

KISEBBSÉG KUTATÁS

MINORITIES STUDIES AND REVIEWS

20. évfolyam, 2011. évi 3. szám

Alapító és főszerkesztő: Cholnoky Győző

Szerkesztőbizottság: *Pomogáts Béla* (elnök), *Miskolczy Ambrus*, *Szarka László*, *Szász Zoltán*, *Tóth Ágnes*, *Doncsev Toso*, *Péntek János*, *Kocsis Károly*, *Tóth Pál Péter*, *Halász Iván*. Kiadja a Lucidus Kiadó, 1192 Budapest, Gomb utca 7. Telefon: 282-2250. Szerkesztőségi titkár: *Vágó Pálné*, Grafikai tervező: *Szabó János*. Nyomdai előkészítés: Scriptor Kft. 1134 Budapest, Angyalföldi út 30-32. Szerkesztőség: 1014 Budapest, Hess András tér 5. fsz. 82-83. Tel./fax: 225-2866. A lap megjelenik negyedévenként. Éves előfizetési ár: 4800 Ft (áfá-val), külföldön 24 euro+12 euro (postaköltség tengerentúlra), illetve + 8 euro (postaköltség Európába). Lapszámonkénti ár: 1200 Ft. Előfizethető a kiadónál a Monor és Vidéke Takarékszövetkezet 65100118-10025640 számláján. Nyomás és kötés: Oliton Kft. 1104 Budapest, Kada utca 149. Felelős vezető: *Balogh Antal*.

Internet: www.lucidus.hu <http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatás>
E-mail: cholnoky@mol.gov.hu

HU ISSN 1215–2684

Válogatásunk kiadványai

Central European Political Science Review (Magyarország)	The Polish Institute of International Affairs (Lengyelország)
East European Quarterly (USA)	Politique étrangère (Franciaország)
Europa Ethnica (Ausztria)	Slavic Review (USA)
Historický časopis (Szlovákia)	Spiegelungen (Németország)
IP-Global Edition (Németország)	Südosteuropa Mitteilungen (Németország)
Journal of Contemporary History (Anglia)	Wiener Sprachblätter (Ausztria)
Literatur und Kritik (Németország)	Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung (Németország)
Márkó néphagyománya (Magyarország)	
Pilisvörösvári nyelvjárási tankönyv (Magyarország)	

TARTALOM

TANULMÁNYOK

KISEBBSÉGI JOGÉRVÉNYESÍTÉS AZ ALKOTMÁNYBAN II.

Halász Iván: Kisebbségi jogok a szomszédos államok alkotmányaiban	323
Bodó Barna: A régió mint politikai lakmusz	336
Bakk Miklós: Kisebbségi jogok, alkotmány és politikai rendszer Romániában	348
Vízi Balázs: Valle d'Aosta tartomány és az alkotmányos reform Olaszországban	361

MŰHELY

Remete Zsuzsa: Migráció az Európai Unióban	378
Kurdi Mária: Adalék a politikai gondolkodó arcképéhez: Bibó István elemzése az észak-írországi konfliktusról és lehetséges megoldásairól	420

KRITIKA

Müller Márta: Márkó néphagyományai	434
Szilágyi-Kósa Anikó: Pilisvörösvári nyelvjárási tankönyv	437

SZEMLE

NEMZETI TUDAT, NEMZETI ÉS ETNIKAI FOLYAMATOK

Hurrell, A.-Guild, E.-Bertin, F.-Fontanari, E.: Európa bevándorlással kapcsolatos nehézségei (Juhász Gergely Ákos)	444
Sawicki, M.: A közös agrárpolitika mint integráló tényező: egy lengyel álláspont (Kakasy Judit)	452
Czachur, W.: A németországi lengyel ajkú közösség helyzete és lehetőségei (Dézsi Tímea)	455
Künnecke, A.: Helyzetkép a törökországi kisebbségekről (Komáromi Sándor)	456
Pacheco, J. R. R.: A kisebbség integrációja és/vagy asszimilációja: a mexikói indiánok esete (Dézsi Tímea)	462

NEMZETI ÉS NEMZETISÉGI IRODALMAK

Young, S. J.: Halottidézés: ismétlés, identitás és a tanú Varlam Szalamov <i>Kolymskie rasskazy</i> című művében (Dézsi Tímea)	464
---	-----

KISEBBSÉGEK NYELVHASZNÁLATA

Zeillinger, G. – Pohl, H. D.: Dél-alpesi ősbajor-osztrák dialektusok Maria Hornung lexikológus műhelyében (Komáromi Sándor)	466
--	-----

KISEBBSÉGEK KULTÚRÁJA

Brandt, J.: A pécsi német sajtó múltjából: Fünfkirchner Zeitung (1870-1906) (Komáromi Sándor)	469
--	-----

KISEBBSÉGI POLITIKA

Orlich, I. A.: A lappangó vallási ellentétek megértése: A görög katolikus és ortodox egyházak közti súrlódások ügye Romániában (Juhász Gergely Ákos)	473
Denschuk, A.: A sziléziai „szülőföld-turizmus” és a német-lengyel enyhülés (Komáromi Sándor)	477

NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK TÖRTÉNETE

Spohr Readman, K.: Az európai jelenkori történelem: a nemzeti történelmeken való felülkerekedéstől a világ megírásának jövőjéig (Dézsi Tímea)	480
Tkáč, J.: Horvátország a Szlovák Köztársaság politikájában az 1941-1945 közötti időszakban (Császári Éva)	482
Gornig, G.: A kisebbségvédelem gyakorlata a weimari Németországban (Komáromi Sándor).....	486

CONTENTS

ESSAYS

ENFORCEMENT OF MINORITY RIGHTS IN THE CONSTITUTION II.

