

I. ÁLTALÁNOS KERET

Monica Călușer

A kisebbségek jogainak rendszere Közép- és Kelet-Európában

A rendszer fogalma főképp a nemzetközi kapcsolatokban ismert és használt, amely terület a következőképpen definiálja ezt: „implicit vagy explicit elvek, normák, szabályok és eljárások, amelyeket a szereplők cselekvéseit összpontosító, a nemzetközi kapcsolatok egy területén belüli döntések meghozatalakor használnak”.¹ Ily módon a kisebbségek jogainak rendszere magában foglalja azokat az elveket, szabályokat, normákat, intézményeket és eljárásokat, amelyek nemzetközi szinten a kisebbségek jogainak területén léteznek, és amelyeket az államok is elismernek, valamint a nemzeti szinteken politikai eljárásokban érvényesülnek.

Jelen fejezet a kisebbségek jogainak a rendszerét mutatja be, valamint azt a módot, ahogyan ezeket gyakorlatba ültetik a kelet- és közép-európai valóságok kontextusán belül. A fejezet első része a kisebbségi jogok rendszerének fő eszközeit írja le, amelyek Közép- és Kelet-Európa vonatkozásában relevánsak. A fejezet második része arra törekszik, hogy megvizsgálja azokat a nemzeti politikákat, amelyek az ebben a régióban kialakult sokféleség menedzselésére jelentek meg a posztkommunista időszakban.

A kisebbségek jogainak rendszere

A hidegháború végét követő időszakban egy sor regionális és nemzetközi eszközt fejlesztettek ki. Ugyanis, mégha addig léteztek is eszközök, amelyek relevánsnak minősíthetők a kisebbségek jogainak szempontjából, ezek mégsem azokra vonatkoznak explicit módon, hanem implicite az emberi jogok részeként kezelik őket. Egy ilyen eszköz az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, amely az emberi jogok érvényesítéséről beszél, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül (1. cikkely). A nevezett cikkely

¹ Hasenclever, Andreas – Mazer, Peter – Rittberger, Volker: *Theories of International Regimes*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 9.

beszédés abban a tekintetben, ahogyan nemzetközi szinten hangsúlyt helyez a diszkrimináció megelőzésére a második világháború vége és a kommunizmus bukása között eltelt periódusban.

A kommunizmus bukása egy olyan fejlődési tendenciát talál a kisebbségek védelmének nemzetközi rendszerén belül, amely különbözik a megkülönböztetés-mentességre hangsúlyt helyező iránytól, és amely egyrészt az egykori kommunista országokbeli etnikai feszültségekből és harcokból táplálkozik, másrészt az ENSZ-en belül folytatott tevékenységekből származik, elsődlegesen a Diszkrimináció Megakadályozásának és a Kisebbségek Védelmének Albizottságában folytatott tárgyalásokból, hogy a kettő megkülönböztethető legyen. Ebben a kontextusban jelenik meg az a szükséglet, hogy a jogok alanyát meghatározzák, másként kifejezve, hogy meghatározzák, kik a nemzeti kisebbségek, és ezen tárgyalások vonatkozásában éppen azok a megközelítések válnak meghatározóvá, amelyek az Albizottságban hangoztak el.

A „kisebbség” meghatározásával kapcsolatos nézőpontok tisztázása során a kortárs nemzetközi jogi keretek között két lehetőség kerül mérlegelésre:

1. az első lehetőséget a kisebbség megkülönböztető jellemzőinek a leírása képezi, mint például kapcsolata(i) az állammal, amelyben él, a jogok és kötelezettségek keretének világos vagy általános bemutatásával együtt;

2. a második megközelítés a modern társadalmakban egy-egy csoport védelmét illetően dinamikus és tág megközelítést feltételez, helyet hagyva egyes jól megkülönböztethető csoportok szükségleteinek, amelyek különböző típusú kapcsolatban állnak az állammal.²

Az első megközelítés hagyományos, és a nemzeti kisebbségek meghatározó vonásainak az azonosításán alapul. Mégha több ilyen meghatározási kísérlet is létezik, soha nem jutottak formális megegyezésre. A fogalom egyik első értelmezése az ENSZ-nek a Diszkrimináció Megakadályozása és a Kisebbségek Védelme Albizottságának a riportörétől, Francesco Capotortitól származik. Ennek megfelelően a nemzeti kisebbség:

„Egy olyan számbelileg az állam lakosságánál kisebb csoportot jelent, amely nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai – az adott állam állampolgárai – etnikai, vallási vagy nyelvi szempontból a lakosság többi részétől eltérő vonásokat mutatnak fel, valamint legalább implicit módon szo-

2 Gaetano Pentassuglia: *Minorities in International Law*. Council of Europe Publishing House, Strasbourg Cedex, 2002, 57.

lidaritással viseltetnek egymás iránt a célból, hogy kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket megőrizték.”³

J. Deschênes, aki szintén tagja az ENSZ-nek a Diszkrimináció Megakadályozása és a Kisebbségek Védelme Albizottságának, egy másik meghatározással is szolgál:

„Az állampolgárok egy csoportja, akik számbeli kisebbséget alkotnak és nincsenek domináns helyzetben az adott államon belül, és olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel bírnak, amelyek különböznek a lakosság többségi részétől, valamint olyan csoport-szolidaritással rendelkeznek, amit főképpen a csoportos túlélési vágy motivál, és amelynek fő célkitűzései a többséggel való egyenlőség mind a jogok, mind a gyakorlat tekintetében.”⁴

Az ilyesfajta kezdeményezések éppen azért fontosak, mert kísérletet tesznek arra, hogy meghatározzák azokat az alapvető elemeket, amelyek a definíció elengedhetetlen elemei a nemzetközi törvénykezésben. És még ha nem is konkretizálódtak egyetlen verzióban, azok az implicit vagy explicit meghatározások, amelyek az európai dokumentumokban vagy a gyakorlati eljárásokban fellelhetők, ennek a gyakorlatnak a kontinuitásáról árulkodnak. Ezen példák közé tartozik az a meghatározás is, amely az EBESZ – Nemzeti Kisebbségek Főfelügyelőjétől származik: a kisebbség elsősorban olyan személyek csoportját jelenti, akik olyan nyelvi, kulturális vagy etnikai jellemzőkkel bírnak, melyek által megkülönböztetik őket a többségtől, másodsorban pedig a kisebbség nemcsak abban érdekelt, hogy megőrizze az identitását, hanem abban is, hogy megerősítse azt.

