgyűlés hozhat. A Parlamentnek ezt a jogát sem a határon túli magyar közösség sem a MÁÉRT nem veheti át.

* * *

Felhasznált források jegyzéke

A kisebbségi autonómia egyes nemzetközi jogi kérdései

- Arday Lajos: Többségi nemzetállam - kisebbségi autonómiák (kézirat)
- Biro Gáspár : Managing ethnic conflict in Central and Eastern Europe - international factors (Ethnic Studies Report, Vol. XV, No. 1, January 1997)
- Diana Ayton-Shenker: The Challenge of Human Rights and Cultural Diversity (kézirat)
- Elazar, Daniel J. (ed): Federal Systems of the World (Longman Group UK. Limited, 1991)
- Fresco, M.F. - van Tongeren, P.J.M. (ed): Perspectives on Minorities - Philosophical Reflections on the Identity and the Rights of cultural Minorities (Tilburg University Press, 1991)
- Gazdag Ferenc – Kovács Péter: Európa Tanács (Budapest, 1999.)
- Gurr, Ted Robert: Why do Minorities Rebel? (in: Federalism against Ethnicity? ed: Günther Bächter; Verlag Rüegger, Zürich 1997)
- Hurst Hannum: Autonomy, sovereignty, and self-determination (Philadelphia University 1996)
- Hannum, Hurst (ed): Documents on Autonomy and Minority Rights (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1993)
- Heintze, Hans-Joachim: Autonomy and Protection of Minorities under International Law (in: Federalism against Ethnicity? ed: Günther Bächter; Verlag Rüegger, Zürich 1997)
- Kardos Gábor: Sources of Minority Conflicts in Central and Eastern Europe (in: Federalism against Ethnicity? ed: Günther Bächter; Verlag Rüegger, Zürich 1997)
- Kovács Péter: Az Autonómia a Nemzetközi Jogban (előadás; Magyarország 2000 konferencia, Budapest, 1997)
- Kovács Péter: Kisebbségvédelem az ET és az ENSZ égisze alatt (előadás; Kárpátmedencei Jogász Találkozó - Pázmány Nyári Napok, Gödöllő, 1999)
- Kovács Péter: A magyar - szomszédsági, kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodások és a sokoldalú kisebbségvédelmi dokumentumok összehasonlítása (kézirat; Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 2.sz. füzet, 1998)
- Kovács Péter: Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése (kézirat; Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 6.sz. füzet, 1998)
- Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem (Osiris, Budapest, 1996)
- Kovács Péter: Területi autonómiák, speciális státuszok (in: Magyarország és Európa, 1994. 2.szám)
- Kovács Péter Tudományos Munkásságának Eredményeit Bemutató Tézisek (kézirat, Miskolc, 1997)
- Lapidoth, Ruth: Autonomy - Flexible solutions to ethnic conflicts (US. Institute of Peace Press, Washington DC., 1997)
- Szebenyi Botond: Területi autonómiák Európában (in: Parlamenti levelek)

Tabajdi Csaba: A kisebbségi érdekérvényesítés esélyei és az autonómiaformák (Magyarország 2000 konferencia, előadás, Osiris 1997.)

Trifunovska, Snezana: The issue(s) of Minorities in the European Peace and Security Context (in: International Journal on Minority and Group Rights 1995/96. Vol.3, No.4.)

Trifunovska, Snezana: Self-determination for minorities and indigenous people (in: International Journal on Minority and Group Rights 1997. Vol.5, No.2.)

The United Nations and Human Rights (ENSZ honlap részletes ismertetője)

de Varennes, Fernand: Ethnic conflicts and language in Eastern European and Central Asian States: Can human rights help prevent them? (in: International Journal on Minority and Group Rights 1997. Vol.5, No.2.)

Nacionalizmusról

Takács Péter: Eszmék és elméletek az államról a XIX-XX. században (Bibliotheca Cathedrae Philosophiae Iuris et Rerum Politicarum Universitatis Catholicae de Petro Pázmány Nominata, Budapest, 1997.)

Barclay, Glan: 20th. Century Nationalism; Revolutions of our Time (New York, Washington, Praeger 1972.)

Scherrer, Ch. P.: Ethno-nationalismus im Weltsystem (Münster, Agenda Verl., 1996.)

Gellner, Ernest: Encounters with Nationalism (Blackwell, Oxford 1997.)

Caplan, Richard - Feffer, John (ed): Europe's new Nationalism; States and Minorities in Conflict (New York-Oxford, 1996.)

Hugo Bütler: Liberalismus und Minderheiten (in: Europaeische Rundschau 2/1992, Wien.)