Halász, Iván: Minority rights in the countries surrounding Hungary	323
Bodó, Barna: Region serving as political litmus	336
Bakk, Miklós: Minority Rights, Constitution and the Political System of Romania	348
Vizi, Balázs: Constitutional Reform in Italy and its impact on Valle d'Aosta	361

WORKSHOP

Remete, Zsuzsa: Migration in the European Union	378
Kurdi, Mária: Addition to the Portrait of the Political Thinker: István Bibó's Analysis of the Conflict in Northern Ireland and Its Possible Solutions	420

CRITIQUE

Müller, Márta: The folklore of Márkó	434
Szilágyi-Kósa, Anikó: Textbook of the dialect of Pilisvörösvár	437

REVIEW

NATIONAL IDENTITY, NATIONAL AND ETHNIC PROCESSES

Hurrell, A.-Guild, E.-Bertin, F.-Fontanari, E.: Europe's Immigration Problem (Juhász, Gergely Ákos)	444
Sawicki, M.: Common agrarian policy as integrational factor: the Polish attitude (Kakasy, Judit)	452
Czachur, W.: Status and Potential of Polish-speaking Community in Germany (Dézsi, Tímea)	455
Künnecke, A.: The situation of the minorities in Turkey (Komáromi, Sándor)	456
Pacheco, J.R.R.: The Integration and/or Assimilation of Minority: The Case of Mexican Indians (Dézsi, Tímea)	462

NATIONAL AND ETHNIC LITERATURES

Young, S.J.: Recalling the Dead: Repetition, Identity and the Witness in Varlam Shalamov's Kolymskie rasskazy (Dézsi, Tímea)	464
---	-----

LANGUAGE USE OF MINORITIES

Zeillinger, G.-Pohl, H.D.: Old Bavarian dialects of the Southern Alps region in the workshop of the lexicographer Maria Hornung (Komáromi, Sándor)	466
---	-----

CULTURE OF MINORITIES

Brandt, J.: On the history of the press at Pécs: Fünfkirchner Zeitung (1870-1906) (Komáromi, Sándor)	469
---	-----

MINORITY POLICY

Orlich, I. A.: Understanding Latent Religious Conflict: The Case of Frictions Between the Greek Catholic and Orthodox Churches in Romania (Juhász, Gergely Ákos)	473
--	-----

Demschuk, A.: The 'homeland tourism' and the German-Polish détente (Komáromi, Sándor)	477
--	-----

HISTORY OF NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES

Spohr Readman, K.: Contemporary History in Europe: From Mastering National Pasts to the Future of Writing the World (Dézsi, Tímea)	480
Tkáč, J.: The Slovak Republic's policy about Croatia between 1941 and 1945 (Császári, Éva)	482
Gornig, G.: The practice of minority protection in Weimar-Germany (Komáromi, Sándor)	486

TANULMÁNYOK

Kisebbségi jogérvényesítés az alkotmányban II.

Halász Iván

Kisebbségi jogok a szomszédos államok alkotmányaiban

Minority rights in the countries surrounding Hungary

In the countries surrounding Hungary minority protection declared in the various constitutions are greatly different. Though most of the constitutions were created in the years following the changes of regimes the political attitudes expressed in them vary from total legal inclusion to anti-minority conception of nationalist nation-states.

A kisebbségi jogok kérdése fontos részét képezi a legtöbb modern demokratikus alkotmánynak. Sőt, azt lehet mondani, hogy gyakran a nem demokratikus rezsimek alkotmányai is kitértek, illetve most is kitérnek erre a problematikára – elég például csak az 1989 előtti pártállami alkotmányokra gondolni. De sok más, akár régebbi példát is lehetne találni. Más kérdés azonban e dokumentumok valódi végrehajtása, érvényesülése. Az ugyanis sokszor komoly kérdőjeleket vet fel.

Ha ugyanis egy diktatúra deklarálja az alapvető kisebbségi jogokat, még nem jelenti azt, hogy azokat komolyan is veszi. Ebben a tekintetben a kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezések osztoztak az antidemokratikus rezsimek demokratikusnak tűnő dokumentumainak sorsában – azaz igazából csak olyan dekorációt alkottak, amely leplezte a valódi erőviszonyokat. A fontos döntések többnyire e dokumentumoktól teljesen függetlenül születettek a diktatúrák különböző döntéshozói szintjein.

Az utolsó komoly és átfogó alkotmányozási hullám az 1989/1990 utáni rendszerváltás után haladt végig a kelet- és közép-európai térségben. Néhány alkotmány ugyan valamivel később született – például az ukrán 1996-ban, a lengyel 1997-ben, a szerb 2006-ban, a koszovói albán 2009-ben és végül az Alaptörvénynek nevezett új magyar alkotmány csak idén, azaz 2011 áprilisában. Az első két helyen említett dokumentumot még inkább a rendszerváltások alkotmányaihoz lehet sorolni, hiszen nagyjából hasonló kihívásokra reagáltak és hasonló szellemiségben fogantak. Legfeljebb annyi volt az újdonságuk, hogy már reagálni tudtak azokra a hiányosságokra, amelyek felfedezéséhez rendszerint legalább néhány évig demokratikus körülmények között kell élni.

Más a helyzet az 1995-ös boszniai alkotmánnyal, amelyet tulajdonképpen a nemzetközi közösség oktrojált a súlyos belső konfliktuson átesett Boszniára és Hercegovinára. A koszovói alkotmány pedig azért született, mert Koszovó függetlenné vált és már nem volt elegendő az ENSZ főtítkárának különleges képviselője által 2001-ben rendeleti úton bevezetett alkotmányos keret legitimitása. Egyébként ez az oktrojált dokumentum sok tekintetben hatott az új alkotmányra. Az új szerb alkotmány le akarta zárni az 1990-től tartó szerencsétlen időszakot, amikor az ország súlyos háborúba keveredett, amelyből nem jött ki igazán győztesen. Sőt, képtelen volt meg kellett élnie saját Trianonját. Az új alaptörvény ezért véglegesen le akart számolni a kudarcosnak bizonyult milosevicsi-korszakkal, továbbá fel akart készülni a koszovói válság kezelésére és a kialakult politikai erőviszonyoknak megfelelően egy időre meg akarta rajzolni a szerb állam közjogi szerkezetét.

A 2011. évi magyar Alaptörvény esetében annyiban más a helyzet, hogy ez a dokumentum már egy hosszabb időszakot zár le (a rendszerváltás óta mégiscsak eltelt már több mint 20 év), valamint többé-kevésbé deklarált célja egy új korszak jogi és ideológiai megalapozása. Talán azzal függ össze az a tény, hogy szemben az 1989-ben elfogadott szöveggel, amely ideológiai értelemben minimalista volt, a most elfogadott Alaptörvény meglehetősen sokat ideologizál. Ez valószínűleg azzal a többé-kevésbé bevallott céllal függ össze, miszerint az új Alaptörvénynek a magyar államiságnak egyfajta új konszolidációját kellene szolgálnia. Ennek sikere természetesen nemcsak a sok történelmi vonatkozás megemlítésén és az ideológiai kitérőn múlik, de mindenestre figyelemre méltó. De most nem is a magyar Alaptörvény komplex értelmezése a cél.