Vagy nézzük meg az Európa Tanács 1201-es ajánlását: „Személyek egy csoportja nemzeti kisebbségnek tekinthető, amennyiben egy állam területén laknak és annak az állampolgárai, hosszú idő óta szoros, tartós és állandó kapcsolatot tartanak fenn az állammal, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi szempontból megkülönböztető jegyeket hordoznak, reprezentatív módon vannak jelen még akkor is, ha számbelileg kevesebben vannak, mint egy állam vagy egy régió lakosai, és közös célkitűzésük az identitás(uk) megőrzése, beleértve a kultúrájukat, a hagyományait, a vallásukat és az anyanyelvet.”⁵

A második meghatározási kísérlet két jelentős vonásban különbözik az előzőtől: nem az állampolgárságon és/vagy a tartózkodást kínáló állammal való állandó kapcsolaton alapszik, mint olyan elemeken, amelyek egy nemzeti kisebbséget meghatároznának. Így a meghatározás kiterjedne olyan ka-

3 Gaetano Pentassuglia: i. m. 57.

4 Ua. 58.

5 Ua. 63.

tegóriákra is, akik nem férnének bele az első megközelítésbe, például az idegenekre és a szezonális bevándorló munkásokra. Még akkor is, ha a nemzetközi eszközök egy része a kisebbségek meghatározásának tágabb formájában érdekelt, amikor az adott értelmezéseket és alkalmazási módokat vesszük figyelembe, csak olyan megközelítésekhez jutunk, amelyek a hagyományos verziót támogatják.⁶

Ugyanakkor, az általános vélekedéssel ellentétben, a nemzeti kisebbségek definíciójának hiánya, amely a nemzeti kisebbségek jogainak rendszerét írná körül, nem teszi lehetetlenné a nemzeti kisebbségek védelmét.⁷

Nemzetközi szinten a legfontosabb, a kisebbségek jogaira vonatkozó dokumentumok, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Egyesült Nemzetek Nyilatkozata azon személyek jogainak tekintetében, akik egy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartoznak. Míg az Egyezségokmány az emberi jogok kontextusában helyezi el a kisebbségi jogokat, a Nyilatkozat említést tesz a kisebbségek azon jogáról, hogy részt vegyenek a döntéshozatalban, az anyanyelven való oktatás jogáról, valamint a gazdasági életben való részvétel jogáról is.

Európai szinten a nemzeti kisebbségek vonatkozásában alkalmazott politikai lépések fő előterjesztői az EBESZ és az Európai Tanács. Más nemzetközi szervezetekhez hasonlóan a kommunizmus bukása után a Közép- és Kelet-Európában történtek alapvető katalizátorként működtek.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetet (EBESZ) azzal a céllal hozták létre, hogy azonosítsa és megelőzze a konfliktusokat, menedzselje a krízishelyzeteket, és a konfliktusokat követően elősegítse a megbékélést. E küldetés alapján a EBESZ olyan dokumentumokat dolgozott ki, amelyek relevánsak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelme tekintetében, és létrehozta a Nemzeti Kisebbségek Főfelügyelőjének intézményét.

A nemzeti kisebbségek védelmének tekintetében a legfontosabb dokumentumok a következők: a Helsinkii Zárónyilatkozat (1975) és a Koppenhágai Találkozó Dokumentuma az emberi dimenzióval foglalkozó EBESZ konferencián. Az első dokumentum által az emberi jogokról való dialógus legitimé válik, a téma pedig érdeklődésre tarthat számot az EBESZ összes tagországa részéről. A második dokumentum számos olyan normát fogalmaz meg, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai-

6 Ua. 59-66.

7 F. Ermacora: „The protection of minorities before the United Nations”. In *Collected courses of the Hague Academy of International Law*, IV, 1983. Idézi G. Pentassuglia: i. m. 57.

ról szólnak, olyan kérdéseket érintve, mint a diszkrimináció-mentesség, a kisebbségi nyelvek használata és a kisebbségek oktatása. Noha ez nem egy egyezmény, annak köszönhetően, hogy az EBESZ tagállamai közös meg-egyezéssel fogadták el, a dokumentumnak jogi és politikai jelentősége van.

A Nemzeti Kisebbségek Főfelügyelőjének intézményét 1992-ben, az egykori Jugoszláviában történt konfliktusra való válaszként hozták létre, mivel félték, hogy hasonló helyzet állhat elő más, egykori kommunista országban is. A küldetése abban áll, hogy megelőzze a konfliktusokat a leg-kezdetibb stádiumukban, előre látva és azonosítva azokat az esetleges feszültségi helyzeteket, amelyek veszélyeztethetik az államok közti békét, egyensúlyt és kapcsolatokat, elősegítve a felek közti dialógust és együttmű-ködést.

Az Európa Tanács fő eszközei az Egyezmény az emberi jogok és alapve-tő szabadságok védelméről, valamint a Keretszerződés a Nemzeti Kisebbsé-gek Védelmére c. dokumentumok.⁸ Az Európa Tanács tevékenysége pedig abban áll, hogy jogi standardokat dolgoz ki a nemzeti kisebbségek védelmé-re vonatkozóan, és felülvizsgálja azok betartását.

1992-ben fogadták el a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját, amelyhez 1993-ban, kiegészítő protokollum formájában, hozzá-adódott az 1201-es ajánlás. Ennek fő célkitűzése az, hogy védelmet nyújtson a nemzeti kisebbségi és regionális nyelveknek, valamint elősegítse azok használatának a jogát a nyilvános és a privát szférában.

A Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretkonvencióját 1994-ben fo-gadták el, és 1998-ban lépett hatályba. Nem tartalmaz kollektív jogokat, hanem azon az elgondoláson alapul, hogy a kisebbségvédelem akkor is le-hetséges, ha a kisebbségekhez tartozó egyének jogait garantáljuk. A Kon-venció tulajdonképpen egy sor általános, tágnak is nevezhető elvet foglal magában, amelyek arra vonatkoznak, hogy a nemzeti kisebbségekhez tarto-zó egyéneknek milyen jogai vannak: a diszkrimináció-mentességhez való jog, az egyenlőség elősegítése, azon feltételek támogatása, amelyek szüksé-gesek ahhoz, hogy a kultúra, a vallás, a nyelv és a hagyományok megőrződ-jenek és fejlődjenek, a kifejezéshez és a együttműködéshez való jog, a gon-dolkodás, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog, az anyanyelv használatának a joga a privát és a közszférában, mind beszédben, mind írásban, valamint a hatóságokkal való kapcsolattartásban, az adott kisebb-ség nyelvén való képzés, az intézmények létrehozásának szabadsága, a gaz-

⁸ Ezeknek az eszközöknek egy bővebb bemutatása jelen kötet *A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó román jogszabályok elemzése*.

dasági, kulturális és társadalmi életben való részvétel joga, részvétel a közéletben, az erőszakos asszimiláció megtiltása.

A kisebbségek védelme az Európai Unióban inkább az egyes tagországok szintjén képezi a politikai lépések tárgyát, mindegyiknek saját gyakorlata, eszközei, szervei és törvénykezése lévén a kisebbségekre vonatkozóan. A kisebbségek témája csak újabban foglalkoztatja az Uniót, amit elsősorban az egykor kommunista részek felé való terjeszkedés idézett elő, másodsorban pedig az Unió területére érkező bevándorlók problémája.

A posztkomunista régióban közismert az a tény, hogy a nemzetközi standardok jótékony hatást gyakoroltak a nemzeti kisebbségekre vonatkozó törvénykezés tekintetében, és különösen az Európai Unió bővítését kell megemlítenünk ebben a vonatkozásban. Ugyanakkor, pontosan egy közös európai politikai gyakorlat hiánya írja körül ennek a befolyásnak a határait.

A kisebbségekre vonatkozó állami politikai lépések egy tipológiája

Az állami politikai lépések tipológiája több osztályozási kritérium mentén képzelhető el. A nemzet és az állam közti relációt figyelembe véve többféle demokrácia-típust különíthetünk el, amelyek közül megemlíthetők: az etnikai demokrácia, a többnemzetiségű demokrácia, a liberális demokrácia és az együttélési demokrácia.