Dél-Tirol

Dr. Oscar Peterlini: Die Autonomie Südtirols (Bozen 1991)

Gál Gyula: A dél-tiroli kérdés (in: Kisebbségi adattár Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest, 1995.)

Petr Lozoviuk: Tirol — kettéosztott tartomány az egyesülő Európában? (in: Regio-kisebbségi szemle, 1993/3)

Sipos Katalin: A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország); (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet; Budapest, 1993.)

Szebenyi Botond: im.

Olaszország Alkotmánya (Nyugat-Európa legújabb alkotmányai; Budapest, 1990.)

Michael Feiller: Südtirol — Lösungsmodell für Minderheitenkonflikte? (in: Aussenpolitik 3/96)

Åland szigetek

- Kovács Péter: Az åland szigetek önkormányzata
Pertti Juhani Tortstila: Autonómiák Finnországban (Mo. 2000)
Köpf Eszter: A finnországi svéd kisebbség helyzete (Regio 1996/1)
Hurst Hannum: Autonomy, sovereignty, and self-determination (Philadelphia University 1996)
Åland in brief (by Åland lagting 1998.)
The Åland Islands Demilitarized region (by Ålands fredsförening 1995.)

Belgium

- Tájékoztató néhány európai parlamentről: Belgium
André Alen-Rusen Ergec: A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után (Nagy és Trócsányi, JATE, 1994.)
Herczegh Géza: Kisebbségben – európai módon (Regio 1996/1)
Yvo Peeters: Autonómiák Belgiumban (Mo. 2000)
Yvo Peeters: Nyelvi és kulturális jogok egy vegyes régióban: Brüsszel esete (Mo. 2000)
Hurst Hannum: Autonomy, sovereignty, and self-determination (Philadelphia University 1996)
Gerencsér Balázs: A belga alkotmány (Jogi Kultúra speciálkollégium, dolgozat-vázlat, 1997.)

Katalónia

- Poig i Scotoni, Pau: A nemzeti megmaradás, a nyelvpolitika és a belső megmaradás katalán modellje (in: Pro Minoritate 1996/2)
Szilágyi István: Nemzeti autonómia és kisebbségi kulturális jogok Spanyolországban (in: Kultúra jelen és jövője 1993.)
Anderle Ádám: Megosztott Hispánia (Budapest, 1985.)
Sipos Katalin: im.
Spanyolország Alkotmánya (Nyugat Európa legújabb alkotmányai Budapest, 1990.)
Enric Fossas: A katalán autonómia (Mo. 2000)
Szebenyi Botond: im.

Baszkföld

:

- Szilágyi István: Nemzeti autonómia és kisebbségi kulturális jogok Spanyolországban (in: Kultúra jelene és jövője - tudományos konferencia 1992. október 27, Veszprém)

- Anderle Adám: Megosztott Hispánia (Kossuth könyvkiadó Budapest, 1985.)
Spanyolország Alkotmánya (in: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai; Közigazgatási és jogi könyvkiadó Budapest, 1990)
Sipos Katalin: im.
Das Autonomie- Statut des Baskenlandes 1979 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, neue Folge Band No 3. Tübingen, 1995.)
Klein András: Baszk nemzeti küzdelem a Franco-korszakban (in: Pro Minoritate 2/1996, Budapest;)

Korzika

- Faragó Béla: Van-e korzikai nép? (Regio 1992/2)
Kundsén, Anne: A korzikaiak mások (Regio 1992/2)
Karsai László: A nemzeti kérdés Franciaországban (Kossuth, Budapest, 1983)
Hannum, Hurst: Autonomy, sovereignty, and self-determination (Philadelphia University 1996)
Franciaország Alkotmánya - (in: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai; Közigazgatási és jogi könyvkiadó Budapest, 1990)

Nicaragua

- Hannum, Hurst: Autonomy, sovereignty, and self-determination (Philadelphia University 1996)
Anderle Adám: Szandinisták (Kossuth, 1985.)
Balogh László: A világ nemzetei (Balogh Gyűjtemény, Maecenas kiadó Budapest, 1994.)
Az emberiség krónikája (Officina Nova Budapest, 1990.)

Malaysia

- Hannum, Hurst: Autonomy, sovereignty, and self-determination (Philadelphia University 1996)
James V. Jesudason: The management of segmented citizenship in Malaysia; (International Centre for Ethnic Studies, Kandy, Sri Lanka 1996.)
Z. Karvalics László - Veszélka Tamás: Malaysia - út az információs társadalomba (Kossuth kiadó, Budapest, 1997.)
Balogh László: im.
Az emberiség krónikája

A többségi államok alkotmányának elemzése

Questionnaire on the rights of minorities (approved by the Commission during its 14th meeting, Venice, 5 - 6 February 1993) in: The protection of minorities (European Commission for Democracy through Law) Council of Europe, Strasbourg, 1994;

Kelet - Európa Új alkotmányai, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997;

Edwin Bakker: Minority conflicts in Slovakia and Hungary? Groningen, 1997.