A rendszerváltás után született alkotmányok nemzetiségi, más szóval kisebbségi vonatkozásairól 1990 óta számtalan tanulmány és cikk jelent meg Magyarországon. Ezért erről a témáról sok tekintetben már nehéz újat mondani. A legtöbb ilyen írás ugyanis helyesen igyekszik komplex módon megközelíteni ezt a kérdést és nemcsak az alkotmányok szövegére, hanem az azok alapján született alacsonyabb szintű jogi normákra – köztük mindenekelőtt a kisebbségi, nyelvhasználati, választási és államigazgatási eljárási törvényekre koncentrálni.

Jelen írás célja ennél jóval szerényebb – valóban csak a most hatályos alkotmányok szövegére szeretne koncentrálni és abból néhány általános következtetést levonni. Továbbá meg kívánja vizsgálni ezen alkotmányok megszületésének szellemi-politikai körülményeit és legalább részben szeretné rendszerbe foglalni azokat. Mint minden hasonló publikáció, néhány sajátosságot kíván kiemelni. Az elemző szerző helyzetét egy érdekes mozzanat könnyíti meg, nevezetesen: a legtöbb vizsgált alkotmánynak a

kisebbségekre vonatkozó rendelkezései viszonylag stabilnak bizonyultak és a rendszerváltás óta nem nagyon változtak. Területileg pedig jelen tanulmány a Magyarországgal szomszédos poszttranzíciós államokra koncentrál – azaz azokra az országokra, amelyeknek az utóbbi évtizedekben hasonló volt a sorsuk és azok a problémák, amelyekkel meg kellett küzdeniük.¹

A rendszerváltás időszakában nemcsak az általános demokratizálási igény volt nagyon erős a térségben, hanem ez a folyamat együtt járt egyfajta nemzeti reneszánszsal is. A szovjet érában lenyomott nemzeti érzelmek és sérelmek ugyanis az első adandó pillanattól kezdve napvilágra kerültek, és sok problémát okoztak a hazai és a nemzetközi döntéshozóknak is. Ez természetes reakció volt a korábbi időszak nemzeti érzelmi elfojtásaira. A hidegháborúban győztes Nyugat azonban hamar szembesült azzal, hogy ezeket az érzelmeket meg kell próbálni megfelelő mederbe terelni, mert különben kezelhetetlenné válnak, és olyan tragédiákhoz vezethetnek, mint az 1991-ben kitört délszláv háború. Ezért arra kezdte ösztönözni a térség államait, hogy azok ismerjék el a fennálló határokat, ennek fejében viszont minden államnak legalább egy kisebbségi minimumot kell garantálni saját kisebbségei számára.

Ez volt tehát a rendszerváltás utáni kisebbségi vonatkozású alkotmányozás külső, a hidegháborúban győztes külső kerete. Mindenütt léteztek azonban nemzeti sajátosságok, a helyi nemzetállami, illetve kisebbségi közösségi elképzelések, a régi sérelmek és szövevényes kapcsolatok rendszerei. Mindegyik akkor (azaz 1989 és 1992 között) megszületett alkotmány valamilyen szintig magán viselte ezen kettős keret, illetve ezen tudati kettőség nyomát. Az akkor született alkotmányok közül talán az 1991 decemberében született szlovén alkotmány bizonyult a kisebbségekkel szemben a leginkább gálánsnak. Erről az is tanúskodik, hogy már rögtön az elején, az általános rendelkezések között az 5. cikkben kimondja azt, hogy „Az állam saját területén védi az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, biztosítja az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség jogait.” Ezen bekezdés továbbá a szomszédos országokban élő őshonos szlovén nemzeti kisebbségekről és a kivándorolt szlovénok, illetve vendégmunkásokról szól, akikről szintén gondoskodni szeretne. Az, hogy a kisebbségekre vonatkozó gondoskodás és jogvédelem alatt a szlovén alkotmányozó mit is ért, az emberi és polgári jogokkal foglalkozó fejezet 64. cikke fejt ki. Itt megint az

¹ Az egyes alkotmányok szövegének idézésekor a szerző támaszkodott a következő műre: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk. Badó Attila – Trócsányi László. Budapest, 2005. A szerb alkotmány magyar szövege megtalálható www.puma.vojvodina.gov.rs A román alkotmány magyar szövege pedig megtalálható: Románia Hivatalos Közlönye. Elérhető www.nyelvijogok.ro

őshonosnak titulált két nemzeti közösség (ezt a kifejezést maga az alkotmány használja) jogi helyzetéről van szó. A szlovén alkotmány e közösségeknek és tagjaiknak biztosítja a nemzeti jelképek szabad használatához való jogot, továbbá azt a jogot, hogy a saját nemzeti azonosságuk megőrzése céljából szervezeteket alapítsanak, fejlesszék gazdasági, kulturális és tudományos-kutatói, valamint a nyilvános tájékoztatás és könyvkiadás terén kifejtett tevékenységüket. Joguk van továbbá a saját nyelvükön való neveléshez és oktatáshoz, valamint e nevelés és oktatás kialakítására és fejlesztésére. Az alkotmány szerint egy külön törvény állapítja meg azokat a területeket, amelyeken a kétnyelvű oktatás kötelező. A térségben teljesen szokatlan módon a szlovén alkotmány kimondja azt is, hogy nemcsak a határon túl vagy a diaszpórában élő szlovénoknak van joga az anyaországgal való kapcsolattartásra, hanem a szlovéniai őshonos nemzeti közösségeknek és tagjaiknak is az anyanemzeteikkel és azok országaival. A szlovén állam pedig anyagilag és erkölcsileg támogatja e jogok megvalósítását. A 64. cikk többi bekezdése kitér arra, hogy az őshonos nemzeti közösségeknek lakóhelyükön joguk van a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásához, továbbá közvetlen képviselőre a Nemzetgyűlésben és arra is, hogy a helyzetüket, valamint jogaikat részletesen egy külön törvény szabályozza. Fontos garanciális szabály az, hogy azok a törvények, más jogszabályok és általános aktusok, amelyek csak a nemzeti közösségek Alkotmányban megállapított jogaira és helyzetére vonatkoznak, a nemzeti közösségek képviselőinek beleegyezése nélkül nem fogadhatók el.