Sammy Smooha szerint⁹ az *etnikai demokráciákat* egy magszerű etnikai nemzet megléte jellemzi, amely az állam tulajdonosa, és azt a saját érdekei szerint vezeti. A nemzethez és az állampolgársághoz tartozás szét vannak választva, azok a csoportok pedig, amelyek nem tartoznak a domináns nemzethez, nem rendelkeznek teljes körű egyéni és kollektív jogokkal. A nemagszerű csoportokra úgy tekintenek, mint amelyek a magszerű-nemzet túlélését és integritását fenyegetik, az utóbbi tagjait az állam intézményei állandó készségben tartják. Az ilyen demokráciának az a sajátossága, hogy etnikai és nem állampolgári terminusokban történik az azonosítás, az etnikai nemzet és nem az állampolgárság lévén a meghatározó elem az állam tekintetében¹⁰.

A *többnemzetiségű demokrácia* egy alkotmányos egyesület, amely két vagy több olyan nemzetet foglal magában, akik önmagukat kormányozó népekként vannak elismerve, és akik egyenlőek az állam keretében elfoglalt

9 Sammy Smooha: „The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state”, in *Nations and Nationalism*, Vol. 8, 2002/4, 475–503.

10 Smooha, Sammy: Types of democracy and models of conflict management in ethnically divided societies. *Nations and Nationalism*, vol. 8, 2002/4, 425.

státusuk tekintetében, joguk van az önmeghatározáshoz úgy, ahogyan ezt a nemzetközi jogban és a demokrácia-elméletben értik¹¹.

A *nemzetállam* a domináns modell a nyugati államokban. A nemzetállamról úgy gondolják, hogy közömbös azon csoportok etnikai identitása tekintetében, akik az államot alkotják. A társadalom középpontjában az állampolgár áll. Az állam állampolgárai úgy határozzák meg a nemzetiségi hovatartozásukat, mint a demokratikus elvekkel, a társadalmat alkotó egyéneknek az egyenlő jogaival, a szabad versennyel, valamint az etnicitás és a vallás privát kérdésként kezelésével szembeni ragaszkodást. Ebből a szempontból a nemzetállam nem egy részrehajló állam, amely minden állampolgárt egyenlő jogokkal illet, etnikai, vallási, nyelvi, kulturális vagy nemzetiségi hovatartozásuktól függetlenül. A nemzetállam ezen modellje az *egyéni liberális demokráciának* felel meg, ezt egy olyan társadalomként gondolhatjuk el, amelynek a tagjai mindössze a közös állampolgárságot osztják, de nem alkotnak egyszersmind egy közösséget is¹². Smooha ugyanakkor úgy véli, hogy ez a fajta állam csak egy ideál, és a legtöbb nyugati állam formája tulajdonképpen a *republikánus liberális demokráciának* feleltethető meg. A fő különbség a két fajta liberális demokrácia-típus között abban rejlik, hogy a republikánus liberális demokrácia keretében az állam egyetlen kultúrát és nyelvet érvényesít, az etnikai csoportoknak meg vannak tiltva azok az intézményes mechanizmusok, amelyek különálló létezését engednének meg. Ez esetben a társadalom tagjai nem csak úgy határozódnak meg, mint egyéni állampolgárok, hanem úgy is, mint egy közösség tagjai, akik egy közös identitásban osztoznak.¹³

Ez a típusú demokrácia igen sokféle nyomásnak van kitéve, ideértve a regionalizációt, a globalizációt, az elvándorlási folyamatokat, a bennszülött kisebbségi nacionalizmusok megjelenését, mindezek előidézik a nemzetállam egyre erőteljesebb differenciálódását és a multikulturalizmus ideológiaként való támogatását.¹⁴ A *multikulturális demokrácia*, Smooha értelmezésében, feltételezi az etnikai különbségek elismerését, anélkül azonban, hogy támogatásuk különféle politikai mechanizmusai intézményesülnének.

Az etnikailag erőteljesen megosztott államokban létrejött az *együttélési demokrácia*, egy olyan demokrácia-forma, mely bizonyos, jól meghatározott intézményeken alapszik, lehetővé téve a hatalom megosztását a különböző

11 Tully, James: Introduction. In Gagnon, Alain-G. - Tully, James: *Multinational Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 2-3.

12 Smooha, Sammy: i. m. 423.

13 Uo. 424.

14 Uo. 424-425.

államalkotó csoportok között. Ezek magukban foglalják a csoportautonómiát, az arányos képviseletet, a főbb etnikai csoportokat tömörítő kormányzati koalíciót, valamint a vétójogot azokban az esetekben, amikor a csoport főbb érdekeit illető döntések születnek.¹⁵

Mivel a Kelet- és Közép-Európában található államok etnokulturális szempontból nem homogének, ezért az ő esetükben a nemzetállam modellje nem kompatibilis a demokratizáció folyamatával, valamint ennek a megszilárdulásával, lévén, hogy az előbbi egy olyan homogenizálódási folyamat feltételez, amely ellentétes a demokratizálódás elveivel.¹⁶

A bemutatott demokrácia-típusok úgy lettek kialakítva, hogy egyetlen vagy kisszámú esetből indultak ki, és ezek alapján választották ki azokat az elemeket, amelyeket a modell szempontjából meghatározónak gondoltak. Ezért elképzelhető, hogy adott esetekben csak bizonyos számú elem legyen fellelhető, ez pedig számos átmeneti eset kialakulásához vezet el, s épp ezért egy ilyesfajta tipológia felhasználása igen nehézkes.

Egy ettől különböző tipológia azon alapulhat, hogy az egyes állami politikák milyen hatással bírnak a nemzeti kisebbségi csoportok identitásának megőrzésére, figyelembe véve azt az ellenőrzési szintet is, amelyet a saját életük felett gyakorolnak. Ily módon az államok bevezethetnek olyan intézkedéseket, amelyek megkönnyíthetik a nemzeti kisebbségek kultúrájának a megőrzését. Amikor ezek az intézkedések nem történnek meg, vagy nem engedélyezik őket, ez a kisebbségi közösségek identitásának megszűnését, valamint a többségi identitásba való felszívódásukat eredményezi. A szakirodalomban ezt a hatást asszimilációnak nevezik.¹⁷ Ettől különböző helyzet az, amikor megfelelő politikák alkalmazása révén az állam lehetővé teszi az eltérő identitás megőrzését. Ezt a helyzetet integrációként határozzák meg.¹⁸ Végül, egy másik lehetőséget képez az együttélés, amely a konzociatív demokráciára vonatkozó szakirodalomban határozódik meg.¹⁹ Az együttélés azt feltételezi, hogy a különböző csoportok mindegyike megőrzi

15 Lijphart Arend: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven, 1977.

16 Linz, Juan J. - Stephan, Alfred: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South Africa and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1996, 30-31.

17 Tom Hadden: Integration and Separation, Legal and Political Choices in Implementing the Minority Rights, in Nazia Ghanea, Alexandra Xanthaki (eds.), „Minorities, Peoples and Self-Determination”, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 176.

18 Uo. 176.

19 Lijphart, Arend: i. m.

különálló identitását, valamint ellenőrzéssel rendelkezik önnön politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális élete fölött.