Anton Bebler: The rights and autonomy of the national minorities in Slovenia; in: The protection of minorities;

The legislative and institutional framework for the national minorities of Romania; (The Government of Romania, the Council for National Minorities) Bukarest, 1994.

Terítéken a tanügyi törvény; in: Erdélyi Magyarország 1999/7,8,9. szám;

Ukrajna alkotmánya, Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának hivatalos kiadványa, 1996.

Felvidék

Az önkormányzat az önrendelkezés alapja (A szlovákiai magyar választott képviselők és polgármesterek országos nagygyűlésének hiteles jegyzőkönyve) Komárom, 1995.

Duray Miklós-Kvarda József: A nemzetállam és demokratikus ellenszere, Pozsony 1994.

Csáky Pál: A szlovákiai magyarság autonómiatörekvései, 1994 (kézirat)

Magyar Koalíció Pártja Választási Program 1998.

Reiter József: A szlovákiai Magyar Koalíció Pártja kormányzati tevékenységének első négy hónapja, 1999 március (kézirat)

Duray Miklós: Önrendelkezés a Szlovákiában élő magyarság törekvéseiben; in: Az önkormányzat az önrendelkezés alapja; Komárom, 1995. (kézirat)

Duray Miklós: Ismét kutyaszorítóban; Gyurcsik Iván interjúja 1994. (kézirat)

Duray Miklós: A kommunizmus és a demokrácia szlovákiai bukása közötti nyolc év rövid áttekintése, 1998. (kézirat)

Duray Miklós: Lesz-e történelmi fordulat a felvidéki magyarság életében a rendszer-változás és az államfordulat után? 1998. (kézirat)

Duna TV Napóra című műsor 1999. november 11.

Napi Magyarország 1999. november 15-i száma;

Kárpátalja

Tíz év a Kárpátaljai magyarság szolgálatában; A KMKSZ X. Közgyűlése, Ungvár 1999.

Kovács Miklós: Üzenet a kalapács alól, Ungvár 1998.

Javaslat a Kárpátaljai Magyar Autonómia (KMA) alapelveiről, kézirat 1991.

- Report on the situation of hungarians in Ukraine, HTMH, Budapest 1998.
 Kapu - az értelmiség magyar folyóirata 1999/ 6-7 szám;
 Magyar Nemzet 1998. május 14-i szám Kisebbségek melléklet;
 Dupka György: Magyar Értelmiségiek Kárpátaljai Közösségének álláspontja a helyi magyarság helyzetéről, in: Kárpáti Magyar Krónika 1998 október;
 Debreceni Mihály: Aki nyer, az merjen is; in: Kárpátaljai Szemle 1998 szeptember;

Erdély

- Nagy Lajos: A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Magyaromániában (in: Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai szemle; Nagyavár, 1995. 2. szám.)
 Toró T. Tibor: „Eredeti” demokrácia vagy „liberalizált” diktatúra (in: Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai szemle; Nagyavár, 1995. 2. szám.)
 Románia Alkotmánya (in: Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai szemle; Nagyavár, 1995. 2. szám.; valamint: The Self-managed Public Company „Monitorul Oficial”; Bucharest, 1995)
 Az RMDSZ programfüzete (Marosvásárhely, 1998)
 RMDSZ Dokumentumok 1-5 (Kolozsvár, 1993-1997)
 Report on the situation of Hungarians in Romania (HTMH, 1998)

Vajdaság

- Duna TV: Heti Hírmondó (1999 augusztus 1.)
 Gémesi Ferenc: A Külügyminisztérium Vajdasággal kapcsolatos politikája (előadás, 1999 augusztus 17. Gödöllő, Nyári Pázmány Napok)
 Németh Zsolt előadása (1999 augusztus 17. Gödöllő, Nyári Pázmány Napok)
 Osztódással szaporodtak („sebestyén” a vajdasági magyar pártokról; Magyar Nemzet, 1998 május 14.)
 A jövő három pillére (Dévavári D. Zoltán beszélgetése Józsa Lászlóval; Napi Magyarország 1999 augusztus 7-i szám)
 Napi Magyarország 1999. júl. 27-i, júl. 29-i, júl. 31-i, aug. 7-i, aug. 23-i szám.