Ezzel az egész nagyvonalú kisebbségvédelmi szabályozással kapcsolatban csak az a probléma, hogy csupán a két külön kiemelt őshonos közösségre vonatkozik – az olaszra és a magyarra. Ezek egyikének létszáma sem éri el 10 000 főt. Más őshonos közösséget a szlovén jogalkotó nem nevesít – sem a horvátot, sem a szerbet, sem más délszláv nemzetiséget, sem a németet. Csak a Szlovéniában élő roma közösség esetében tesznek kivételt, mert az alaptörvény kimondja azt, hogy a romák helyzetét és jogait külön törvény szabályozza. Mégiscsak szerepelnek itt olyan rendelkezések, amelyeket általános jellegű kisebbségvédelmi rendelkezéseknek is lehetne nevezni. Ezeket foglalják össze a 61., 62. és 63. cikkek. Ezeknek a jogosultja mindegyik esetben „mindenki.” Azaz mindenkinek van joga ahhoz, hogy szabadon kinyilváníthassa saját nemzetéhez vagy közösségéhez való hovatartozását, hogy ápolja és kifejezze saját kultúráját, használja saját nyelvét és írását. Továbbá mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogai és kötelezettségei megvalósításánál állami és más közszolgáltatást végző szerv előtt saját nyelvét és írását használja a törvényben megállapított módon. Természetesen a szlovén alkotmány tartalmaz egy általános antidiszkriminációs klauzulát is, valamint alkotmányellenesnek deklarálja a bármilyen nemze-

ti, faji, vallási vagy más elven alapuló jogegyenlőtlenséget és a nemzeti, faji, vallási vagy más gyűlölet és türelmetlenség szítását.

A szlovén alkotmányos szintű szabályozás tehát meglehetősen komplex és részletes. A vizsgált térségben nincs más olyan állam, amely ennyi figyelmet szentelne ennek a kérdésnek. Tehát a szlovén szabályozás nemcsak liberalizmusa és nagyvonalúsága tekintetében kiemelkedő, hanem részletességében is. Szépség hibája tényleg csupán az, hogy ennyire élesen választja ketté a kisebbségek két kategóriáját – az őshonos nemzeti közösségeket és a nem őshonos kisebbségeket. Ilyen éles választóvonalat egyetlen más térségbeli alkotmány sem alkalmaz.

Miben célszerű keresni a szlovén alkotmányozó e szelektív nagyvonalúságának okait? Valószínűleg a kisebbségi jogokra nyitott jugoszláv hagyományokban, valamint a helyi demokratikus közhangulatban. Azt sem kell elfelejteni, hogy a magyar és olasz kisebbség ügye az 1990-es évek elejének Szlovéniájában nem számított igazán érzékeny kérdésnek.

Teljesen más példát képvisel az 1992-ben elfogadott szlovák alkotmány. Azt nem lehet mondani, hogy kifejezetten diszkriminatív lenne, sőt, ebből a szempontból nem is a legrosszabb a kelet- és közép-európai térségben, de egyfajta kisebbségekkel szembeni bizalmatlanság jellemzi az egész dokumentumot. Az alkotmány olvasójának sokszor az az érzése, hogy amit az alkotmányozó ad, azt nem igazán szívesen adja. Viszont megadja, mert erre ösztönzik a saját közjogi hagyományai, a nemzetközi elvárások, valamint az a nem elhanyagolható tény, hogy az összlakosság létszámához képest éppen Szlovákiában a legmagasabb a kisebbségi kötődésű állampolgárok aránya. Ezen arány majdnem eléri a 15%-ot.²

Az 1992-ben elfogadott szlovák alkotmány „Alapvető jogok és szabadságok” című fejezetének tehát van egy külön, a nemzeti kisebbségi és etnikai csoportokról szóló jogi alfejezete. A nemzetiségek megemlézése szempontjából fontos viszont még a preambulum szövege. Nem mondja ugyan ki azt, hogy ők is államalkotó tényezőknek tekinthetők, ahogyan azt megtette az 1949. évi magyar alkotmány 1989-ben elfogadott szövege. A magyar alkotmány 68. cikkének 1. bekezdése ugyanis kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. A szlovák alkotmányban nincs ilyen nagyvonalú megállapítás, az alkotmányozás történeti pillanatának sajátosságait megragadni próbáló preambulum azonban kimondja, hogy a szlovák nemzet az állam területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen, mint a Szlovák Köztársaság állampolgárai fogadják el

² A szlovák közjogi és politikai fejlődésről lásd részletesebben Halász Iván: Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve. PPKÉ, Piliscsaba, 2008.

az új alkotmányt, választott képviselőik útján. Ezáltal mintha közvetve a nemzetiségi kisebbségeket is az államalkotó szintre emelné.

A szlovák alkotmány megemlíti a nemzeti és etnikai kisebbségek olyan alapvető jogait, mint nyelvük és kultúrájuk, továbbá hagyományaik és szokásaik fenntartásához és fejlesztéséhez való jogot, valamint az intézményalapítás és működtetés lehetőségét. Az anyanyelv hivatali használatának joga fontos szerepet játszik a szlovák alkotmányban. Igaz, azzal együtt, hogy először megemlíti a kisebbségeknek a hivatalos nyelv elsajátításához való jogát, és csak utána az anyanyelv hivatali használatához való jogát. Ezzel együtt az alkotmány nevesíti az anyanyelven történő művelődéshez való jogot és azt az általános mondatot is, miszerint a nemzetiségi kisebbségeknek és etnikai csoportoknak joga van az őket érintő ügyek megoldásában való részvételhez.

Ezekben a megfogalmazásokban főleg az alkotmány elfogadásának történelmi körülményei nyilvánulnak meg, hiszen a szlovák közélet 1992-ben meglehetősen bizalmatlan volt a kisebbségekkel szemben és általában véve nemzeti jelszavakkal volt átitatva. Ez a kisebbségekkel szembeni bizalmatlanság egyébként leginkább az alkotmány 34. cikkének 3. bekezdésében nyilvánult meg, amely kimondta: „A nemzeti kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz tartozó állampolgárok számára, az alkotmányban biztosított jogok gyakorlása nem irányulhat a Szlovák Köztársaság szuverenitásának és területi integritásának veszélyeztetésére, valamint a többi lakos diszkriminálására”. Azt, hogy ennek a korai bizalmatlanságnak milyen későbbi hatásai voltak, illetve vannak, legjobban az jelzi, hogy 2005-ben a szlovák alkotmánybíróság erre a rendelkezésre is hivatkozva nem tette lehetővé a nemzeti, etnikai vagy faji alapú pozitív diszkriminálást.