A kisebbségekre vonatkozó állami politikai lépések osztályozása általában is nehéz kísérletnek minősülhet, annál inkább egy olyan régióban, ahol ezek a politikák folytonos változásban vannak. Az ilyen típusú osztályozásokat az is korlátozhatja, hogy adott politikai lépés hatása egy csoportra teljesen más lehet, mint egy ugyanabban az államban élő másik csoport esetében. Az ugyanazon csoportra vonatkozó állami politikáknak nem feltétlenül kell beleilleszkedniük egyik vagy másik kategóriába, függetlenül a felhasznált tipológiától. Ezért nem mindig vezet eredményre, ha a kisebbségekre vonatkozó állami politikák tekintetében általánosítunk, főképp abban az esetben nem hasznos ez, ha nem sikerül kellőképpen megragadni az egyes államok közti különbségeket.

Egy eltérő megközelítés, amelyet a továbbiakban ebben a fejezetben használni fogunk, az állami politikai lépések differenciálásán alapul, a különböző kisebbségek, valamint a különböző területek szerinti megkülönböztetésen, olyan esetekről lévén szó, amelyekben az általánosítás már nem lehetséges, a különbségtétel pedig doméniumok szerint történik.

Az állam támogatása a kisebbségek számára lehet közvetett, az állam intézményeinek kialakításán keresztül, és közvetlen, a speciális politikák alkalmazásán keresztül. Az első esetben fontos szerepet játszik a választási rendszer, a pártrendszer, valamint a decentralizáció foka; a második esetben relevánsak azok a politikák, amelyek a kisebbségeknek a közszférában való nyelvhasználatára, valamint az oktatásukra és az állampolgárságukra vonatkoznak. Ha a nyelvi és az oktatási politikák az egész egykori kommunista régióban relevánsak, az állampolgársághoz kötődő szempontok első sorban az ex-szovjet régióban bírnak különös jelentőséggel.

A választási rendszerek és a politikai reprezentáció a helyi és a központi közigazgatásban

A szakirodalom szerint a többségi választási rendszerek nem olyan kedvezőek a különbözőségek megjelenítése tekintetében, mivel magas (választási) képviselői küszöböt szabnak meg. Ezen túlmenően, a többségi rendszerek nem kedveznek az új politikai pártok megalakulásának sem, és inkább a személyt, mintsem a csoportot támogatják.²⁰ A többségi rendszerek

²⁰ Blais, André - Massicotte, Louis: Electoral Systems. In LeDuc, Lawrence - Niemi, Richard - Norris, Pippa (eds.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in a Global Perspective*. Sage Publications, London, 1996, 49-81.

ezen hibáit úgy lehet korrigálni, hogy képviseleti kvótákat állapítanak meg a kisebbségek számára.

Az arányos képviseleti rendszerek esetében sokkal alacsonyabbak a küszöbök, mint a többségiéknél, ám ott, ahol ez a küszöb magasabb, mint egy csoport választási joggal rendelkező tagjainak a száma, a rendszer előnyei jelentékenyen csökkennek.

A vegyes választási rendszerek középutat képeznek a két rendszer között, azaz a kisebbségek alacsonyabb mértékű reprezentálását, mint az arányos rendszerekben, de mégis magasabbat, mint a többségi rendszerek esetében.²¹

A politikai pártokra vonatkozó törvénykezés megtilthatja az etnikai alapokon történő pártalapítást, és korlátozhatja a regionális pártok alakulását. Azon követelmények által, amelyek előírják, hogy egy párt tagjai lefedjék az ország egész területét, a törvénykezés világosan megtiltja a regionális alapokon történő pártalapítást, ami előnytelen helyzetbe hozza a területileg koncentráltan élő kisebbségeket.

A decentralizáció foka

Az államhatalom különböző formákban történő decentralizációja előnyös helyzetbe hozza az etnikai kisebbségeket olyan esetekben, amikor területileg koncentrált formában élnek. Hasonlóképpen, a területi szerveződés különböző formái igen fontosak a kisebbségek szempontjából, függetlenül attól, hogy azok etnikai alapokon alakultak ki vagy sem. A föderalizmus és az autonómia-formák nemcsak, hogy bátorítják a kisebbségek identitásának megőrzését, a képviseletüket, de támogatják ezek aktív részvételét a döntéshozatali folyamatokban is.

Nyelvi politikák

A nyelvi politikák azokat a közpolitikákat jelentik, amelyek egy adott államon belül a (többségi és kisebbségi) nyelvek státusát és használatát szabályozzák. A nyelvi politikák fontosságát az adja, hogy elismerik a nyelvek funkcióját: a nyelv nemcsak egy kommunikációs eszköz, hanem az identitás megjelölésére is szolgálhat, következésképp, az etnikai identitás megőrzésének és fejlesztésének az eszközeként, az anyanyelv használata fontossá válik. A kitűzött céloktól függően három típusú nyelvi politikát különböztünk meg: beolvasztó típusúakat, olyan politikákat, amelyek bátorítják a

21 Kostadinova, Tatiana: Do Mixed Systems Matter?: A Cross-National Analysis of Their Effects in the Eastern Europe. *Electoral Studies* 21/2002, 23–34.

nyelvi pluralizmust, és végül olyan politikákat, amelyek az elkülönböződésre ösztönöznek.²² A beolvasztó típusú politikák esetében a hangsúly azon van, hogy az anyanyelv használatát felváltsa a domináns nyelv; a pluralizmus az anyanyelv és a domináns nyelv megőrzését tűzi ki célul, míg az elkülönböződés azt feltételezi, hogy mindegyik közösség megőrzi a saját nyelvét anélkül, hogy a többiekét megtanulná.

Az oktatásra vonatkozó politikai lépések

Az oktatás a saját identitás megőrzésének és fejlesztésének fontos területét képezi. A képzés nyelvét tekintve ez folyhat teljes egészében a kisebbség vagy a többség nyelvén, azaz lehet egynyelvű, és lehet kétnyelvű is, vagyis megvalósulhat egyszerre a kisebbség és a többség nyelvén is.

Intézményes szempontból az iskolák lehetnek vegyesek vagy elkülönültek, a képzési nyelv szerint.

Az állampolgárságra vonatkozó politikák

Az állampolgárság egy, a nemzetközi közösség által is elismert politikai közösséghez, államhoz tartozás minőségét jelenti.

Az állampolgárság megszerzése két alapvető elven nyugszik: a *jus sanguinis* elvén, amely az állampolgárság megadását a nemzettel való etnokulturális kapcsolatoktól teszi függővé, valamint a *jus solis* elvén, amely az állampolgárság megadását területhez, és nem a vérségi kapcsolatokhoz köti.