Dél-Baranya és Kelet-Szlavónia

- Faragó Ferenc: A horvátországi magyarság oktatásügye 1945-1995 (HunCro, Eszék, 1998)
 Fuszenecker Ferenc és Lábadi Károly: Drávaszög 1997 (HunCro, Eszék, 1997)
 Kelemen Dávid (ed): Szentlászló (HunCro, Eszék, 1997)
 Horvátországi magyarság 1997. július (IV. évf. 7.szám) és 1997. augusztus (IV. évf. 8.szám)

Muravidék

Bence Lajos: Írott szóval a megmaradásért, Győr - Lendva, 1996.

Göncz László: Összmagyarság és muravidéki magyarság 1997-ben; in: Naptár - a szlovéniai magyarok évkönyve, Lendva, 1997.

Göncz László: Összmagyar és kisebbségi nemzeti kulturális értékeinkről, in: Muratáj 1997/1.

Göncz László: A muravidéki magyarság önálló szervezettsége (kézirat)

A Muravidéki Magyar Önkormányzat Alapszabályzata, 1999. július 12.

Ruda Gábor: Gondolatok a szlovéniai Muravidéken alkalmazott kétnyelvű oktatási modellről, in: Muratáj 1998/2.

Megalakult az MMNÖK tanácsa, in: Népújság 1999. január 14.

Parlamenti külügyi bizottság Lendván, in: Népújság 1999. április 22.

Provokáció a Muravidéken, in: Napi Magyarország 1999. augusztus 5.

Statustörvény

Mozaiknemzettől a szerződéses nemzet felé - Németh Zsolt beszéde a MÁÉRT II. ülésén, 1999. november 11.

A Magyar Állandó Értekezlet második ülésének zárónyilatkozata, 1999. november 12.

Csapody Miklós parlamenti képviselő (MDF) önálló indítványa a külföldi magyarok különleges jogállásáról szóló törvény előkészítéséről; 1999. október 23.

Duna TV Napóra című adása 1999. november 11.

MTV 1. Aktuális című adása 1999. november 11.

Duna TV Heti Hírmondó című műsor különkiadása 1999. november 13.

Duna TV Heti Hírmondó című műsor 1999. november 14.

MTV 1. Aktuális című adása 1999. november 18.

Jogszabályok jegyzéke

Regionális vagy Kisebbségi nyelvek Európai Chartája (ETS No. 148)

Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (ETS No. 157)

Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (ETS No. 121)

CoE CLRAE Resolution 52 (1997) on „Federalism, regionalism, local autonomy and minorities”

CoE CLRAE Recommendation 43 (1998) on territorial autonomy and national minorities

CoE CM Recommendation (95) 19 on the implementation of the principle of subsidiarity

CoE Order No. 508 (1995) on the Honouring of Obligations and Commitments by member states of the Council of Europe

UN Resolution 47/135 (3 February 1993) Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities

UN Resolution 1514 (XV) of 14. December 1960, containing the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

UN Resolution 47/16 (10 February 1993) Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples by the specialized agencies and the international institutions associated with the United Nations

UN Resolution 47/137 (1 March 1993) Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms

US. Senate S. 720 (4. Nov. 1999) A Bill to promote the development in the Federal Republic of Yugoslavia... SEC. 502. Sense of Congress with Respect to Ethnic Hungarians of Vojvodina (p.55.)

(CSCE) Helsinki Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe;

(CSCE) Concluding Document of Vienna: The Third follow-up Meeting;

(CSCE) Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE;

(CSCE) Charter of Paris for a New Europe;

(CSCE) Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities;

(CSCE) Helsinki Document 1992: The Challenges of Change;

(CSCE) Concluding document of Budapest;

CEI Instrument for the Protection of Minority Rights;

CEI Political Addicionality;

1990/70. sz. A külföldi szlovák helyzetét, jogait és kötelességeit a Szlovák Köztársaság területén szabályozó törvény

EPA 664-II. Törvényjavaslat a szlovén állampolgársággal nem rendelkező szlovének státusáról

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

1995. évi XLV tv. Magyar-Ukrán Alapszerződés

1995. évi XLVI tv. Magyar-Szlovén Alapszerződés

1995. évi XLVII tv. Magyar-Horvát Alapszerződés

1997. évi XLIII. tv. Magyar-Szlovák Alapszerződés

1997. évi XLIV tv. Magyar-Román Alapszerződés

1996. évi VI. tv. a Magyar-Szlovén kisebbségvédelmi egyezmény kihirdetéséről

1997. évi XVI. tv a Magyar-Horvát kisebbségvédelmi egyezmény kihirdetéséről