Viszonylag érdekesek a rendszerváltó időkben elfogadott horvát alkotmány rendelkezései. A dokumentumban több kettőség van. Hosszú és historizáló preambuluma ugyan az országot egyrészt horvát nemzetállamnak nevezik, másrészt pedig nevesíti és felsorolja az összes horvátországi kisebbséget, amivel azokat is végső soron államalkotó szintre emeli. A másik érdekesség az, hogy a horvát alkotmány viszonylag kevés figyelmet szentel a kisebbségi jogoknak, de ez a figyelem nagyon kiemelkedő helyen nyilvánul meg – rögtön az emberi jogokkal és szabadságjogokkal foglalkozó nagy fejezet elején. A 14. cikk kimondja, hogy a Horvát Köztársaságban mindenki rendelkezik jogokkal és szabadságjogokkal, függetlenül a fajtól, bőrszíntől, nyelvtől, vallástól, politikai vagy más meggyőződésétől, nemzeti vagy szociális származástól, vagyontól, társadalmi helyzetétől stb. A törvény előtt mindenki egyenlő. Konkrétabb és részletesebb rendelkezéseket tartalmaz a 15. cikk, amely kimondja, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai egyenlőséggel rendelkeznek Horvátországban. Jogegyenlőségüket

és jogaik védelmét egy külön alkotmányerejű törvény kell, hogy rendezze. Törvénnyel lehet az általános választójogi szabályokon túl számukra biztosítani a saját képviselőik megválasztásának jogát az országos parlamentbe – a Szaborba. Végül a horvát alkotmány kimondja, hogy a kisebbségek tagjainak joga van nemzeti sajátosságaik kifejezéséhez, a szabad nyelvhasználatához szóban és írásban, valamint a kulturális autonómiához.

Az 1991-ben elfogadott román alkotmány³ már a bevezető általános rendelkezések között nemzetállamnak deklarálja Romániát. Ettől függetlenül több fontos kisebbségi jogot is nevesít a továbbiakban, hiszen Románia sem homogén állam etnikailag – sőt itt lakik a térség egyik legnagyobb létszámú kisebbsége, a több mint másfél milliós magyar nemzeti közösség. A hatályos román alkotmány a román nép egységéből indul ki, amelyet az állam alapjának tekint. A 4. cikk 2. bekezdése pedig a következőképpen hangzik: Románia összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleményről, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi eredettől függetlenül. A román nép egysége tehát nem jelent feltétlenül etnikai-kulturális egységet.

A román alkotmány már a kitüntetett 6. cikkben foglalkozik az identitáshoz való joggal. Eszerint

„(1) Az állam elismeri és garantálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megtartásához, fejlesztéséhez és kifejezéséhez. (2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védőintézkedéseknek a többi román állampolgárhoz viszonyítva meg kell felelniük az egyenlőség és a megkülönböztetéstől való mentesség elveinek.” A 2. bekezdésbe foglalt rendelkezés enyhébb formában ugyan, de hasonlít a szlovák alkotmánynak korábban már bemutatott „nemzetiségi bizalmatlansági” klauzulára.

A kisebbségek mindennapi élete szempontjából fontos egyéb jogokat a román alkotmány szétszórta szabályozza. Ilyen például a tanúlaghoz való jogról szóló 32. cikk 3. bekezdése, amely szerint garantált a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktathassák őket; e jogok gyakorlásának a módjait törvénnyel állapítják meg. Továbbá ilyen a 128. cikk az anyanyelv használatáról és a tolmács igazságszolgáltatási igénybevételéről. Eszerint az igazságszolgáltatási eljárást román nyelven bonyolítják le, de a nemzeti

³ A román alkotmányos fejlődésről lásd Ioan Stanomir et al: A romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság jelentése. Vitaindító. Magyar Kisebbség. Nemzeti politikai DSzemle. 2010. 1-2. szám Kolozsvár.

kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak joguk van anyanyelvüket használni a bíróságok előtt, az alaptörvény feltételei között. E jog gyakorlási módját, ideértve a tolmácsokhoz vagy fordítókhoz folyamodást is, viszont oly módon kell megállapítani, hogy ne akadályozza a megfelelő igazságszolgáltatást, és ne járjon pótlólagos költséggel az érdekeltek számára. Külön rendelkezés vonatkozik a külföldiekre: „(4) A román nyelvet nem értő vagy nem beszélő idegen állampolgároknak vagy hontalanoknak jogukban áll tolmács útján tudomást szerezni az iratcsomóban foglalt összes iratról és munkalatról, és a bíróság előtt tolmács útján beszélni és következtetéseiket megfogalmazni; a bűnperek esetén e jog gyakorlását ingyenesen kell biztosítani.”

Végül meg kell említeni még a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét garantáló 62. cikket. E paragrafus 2. bekezdése szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok olyan 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. Ezen rendelkezés főleg a kisebb létszámú kisebbségek szempontjából fontos, mert privilegizált, ugyanakkor teljes jogú képviseletüket garantálja számukra a törvényhozásban. Szerencsére a magyar kisebbség eddig nem szorult rá erre.

Magyarország szomszédai közül Szerbia az, amely viszonylag friss új alkotmánnyal rendelkezik.⁴ Ezen alaptörvény nem fogant meg sem a demokratikus rendszerváltó közhangulatban, sem a nemzeti neoreneszánsz hullámai közepette. A szerb alkotmányozókat sokkal inkább azon törekvés vezérelte, hogy egyrészt rendezzék soraikat a több elveszett háború és a Szlobodan Milosevics neve által fémjelzett rezsim bukása után, másrészt tegyenek olyan megfelelő gesztusokat, amelyek talán jól fognak jönni az európai integrációs folyamat során, harmadrészt pedig felkészüljenek Koszovó kérdésének nemzetközi rendezésére, pontosabban tegyenek meg mindent, ami e tartomány függetlenségének a kikiáltását lassítani, netán megakadályozni tudná. Akár például azt is, hogy komoly kisebbségi jogokat kínáljanak fel az elszakadni vágyóknak. Talán emiatt jelenleg a szerb alkotmány az, amely a térségben legnagyobb figyelmet szenteli a kisebbségi kérdésnek és nagyvonalúan is fogalmaz. Talán itt található a legtöbb utalás a kisebbségi nemzeti közösségek kollektív voltára.