Az állampolgárságnak három dimenziója van: politikai, társadalmi és civil. A civil jogok azok az egyéni jogok, amelyek az egyén szabadságát védik, a magántulajdont és az igazságszolgáltatáshoz való jogot az állam túlkapásaival szemben is (az egyén szabadsága és biztonsága, a kifejezés szabadsága, a vallási szabadság, a törvény előtti egyenlőség, az állam túlkapásaival (mint a kényszermunka vagy a bebörtönzés) szembeni védelem, a nemi, a faji, az etnikai, a nyelvi vagy a meggyőződéshez kapcsolódó diszkriminációval szembeni védelem). A politikai jogok azokra a jogokra vonatkoznak, amelyek aktív részvételt tesznek lehetővé a közvélemény alakításában és a politikai döntések meghozatalában (a szavazásban való részvétel joga, a különböző köztisztviselésekre való jelölés joga, a gyülekezési jog, az információhoz való jog). A társadalmi jogok a bizonyos életszínvonalhoz való jogot jelentik, valamint a társadalmi jóléthez való jogot (ami magában foglalja a munkához való jogot, az esélyegyenlőségi jogot (a munkapiacra, az

22 Karklins, Rasma: Ethnic Integration and School Policies in Latvia. *Nationalities Papers*, vol. 26, 1998/2, 285.

oktatásban stb.), az egészségügyi szolgáltatásokhoz és a segítségnyújtáshoz való jogot, a minőségi oktatáshoz való jogot). A társadalmi jogok elengedhetetlenek ahhoz, hogy valaki teljes értékűen részt vehessen a közéletben.

Az egykori Szovjetunió összeomlását követően az állampolgárság megadása két modellt követett. Az egyik modell értelmében minden, az adott állam területén lakó személynek meg kell adni az állampolgárságot (és az azzal járó jogokat) a függetlenség kivívásának pillanatában. A másik modell feltételezi az állam folytonosságát, és az eredeti állampolgárság visszaállítását vonja maga után, a Szovjetunió megalakulása előtti helyzetet véve alapul. Ez a helyzet azt is jelentheti, hogy megtagadják az állampolgárság megadását azok számára, akik nem voltak (ők maguk vagy az őseik) a szovjet előtti időszak államának állampolgárai. A két modell ötvözése szintén lehetséges oly módon, hogy feltételeket támaszt az állampolgárság megadása tekintetében azokkal szemben, akik nem voltak a preszovjet állam állampolgárai, ilyenek lehetnek az ott-tartózkodás vagy a hivatalos nyelv ismerete.²³

A kisebbségek jogaira vonatkozó politikák Közép- és Kelet-Európában

A kisebbségek sokfélesége és menedzsmentje különös érdeklődésre számot tartó téma Közép- és Kelet-Európában. Mindezzel együtt, a régió legtöbb országában a többségi nemzetek meghaladják a lakosság 80%-át.²⁴

Ily módon, azon százalékarány alapján, amelyet a kisebbségi populációk az összlakosság vonatkozásában képeznek, több kategóriát azonosíthatunk be:

- olyan államok, amelyekben a kisebbségek a lakosság kevesebb, mint 10%-át teszik ki: Albánia, a Cseh Köztársaság, Koszovó, Lengyelország, Szlovénia;

- olyan államok, amelyekben a kisebbségek a lakosság 10–20%-át teszik ki: Bulgária, Horvátország, Magyarország, Románia, Szerbia, Szlovákia;

- olyan államok, amelyekben a kisebbségek a lakosság 30–40%-át teszik ki: Macedónia, Montenegró;

- többnemzetiségű államok: Bosznia-Hercegovina.

23 Thiele, Carmen: The Criterion of Citizenship for Minorities: the Example of Estonia. *ECMI working paper* 5/1999, 19, http://www.ecmi.de/download/working_paper_5.pdf.

24 Az elemzésbe nem vettük be a volt Szovjetunió országait.

Annak ellenére, hogy a térségben viszonylag kevés országban élnek nagy arányban kisebbségek, az 1990-es évek elején kitörő etnikai konfliktusok hozzájárultak a figyelem megnövekedéséhez arra vonatkozóan, hogy az állami politikák milyen mértékben felelnek meg a kisebbségek igényeinek. A legtöbb államban a releváns nemzetközi és európai megegyezéseket és konvenciókat aláírták és ratifikálták, ami a kisebbségek jogaira vonatkozó nemzeti politikák megjelenéséhez vezetett. A Nemzeti Kisebbségek Védelmére vonatkozó Keretszerződés előírásait tartva szem előtt, amelyet a régió összes állama aláírt és ratifikált, minden államban lépéseket tettek a nemzeti kisebbségek identitásának védelme érdekében. Ezek diszkrimináció-ellenes politikai döntésekben öltöttek testet, amelyek az etnikai identitás megőrzésére, a kisebbségi nyelvnek a közszférában való használatára (úgy mint hozzáférés a tömegkommunikációhoz a kisebbségek nyelvén, intézkedések az anyanyelven történő oktatás tekintetében stb.) vonatkoztak. Mindezzel együtt, jelentős eltérések tapasztalhatók a régió államai között, amelyeket a fő kisebbségek nagysága és területi koncentrációja magyaráz, továbbá a többségek és a kisebbségek közötti interetnikus kapcsolatok története, az állam hagyományai a kisebbségi jogok megadásában, és végül az állam előjegyzései az adott régióra vonatkozóan. A következőkben a releváns különbségeket fogjuk bemutatni, az előbbieken ismertetett politikai területeket véve alapul.

A nemzeti kisebbségek definíciója Közép- és Kelet-Európában

Több régióbeli ország úgy döntött, hogy nem iktatnak a törvénykezésükbe a nemzeti kisebbségekre vonatkozó definíciót, ami nem jelenti azt, hogy a kisebbségek széles körű definíciója mellett tették volna le a voksukat, beleértve ebbe minden olyan csoportot, amely kisebbséginek gondolja magát. Főképp ott jelennek meg olyan csoportok, amelyek nyilvánvalóan ki vannak rekesztve a kisebbségi státus elismeréséből, ahol viták folynak a többségi identitás viszonylatában. Ily módon a bulgáriai macedónok nem részesülnek semmiféle elismerésben, még akkor sem, ha Bulgária úgy döntött, hogy nem korlátozza a kisebbségeket definíció felállítása vagy felsorolás által.²⁵ Azokban az esetekben, ahol viszont létezik definíció a kisebbségekre vonatkozóan, megfigyelhetjük a differenciálási kritériumok jelenlétét is, valamint az állampolgárság megadásához kötődő feltételeket, azaz a történelmi kapcsolatot azzal az állammal, amelynek a területén laknak. Magyarország úgy

25 Velichkova, Katerina – Kouneva, Magdalena: National Minorities in Bulgaria: Status of National Minorities, Legal Instruments, Institutions – An Overview, kiadatlan kézirat.

határozza meg a nemzeti kisebbségeket, mint olyan nemzetiségeket, amelyek legkevesebb száz éve telepedtek le az ország területén olyan állampolgárokként, akik a lakosok száma tekintetében kisebbségben vannak, nyelvükben, kultúrájukban és hagyományaikban különböznek a többségtől, és egy olyan közösségi szellem létezik köreikben, amelyek ezen vonások megőrzésének vágyára utalnak. Horvátország a horvát állampolgárok azon csoportjait tekinti nemzeti kisebbségeknek, akik hagyományosan a Horvát Köztársaság területén telepedtek le, és akiknek olyan vallási, etnikai, nyelvi és/vagy kulturális jellemzőik vannak, amelyek megkülönböztetik őket a többségtől, különösen, hogy őket az ezen eltérő vonások megőrzésének a vágya motiválja.²⁶ Bosznia-Hercegovina egy többnemzetiségű állam, amelyet három államalkotó csoport hoz létre, a bosnyákok, a horvátok és a szerbek, míg Macedónia ódzkodik a kisebbség terminus használatától, és helyette a közösség kifejezést használja.

A választási rendszerek és a helyi, valamint a központi közigazgatásban való politikai képviselet

A választási rendszerek fontossága abban áll, hogy ez az a mechanizmus, amelynek a révén a kisebbségek politikai képviselete megvalósulhat az állam helyi és központi intézményei szintjén (is).

Albániának, Magyarországnak, Horvátországnak és Macedóniának egyes választási rendszere van, amelyben a többségi elvet az arányosságival ötvözik, az első két állam esetében pedig nincsenek érvényben speciális politikák a kisebbségekre vonatkozóan.

Bulgária, Szlovákia, Szlovénia, a Cseh Köztársaság, Montenegró, Lengyelország, Szerbia és Románia az arányos képviselet mellett tették le a voksukat, 5%-os választási küszöbvel az utolsó három országban és 4%-os-sal Bulgária esetében.

Egy, a régióban viszonylagos sikernek örvendő választási politika az, amelynek értelmében a (nemzeti) kisebbségek a parlamentben a számukra előre fenntartott helyekhez jutnak. Ennek értelmében Románia, Horvátország, Montenegró és Szlovénia elfogadták ezt a megoldást, amelynek révén kompenzálni tudják a (kisebbségeknek) a választásokban való hiányát. A rendszer különbözik államról államra, Romániában például minden olyan nemzeti kisebbségnek jut egy hely, mely nem tudja átlépni a választási küszöböt, Szlovénia esetében a rendszerbe csak a magyarok és az olaszok tar-

²⁶ Mikić, Ljubomir: *National Minorities in Croatia: Status of National Minorities, Legal Instruments and Institutions. A Legal Instruments on the Status of National Minorities in South East Europe* c. konferencián elhangzott előadás, Kolozsvár, 2007. október 17-19.

toznak bele, míg Horvátországban három mandátumot tartanak fenn a szerbeknek, egyet-egyét az olaszoknak és a magyaroknak, egy közöset a cseheknek és a szlovákoknak, egyet az egykori jugoszláv kisebbségeknek (a szerbek kivételével idetartoznak az albánok, bosnyákok, montenegróiak, macedónok, szlovének) és egyet-egyét a fennmaradó kisebbségeknek (oszt-rákok, bulgárok, németek, lengyelek, romák, románok, rutének, oroszok, törökök, ukránok, vlahok és zsidók).²⁷

Sok kritikai megjegyzés illeti a kisebbségeket illető speciális helyek alkalmazásának módját: a túl sok kisebbség egy reprezentáns által történő közös képviseléstől, amikor is kevéssé valószínű, hogy annyi kisebbségnek közösek lennének az érdekei (Horvátország), egészen azokig az aspektusokig, amelyek a rendszeren belüli pluralizmus hiányához kötődnek, amikor is egyetlen mandátumon keresztül történik a képviselés.

Szerbia és Lengyelország úgy döntöttek, hogy nem alkalmazzák a választási küszöböt a kisebbségek esetében, ezáltal stimulálva a központi szinten való képviselést.

Ami a politikai pártok alapításának a lehetőségét illeti, Albánia és Bulgária sajátos esetet képviselnek azzal a törvénykezésükkel, amely megtiltja az etnikai, faji vagy vallási alapokon történő pártok szerveződését. A törvényhozásnak egyik esetben sem sikerült ténylegesen megakadályozni a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének megvalósulását (a görögöket Albániában és a törököket Bulgáriában).

Bosznia-Hercegovina a központi hatalomnak egy komplex struktúráját valósítja meg, amelynek egyszerre kell megfelelnie a többnemzetiségű összetételnek, valamint a konfliktushelyzetet követő alkalmazkodásnak is. Az alkotmányba átültetett kormányzati forma, és az állam törvényei a hatalom megosztásának egy formáját mutatják. Ennek megfelelően a végrehajtó hatalom többnemzetiségű, megköveteli mindegyik etnikai csoport részvételét, képviselési és vétójoggal egyaránt. Az elnökség három képviselőből áll, akik a három etnikum valamelyikéhez tartoznak, és ezzel egyszerre területi szempontból is választtatnak (azaz az elnökség egyszerre nemzeti és területi intézmény). Noha az elnökség etnikumokat és nem területi entitásokat hivatott képviselni (a Horvát-Muzulmán Föderációt, valamint a Srpska Köztársaságot), a választási testület nem egyetnikumú (ami részben a menekültek visszatérésének is köszönhető). Ami végső soron azt jelenti, hogy létezik a populációnak egy olyan szegmense, amelyet éppen, hogy nem képvisel egyik nemzet elnöksége sem (a Srpska Köztársaságbeli bosnyákok és

27 Ua.

horvátok, vagy a Föderációbeli szerbek). Így aztán a *de facto* végrehajtó hatalmat a Legmagasabb Képviselő Intézménye (*the Office of the High Representative*) birtokolja, ami egy nemzetközi protektorátusi forma, avégett, hogy korrigálni lehessen a Bosznia-Hercegovina alkotmányából eredő működésképtelenséget.²⁸

A kisebbségek beiktatása a kormányzásba egy másik olyan forma, amelynek a révén biztosítani lehet a kisebbségek érdekeinek a képviseletét a politikai döntések meghozásának a folyamatában. De amíg Koszovóban és Bosznia-Hercegovinában a rendszer a főbb etnikai csoportok képviseletét feltételezi, illetve Macedóniában, noha nincs formálisan előírva, mégis hagyományra vált, a régió többi országában semmilyen követelmény nem létezik arra nézve, hogy akár helyi, akár központi szinten a kisebbségek képviselőit bevonják a kormányzásba. Mindezzel együtt, a kisebbségi pártok meghívása a kormányzásba egy eléggé elterjedt gyakorlatot jelent. Így Albániában, Bulgáriában, Horvátországban, Montenegróban, Romániában, Szerbiában és Szlovákiában a kisebbségek pártjait legkevesebb egy mandátum erejéig bevették a kormányzati koalícióba. Az Európai Unió fórumai támogatták és bátorították a politikai részvétel ezen formáját, ami a rendszer széles körű elterjedését igazolja.²⁹ Ennek a politikai lépésnek a jótékony hatásai inkább feltételezve, mintsem dokumentálva vannak, nagyon kevés esetben létezik a kisebbségi pártoknak a kormányzásban való részvételére vonatkozó értékelés.³⁰

A decentralizáció foka

Szerbia autonómiát adott Vajdaság tartományának, amely 1991 óta egy korlátozott formájú területi autonómiával bír. A tartománynak pénzügyi, törvénykezési, végrehajtási és egyéb kompetenciái vannak, sőt, saját döntéshozatali szervei is, a Parlament, a Végrehajtó Tanács és a közigazgatási egységek. Ugyanakkor az Alkotmány 112-es cikkelye előírja, hogy a központi

28 Bieber, Florian: *Governing Post-War Bosnia-Herzegovina*. In Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. LGI, Budapest, 2003.

29 Hughes, James - Sasse, Gwendolyn: *Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs*. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 4, 2003/1, 1-37.