A szerb alkotmány már a kitüntetett jelentőségű általános rendelkezések között kimondja, hogy a Szerb Köztársaság védelmezi a nemzeti ki-

⁴ A megszületésének körülményeiről lásd Juhász József: Új alkotmány Szerbiában. www.balkancenter.hu

sebbségeket, valamint az állam szavatolja a nemzeti kisebbségek védelmét azok teljes egyenjogúsága és nemzeti azonossága megőrzésének érdekében. Sőt, az alkotmánynak második része eleve azt a címet viseli, hogy „Az emberi és kisebbségi jogok és szabadságjogok.” Az alkotmány nagyon részletesen szabályozza a szavatolt jogok közvetlen alkalmazásának kérdéseit, a jogok korlátozásának a lehetőségeit, a garanciák mibenlétét és célját stb.

A szerb alkotmányozó a 21. cikkben komoly figyelmet szentel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának. Eszerint az Alkotmány és a törvény előtt mindenki egyenlő és mindenki jogosult a hátrányos megkülönböztetés nélküli egyenlő törvényes védelemre. „Tilos minden közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés, így különösen a faj, nem, nemzeti hovatartozás, társadalmi származás, születés, vallás, politikai vagy más meggyőződés, vagyoni helyzet, kultúra, nyelv, életkor, szellemi- vagy testi fogyatékoság alapján történő megkülönböztetés. Nem tekinthetők megkülönböztetésnek azok a különös intézkedések, melyeket a Szerb Köztársaság foganatosíthat a lényegében nem egyenrangú helyzetben levő személyekkel vagy személyek csoportjával szemben, a többi polgárral való teljes egyenjogúság elérése céljából.” Az idézet utolsó mondata mondhatni példátlan módon, majdnem tankönyvszerűen magában foglalja a pozitív megkülönböztetés lényegét.

A szerb alkotmány tartalmazza a nemzeti hovatartozás szabad kinyilvánításához való jogot is. A 47. szakasz szerint a nemzeti hovatartozás kinyilvánítása szabad, de senki sem köteles nemzeti hovatartozásáról nyilatkozni. Valószínűleg a háborús évek szomorú tapasztalatára reagált az alkotmányozó hatalom, amikor külön a 48. cikkben kimondta azt, hogy az oktatás, a művelődési élet és a tömegtájékoztatás terén foganatosított intézkedéseivel a Szerb Köztársaság ösztönzi polgárainak a nemzeti-, kulturális-, nyelvi- és vallási hovatartozásán alapuló másságának megértését, méltányolását és tiszteletben tartását. Hasonló jellegű intézkedés a faji, nemzeti és vallási gyűlölet kiváltásának tilalma. A 49. cikk értelmében ugyanis tilos és büntetendő minden faji, nemzeti és vallási egyenlőtlenség, gyűlölet és türelmetlenség kiváltása és ösztönzése. Ugyanezt a célt szolgálja az alkotmány 81. cikke is, amely a tolerancia szellemének fejlesztéséről szól: „Az oktatás, a kultúra és a tájékoztatás terén Szerbia serkenti a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd szellemét, hatékony intézkedéseket foganatosít a területén élő emberek közötti kölcsönös megbecsülés, megértés és együttműködés fejlesztése érdekében – etnikai, kulturális, nyelvi és vallási hovatartozástól függetlenül.”

Legkomplexebb módon azonban a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogaival foglalkozó alfejezetben foglalkozik a hatályos szerb alkot-

mány. Fontos újítása, hogy kifejezetten deklarálja az általa egyaránt garantált egyéni és kollektív jogok párhuzamosságát. Eszerint az egyéni jogok érvényesítése egyénileg, a kollektív jogoké pedig másokkal egyetemben történik, az alkotmánnyal, törvénnyel és a nemzetközi szerződésekkel összhangban. Az alkotmány kimondja, hogy „Kollektív jogaik révén a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek közvetlenül vagy képviselőik által részt vesznek a döntéshozatalban vagy maguk döntenek egyes, saját kultúrájukkal, oktatásukkal, tájékoztatásukkal valamint nyelvük és írásuk hivatalos használatával kapcsolatos kérdésekről, a törvénnyel összhangban.” Ez azt jelenti, hogy a szerbiai nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén megvalósuló önkormányzati jogaik érvényesítése céljából nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvénnyel összhangban. Ezáltal pedig Szerbiában is megvalósulhat az személyi elven működő kulturális és oktatási autonómia rendszere.

A fentiekben már volt szó az antidiszkriminációs intézkedésekről. A szerb alkotmány viszont erre a kérdésre külön kitért a nemzeti kisebbségek tagjainak vonatkozásáról és tartalmaz egy olyan paragrafust, amely a következő címet viseli: A nemzeti kisebbségek hátrányos megkülönböztetésének tilalma. Az erről szóló 76. cikk értelmében az alkotmány által szavatolt a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek törvény előtti egyenlősége és egyenlő törvényes védelme. Tilos továbbá minden, a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján jelentkező hátrányos megkülönböztetés. Nem tekinthetők viszont megkülönböztetésnek azok a külön jogszabályok és ideiglenes intézkedések, melyeket a Szerb Köztársaság a gazdaság, a szociális-, a művelődési- és a politikai élet terén foganatosíthat a nemzeti kisebbséghez és a többségi nemzethez tartozó polgárok közötti teljes egyenjogúság biztosítása érdekében, amennyiben ezek a kisebbségeket különösen érintő és kifejezetten hátrányos életkörülményeik javítását szolgálják.

Az alkotmány a kisebbségek számára egyenjogúságot garantál a közügyek irányításában is: „A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek, a többi polgárral azonos feltételek mellett, jogosultak a közügyek irányítására és közeleti tisztségek vállalására. Az állami szervezetben, közszolgálatokban, az autonóm tartomány és a helyi önkormányzati egységek szerveiben foglalkoztatáskor figyelembe veszik a lakosság nemzeti összetételét és a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek megfelelő képviselését.” Ebben a rendelkezésekben egyfajta csendes közszolgálati „proporz”, azaz „arányos” rendszer húzódik meg. Természetesen igazán fontos az, hogy ezen nagyvonalú intézkedés hogyan valósul meg a gyakorlatban. Szintén garanciális jellegű szabályt tartalmaz az erőszakos beolvasztás tilalmát kimondó 78. cikk: „Tilos a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek erőszakos be-

olvasztása. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek minden erőszakos beolvasztásukra irányuló cselekménytől való védelmét törvény szabályozza. Azokon a területeken, ahol hagyományosan és jelentős számban élnek nemzeti kisebbséghez tartozó személyek, tilos a lakosság nemzeti összetételének mesterséges megváltoztatását eredményező intézkedések foganatosítása.”