30 Lásd például Robotin, Monica - Salat Levent (eds.): *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*. LGI, Budapest, 2003.; Kántor Zoltán - Bárdi Nándor: *The Democratic Alliance of Hungarians in Romania (DAHR) in the Government of Romania from 1996 to 2000*. *Regio*, 2002, 188-226.

szervek, amikor úgy gondolják, beleszólhatnak a tartomány közigazgatási-politikai életébe.³¹

Bosznia-Hercegovina szövetségi állam, amelynek a fő közigazgatási-politikai egységei a Muzulmán-Horvát Föderáció és Srpska Köztársaság, ezek, a maguk során, kantonokba vannak osztva. Noha eredetileg egy- vagy több-nemzetiségű egységekként lettek létrehozva, a Legfelsőbb Bíróság 2002 áprilisi döntése nyomán az egységek intézményei háromnemzetiségű struktúrákká alakultak. Ezek felelősek a politikai-közigazgatási feladatok elsöprő többségéért, ez alól kivétel a külpolitika, a vám és a pénzügyi politika. Az egységeket elsősorban az etnikai összetételük határozza meg, és belső homogenizációs törekvések jellemzik őket, így azt a benyomást keltik, hogy a szétválasztást és az etnikai-politikai izolációt fenn kell tartani.³² Ilyen körülmények között az újjáépítésnek és a kölcsönös bizalomnak semmi esélyt sem adnak.

A régió több országa kisebbségi önkormányzati lehetőségeket fejlesztett ki, lehetővé téve a kisebbségek számára nem csak a döntéshozatalban való részvételt, de a saját életük feletti ellenőrzést is.

A magyarországi kisebbségi önkormányzatok rendszere a helyi adminisztráció két szintjén teszi lehetővé ezek létrehozását: vagy a helyi közigazgatási szerveken belül, vagy a helyi hatóságok melletti független szervezetek formájában. Ezek a struktúrák felelősek a közösség kulturális életéért, és a releváns törvénykezést csak akkor tudják befolyásolni, ha közvetlen módon részt vesznek a döntéshozatali mechanizmusban. Egy specifikus előírás értelmében automatikusan önkormányzatok alakulnak (a helyi hatóságok helyett), amennyiben a helyi tanács tagjainak több mint fele valamilyen nemzeti kisebbséghez tartozik (ami egy ritkán előforduló helyzet, figyelembe véve, hogy a kisebbségek nagy része területileg szétszóródott). Az önkormányzatok szerepe az, hogy képviseljék a kisebbségeket, és elősegítsék saját közösségük érdekeinek a képviselőletét a közhatóságokkal való viszonyukban. Az önkormányzatok meghozhatnak bizonyos helyi jellegű döntéseket, mint például oktatási vagy tömegkommunikációs intézmények alapítása, a közösségre jellemző elnevezések és jelek kiírása, kitézése. Hasonlóképpen részt vehetnek a kisebbségeknek szóló oktatási anyagok kidolgozásában. A történelmi műemlékek védelmét illetően is van beleszólásuk, vagyis vétőjo-

31 Sanjevic, Aleksandra: National Minorities in Serbia and National Councils as Institutions of Minority Autonomy. *A Legal Instruments on the Status of National Minorities in South East Europe* c. konferencián tartott előadás. Kolozsvár, 2007. október 17-19.

32 Bieber: i. m.

guk van az oktatás helyi szintű kérdéseiben, a tömegkommunikáció és a nyelv kollektív használatának kérdéseiben stb.³³

Ennek a politikai lépésnek az alkalmazási tapasztalatai során jelzett egyik probléma az volt, hogy a szavazási rendszernek köszönhetően, az önkormányzati rendszer melegágyává válhat a reprezentációs folyamat elferdült formájának, annak, amit *etno-business*nek neveznek.

A problémák egy másik kategóriája logisztikai jellegű: a finanszírozásról és az elszállásolásról van szó. Egyrészt az önkormányzatok saját közvetlen költségvetéssel bírnak, amit a kormánytól kapnak a saját tevékenységeik lebonyolítása céljából. Ám mivel a helyi hatóságok átadhatnak a saját feladataikból, viták folynak arról, hogy az átadott feladatokra milyen pénzügyi alapokat utalnak át. Nem utolsósorban pedig visszaélések történnek a tekintetben, ahogyan az önkormányzatoknak el kell látniuk a konzultációs feladataikat: a hatóságok túl későn küldik a törvénykezési javaslatokat ahhoz, hogy a kisebbségi intézmények hozzáfűzhessék a véleményüket, így gyakorlatilag ki vannak iktatva a döntéshozási folyamatokból.

Horvátországban a törvények előírják a kisebbségek tanácsainak a létrehozását, mind országos, mind helyi vagy városi szinten. Helyi szinten ezek a tanácsok autonóm kormányzási formákat is létrehozhatnak, konzultációs szereppel, azokon a helyeken, ahol a kisebbségi lakosság aránya meghaladja a 15%-ot.

Nyelvi politikák

A régióbeli nyelvi politikák nagyjából az országos szinten létező egyetlen hivatalos nyelvre alapoznak (kivételt képez Bosznia-Hercegovina), több esetben pedig (kivéve Albániát és Bulgáriát) a kisebbségi nyelvek használatára helyi szinten, ott, ahol a kisebbség jelentékeny százalékarányt ér el (20%). A kisebbségi nyelvek használatának lehetősége jelentheti a kétnyelvű nyilvános jelek és feliratok használatát (mint Szlovákiában), a kisebbségek nyelvének használatát a helyi közigazgatásban (Horvátország, Montenegró), vagy a hivatalos helyi nyelv státus elnyerését (Macedónia).

Oktatáspolitikai lépések

Bosznia-Hercegovinában az oktatás minden entitás saját hatáskörébe tartozik, ami azt jelenti, hogy a Föderációban az oktatás decentralizált (azaz kantoni szinten dől el), míg Srpska Köztársaságban a lehető legköz-

33 Eiler Ferenc – Kovács Nóra: *Minority Self-Governments in Hungary*. Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. LGI, Budapest, 2003.

pontosítottabb. A Föderációban a horvát és a bosnyák rendszerek teljesen egyénítettek és párhuzamosak, mindössze kismértékű interakció fedezhető fel közöttük. Ezen túlmenően a nem domináns kisebbségek, mint a csehek, magyarok, macedónok, romák stb., a mostanáig létező törvénykezés előírásaiba nem foglaltatnak benne. Becslések szerint a roma családokból származó gyerekek 23%-a analfabéta a Föderációban, és a Srpska Köztársaságban még magasabb ez az arány. A Föderációban az iskolák túlnyomórészt egynemzetiségűek, horvátok vagy bosnyákok, és a tanrendjük is különböző.

A régió legtöbb államában a kisebbségi nyelveken történő tanulás része a törvényi előírásoknak, és a gyakorlatban is megvalósul, különböző formákban, a részben anyanyelven való tanulástól az anyanyelven történő oktatás lehetőségéig az óvodától az egyetemig. Ezzel együtt számos tényező korlátozza ezeket a jogokat, vagy olyan problémák is vannak, amelyek megkérdőjelezik az oktatás minőségét és az oktatáshoz való egyenlő hozzáférést.

A roma kisebbség esetében az iskolai szegregáció, az alacsony beiskolázási számok és az iskolaelhagyás az egész régióra jellemző, jelentős problémák maradnak. Amennyiben egy kisebbséget nem ismernek el, az odavezet, hogy az állam megtagadja (tőlük) az anyanyelven való tanulás jogát (például ebben a helyzetben vannak a bulgáriai macedónok), míg Koszovóban az anyanyelven való tanulás lehetőségei nagymértékben az elemi ciklusra korlátozódnak az erőforrások és a tanerő hiánya miatt.

Állampolgársági politikák

Noha nem tartozik az ex-szovjet régióhoz, Macedónia számos kritikát váltott ki nemzetközi szintén azokkal a kritériumokkal, amelyekhez az állampolgárság megszerzését kötötte a függetlenség kivívása után. Úgy tűnik, a törvénynek elsősorban a roma etnikumúakra van negatív hatása, akik vándorló életmódot folytatnak, nincs munkahelyük és gyakran nem beszélnek macedón nyelven. A törvény értelmében a 18 évnél idősebb személyek természetes módon állampolgársághoz jutnak, amennyiben állandó lakhellyel rendelkeznek az ország területén és be tudják bizonyítani, hogy van állandó jövedelmük – aminek következtében sok személy, az egykori Jugoszlávia állampolgárai, felemás helyzetben találják magát. Mi több, a törvény előírja azon személyek deportálását, akik nem felelnek meg ezeknek az előírásoknak³⁴.

34 Petruszka, Tatjana: Legal Instruments on the Status of National Minorities in the Republic of Macedonia. A *Legal Instruments on the Status of National Minorities in South East Europe* c. konferencián elhangzott előadás. Kolozsvár, 2007. október 17–19.

Következtetések

Ez a fejezet arra vállalkozott, hogy bemutassa a nemzeti kisebbségek jogainak rendszerét, és áttekintést adjon arról, hogyan ültetik át ezeket a gyakorlatba Közép- és Kelet-Európa országaiban.

Az első részben felvonultattuk a kisebbségi jogrendszerek alapvető elemeit, megemlítettük a főbb nemzetközi és európai dokumentumokat, valamint a nemzeti kisebbség fogalmának ezekben felelhető evolúcióját és konceptualizációit. A dolgozat második része a volt kommunista országokban a kisebbségek jogaira vonatkozó politikák sokféleségének egy gyakorlati megközelítését kínálja, figyelmet fordítva a kifejlesztett intézményes keretekre és a specifikus politikai lépésekre is.

A kisebbségi jogrendszerek megvalósulása különféle formákat ölt a régióban, a kisebbségek típusától, nagyságától, területi eloszlásától, az internikus kapcsolatok történetétől, valamint a különbözőség elfogadtatásának politikai lépéseitől függően. Ennek értelmében, figyelembe véve a kisebbségek politikai részvételének és képviseletének formáit, az állam területi létrejöttét, valamint a nyelv-, oktatás- és állampolgárság-politikai lépéseket, a kisebbségi jogok gyakorlatba ültetésének változatos intézményes lehetőségei rajzolódnak ki, de egy sor olyan hiányosság is megmutatkozik, amelyek következtében a különféleség elfogadtatása a régió továbbra is érdeklődésre számot tartó témája marad.

Fordította: Virginás Andrea

Irodalom

- Bieber, Florian: *Governing Post-War Bosnia-Herzegovina*. In Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. LGI, Budapest, 2003.
- Bieber, Florian: *Minority Rights in SEE, Policy paper*. King Baudouin Foundation, 2004.
- Bíró Anna-Mária – Kovács Petra (eds.): *Diversity in action: local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe*. LGI/OSI, Budapest, 2001.
- Blais, André – Massicotte, Louis: *Electoral Systems*. In LeDuc, Lawrence – Niemi, Richard – Norris, Pippa (eds.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in a Global Perspective*. Sage Publications, London 1996.
- Bugajski, Janusz: *Political Parties of Eastern Europe. A Guide to Politics in the Post-Communist Era*. M.E. Sharpe, Inc. Armonk, NY-London, England, 2002.
- Eiler Ferenc – Kovács Nóra: *Minority Self-Governments in Hungary*. In Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. LGI, Budapest, 2003.

- Hadden, Tom: Integration and Separation: Legal and Political Choices in Implementing the Minority Rights. In Ghanea, Nazia – Xanthaki, Alexandra (eds.): *Minorities, Peoples and Self-Determination*. Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2005.
- Hasenclever, Andreas – Mazer, Peter – Rittberger, Volker: *Theories of International Regimes*. Cambridge University Press. Cambridge, 1999.
- Hughes, James – Sasse, Gwendolyn: Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. vol. 4, 2003/1, 1–37.
- Kántor Zoltán – Bárdi Nándor: The Democratic Alliance of Hungarians in Romania (DAHR) in the Government of Romania from 1996 to 2000. *Regio*, 2002, 188–226.
- Kostadinova, Tatiana: Do Mixed Systems Matter?: A Cross-National Analysis of Their Effects in the Eastern Europe. *Electoral Studies*, 21/2002.
- Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven, 1977.
- Linz, Juan J. – Stepan, Alfred: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South Africa and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London, 1996.
- Mikić, Ljubomir: National Minorities in Croatia: Status of National Minorities, Legal Instruments and Institutions. A Legal Instruments on the Status of National Minorities in South East Europe c. konferencián elhangzott előadás. Kolozsvár, 2007. október 17–19.
- Opalski, Magda (ed.): *Managing diversity in plural societies: minorities, migration and nation-building in post-communist Europe*. Forum Eastern Europe, Ottawa, 1998.
- Pan, Christoph – Pfeil, Beate Sibylle: *National Minorities in Europe. Handbook*. Braumüller, Wien, 2003.
- Petrusevska, Tatjana: Legal Instruments on the Status of National Minorities in the Republic of Macedonia. A Legal Instruments on the Status of National Minorities in South East Europe c. konferencián elhangzott előadás. Kolozsvár, 2007. október 17–19.
- Robotin, Monica – Salat Levente (eds.): *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*. LGI, Budapest, 2003.
- Sanjevic, Aleksandra: National Minorities in Serbia and National Councils as Institutions of Minority Autonomy. A Legal Instruments on the Status of National Minorities in South East Europe c. konferencián elhangzott előadás. Kolozsvár, 2007. október 17–19.
- Smooha, Sammy: The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state. *Nations and Nationalism*, Vol. 8, 2002/4.
- Smooha, Sammy: Types of democracy and models of conflict management in ethnically divided societies. *Nations and Nationalism*, Vol. 8, 2002/4.
- Stein, Jonathan P. (ed.): *The politics of national minority participation in postcommunist Europe: state-building, democracy, and ethnic mobilization*. M.E. Sharpe, Armonk, 2002.

- Székely István Gergő: Soluții instituționale speciale pentru reprezentarea parlamentară a minorităților naționale. *Studii de Atelier: Cercetarea Minorităților Naționale din România - Working Papers in Romanian Minority Studies*, 11. ISPMN, Cluj-Napoca, 2008.
- Thiele, Carmen: The Criterion of Citizenship for Minorities: the Example of Estonia. *ECMI working paper 5*, 1999, 19. http://www.ecmi.de/download/working_paper_5.pdf.
- Tully, James: Introduction. In Alain-G. Gagnon - Tully, James: *Multinational Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Young, Crawford: Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview. In Young, Crawford: *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Enquiry*. Palgrave, Basingstoke, 1998.