A 79. cikk további érdekes jogot nevesít, mégpedig a sajátosságok megőrzésére való jogot. Lényegében ez a paragrafus tartalmazza az egyéni kisebbségi jogok döntő részét. Eszerint a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogosultak nemzeti, etnikai, kulturális és vallási sajátosságaiknak megőrzésére, ápolására, fejlesztésére és nyilvánosság előtti kifejezésére, továbbá jelképeik nyilvános használatára, illetve saját nyelvük és írásuk használatára. Azokon a területeken pedig, ahol a kisebbségekhez tartozó személyek az összlakosság jelentős részét képezik, ott jogosultak arra, hogy az állami szervek, a közhatalmi megbízatással felruházott szervezetek, az autonóm tartomány és a helyi önkormányzat szervei az ő nyelvükön folytassák le az eljárást. Jogosultak az anyanyelvű oktatásra az állami és tartományi intézményekben, oktatási magánintézmények létesítésére, család- és személynevük eredeti alakban való használatára. Azokon a területeken, ahol az összlakosság jelentős részét képezik, ott a hagyományos helyi elnevezések, az utcák, települések nevei és a topográfiai jelzések az ő nyelvükön is ki kell írni. Jogosultak a teljes körű, az idejében történő és pártatlan anyanyelvű tájékoztatásra is. Miután Szerbia egy olyan állam ahol az egyik tartomány, a Vajdaság külön jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik, az alkotmány azt is kimondja, hogy a vele való összhangban és a törvény alapján a tartományi jogszabályokkal a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeket további jogok is megilletethetnek.

Az első helyen ismertetett szlovén alkotmányhoz hasonlóan a hatályos szerb alkotmány is deklarálja azt a lehetőséget, hogy a nemzeti kisebbségek jogosultak kapcsolatot tartani a másutt élő nemzettársaikkal. A 80. cikk értelmében a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a Szerb Köztársaság határain túl élő nemzettársaikkal zavartalan kapcsolatok fenntartására és a velük való együttműködésre. Az alkotmány nem említi a külföldi anyaországot, hanem a nemzettársakat. Végül is ez a megfogalmazás így tágabb és maga módján korrektebb is.

Végül be kell mutatni még az 1996-ban elfogadott ukrán alkotmányt is. Ukrajna alaptörvénye hosszú és fordulatos viták után született meg és arculatára komolyan kihatott az államfő és a parlament konfliktusa. A nemzetiségi kérdés szempontjából azonban nem ez érdekes, hanem sokkal inkább azon általános szellemi és szociális közeg, amelyben az 1990-es évek elején elkezdődött a modern ukrán államiság kiépítése. Az utóbbi ugyan-

is szorosan összefügg az ukrán nemzetépítéssel, amely tulajdonképpen a nemzeti érzelmű ukrán értelmiség nagy 19. és 20. századi projektje. Ukrajna nagy és regionálisan meglehetősen tagolt ország. A közép-európai értelemben vett modern ukrán nemzettudat itt csak nehezen alakult ki és sokáig csak a Nyugat-Ukrajnát jellemezte. A Galíciát ezért a szakirodalomban sokszor az ukrán Piemontnak is nevezik. Ezen régió nemzetépítő szerepét azonban komolyan beárnyékolta a második világháború alatti események, ugyanúgy mint a szovjethatalom helyi politikája, amelynek nem állt érdekében az ukrán identitás erősítése. Úgy tűnik, hogy itt a függetlenség kikiáltásakor 1991-ben több fontos keleti és délkeleti régió még tisztázta saját viszonyát az ukrán nemzeti ideológiához. A lakosság nem elhanyagolható aránya nemcsak oroszul beszél, hanem nemzetiségileg is orosznak érzi magát. Mindez tehát ki kellett, hogy hasson az új ukrán demokratikus alkotmányra.⁵

Az 1996. évi ukrán alkotmány⁶ nem tartalmaz ugyan külön kisebbségvédelmi fejezetet vagy alfejezetet, de a kisebbségek szempontjából legfontosabb rendelkezések rögtön az elején, az általános rendelkezések között és az emberi jogi fejezetben megtalálhatók. Mint sok más térségbeli állam, amely csak a rendszerváltás után nyerte el véglegesen függetlenségét, az ukrán alaptörvény is komoly figyelmet szentel a nemzettel és a nemzetiségekkel kapcsolatos problémáknak. Az ukrán Legfelsőbb Tanács az ukrán nép nevében, azaz a nemzetiségtől függetlenül az összes ukrainai állampolgár nevében fogadta el az alkotmányt. Igaz, a preambulumban az alkotmányozó megemlíti, hogy az egész ukrán államalapítás tulajdonképpen az ukrán nemzet önrendelkezési jogának megvalósítása által valósult meg.

A szuverenitás hordozója Ukrajnában a nép, amely hatalmát közvetve képviselői útján, és közvetlenül is, azaz saját akaratnyilvánítással gyakorolja. Itt is némi bizonytalanság érezhető a nyelvhasználat területén. Az alkotmány 10. cikke az ukrán nyelvet deklarálja az ország államnyelvévé. Ukrajnában pedig garantálni kell az orosz és más nemzeti kisebbségi nyelvek szabad fejlődését, használatát és védelmét. A 11. cikk még érdekesebb állami feladatot, illetve célt nevesít. Az ukrán államnak ugyanis közreműködnie kell az ukrán nemzet konszolidációjában és fejlődésében, ebbe pedig beleértendő az ukránok történelmi tudatának, hagyományainak és kultúrájának konszolidációja is. Ugyanakkor hasonló tevékenységet

⁵ Tóth Mihály – Csernickó István: Az ukrainai kisebbségi jogalkotás fejlődése és két részterülete: a névhasználat és a politikai képviselet. *Regio* 2009. 2. szám. 69-107. p.

⁶ Tóth Mihály: Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése. *Pro Publico Bono*, 2011. évi 1. szám. 85-96. p.

kell kifejeznie az államnak az Ukrajnában őshonos és nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önállóságának fejlődése területén. Az alkotmány továbbá tartalmazza a mindennemű diszkrimináció és előnyben részesítés tilalmát is. Az 53. cikk értelmében azoknak az állampolgároknak, akik valamely nemzeti kisebbséghez tartoznak, garantálni kell az anyanyelvű oktatásukat vagy legalábbis anyanyelvük tanulását állami vagy közösségi oktatási intézményekben.

Az ukrán alkotmány egyik sajátossága, hogy egyik helyen egységes unitárius államnak deklarálja Ukrajnát, miközben egy egész fejezetet szentel a Krími Autonóm Köztársaság státusának. A nemzeti kisebbségeknek nem garantál privilegizált parlamenti képviselőt. Az ukrán köztársasági elnöknek viszont mindenképpen beszélnie kell ukránul – tehát nem elegendő azon feltétel, hogy olyan ukrán állampolgárnak kell lenni, aki legalább 35 éves, továbbá rendelkezik választójoggal és legalább 10 éven át megszakítás nélkül az ország területén tartózkodik.

A fenti ismertetésből látszik, hogy viszonylag sokszínű a környező országok alkotmányainak a kisebbségvédelmi palettája. Legtöbb alkotmány hasonló korban született, amely viszont magán viselte két ellentétes tendencia harcának a jegyeit – egyrészt egy általános jogkiterjesztő attitűdöt, másrészt pedig nem voltak mindig mentesek a nacionalizmustól és a nemzetállam-építési tendenciáktól sem. Leginkább a volt jugoszláv tagköztársaságok lógnak ki a sorból, de ez Szerbia esetében inkább a késői alkotmányozással magyarázható, amely már nem annyira a rendszerváltás jegyében zajlott, hanem inkább az áhitott uniós csatlakozási folyamat alatt. Ezzel függ össze a bőkezű és részletes szerb kisebbségvédelmi szabályozás, amely sok tekintetben inkább hasonlít a posztkonfliktusos boszniai vagy koszovói új alkotmányra, mint a közép-európai államok visszafogott alkotmányos megnyilvánulásaira. Természetesen az alkotmányos szövegek ismertetésénél mindig figyelembe kell venni a jog valódi érvényesülésének hagyományát, amely nem teljesen azonos a térség államaiban. Ugyanez vonatkozik az állami szervek és az érintett egyének jogkövető vagy a jogkerülő tradícióira. Egy ország kisebbségi helyzetét tehát nem lehet mindig csak az alkotmányos megfogalmazások alapján megismerni. Kell hozzá az alacsonyabb szintű szabályozás is, de még inkább az adott társadalom működési elemeinek jó megértése is.

A régió mint politikai lakmusz

Region serving as political litmus

In this article I analyze the proposal initiated by Romanian president Traian Basescu concerning the reconfiguration of the Romanian administrative divisions. The problem belongs to the general topic of regionalism in Romania, which in the last 20 years appeared on the political agenda in different contexts. In this case the problem of reconfiguration is a political one, with tensions between different parties and institutions. Our analysis shows that different political actors use the topic of administrative reconfiguration in order to achieve political benefits. Moreover, the president's proposal is not based on professional studies, and a real process of reconfiguration must be connected with debates on the constitutional revision, which is not possible in the present political context.

1. Régió és jövőkép

2011-ben a romániai politikai elit számára alighanem a régiók, pontosabban az ország közigazgatási átszervezése volt a legfontosabb és egyben a legvitatottabb kérdés. Társadalmi szempontból ez nem indokolt, hiszen a polgárokra nehezedik a romló gazdasági helyzet, a forráshiány sújtotta egészségügy, a szociális feszültségeket ébresztő új munkatörvénykönyv – csak a legfontosabb közéleti kérdéseket említsük. Ezek mind sürgetőbbek, csakhogy e témák köré nem lehet olyan közéleti vitát kialakítani, amelyből az érdekelt politikai szereplő(k bármelyike) pozitív mérleggel kerülhetne ki. És 2012 választási év Romániában, ami egyetlen politikai szereplőnek sem mellékes, de leginkább a kormánypárt, a Demokrata Liberális Párt kereste/ keresi a „pozitív” témát, hiszen a pénzügyi-gazdasági válságkezelés során hozott döntései közül több volt politikailag-szakmailag vitatható, miközben hozott kimondottan hibás döntéseket is,¹ ami miatt népszerűsége mélypontra zuhant.

A témaválasztás előzményei Románia elnöke és a román parlament közötti ellentétig² nyúlnak vissza: 2007-ben a parlament felmentette az

¹ A Boc-kormány 2009 májusában kötelező átalányadót vezetett be, miszerint a vállalkozásoknak forgalmuktól függetlenül egy előre meghatározott adóösszeget kell befizetniük. Ennek következtében mintegy félmillió kisvállalkozást zártak be, költségvetési bevétel-növekmény helyett a munkanélküliek tábora növekedett.

² A parlamenti vádpont az államfővel kapcsolatosan: az államfő visszaél hatalmával, nem tartja tiszteletben az alkotmány előírásait, nem elégszik meg a politikai intézmények közötti mediátor-szereppel, durván beleavatkozik alkotmányos intézmények tevékenységébe. Az akkori fő ellenzéki párt, a Szociáldemokrata Párt (PSD) által kezdeményezett parlamenti szavazáson (322

elnököt, ezt követően az akkor rendkívül népszerű Băsescu fölényesen megnyerte a népszavazást, tisztségét visszakapta. Ezt követően az államfő szakbizottságot hoz létre a román politikai és alkotmányos rendszer helyzetével kapcsolatos jelentés elkészítésére.³ A bizottság a jelentését 2009 januárjában mutatja be.⁴ A *Jelentés* bemutatása alkalmával,⁵ amikor Románia minden jelentős politikai intézménye képviselteti magát, az államfő a közigazgatási átszervezéssel kapcsolatosan a következőket mondja: „Szerintem le kell mondani a 40 éve létrehozott közigazgatási rendszerről. A 41 megyéből és Bukarest municípiumból álló rendszer nehézkes, ehhez rendelték hozzá egy évtizede a csak papíron létező fejlesztési régiók fikcióját. Az ország mai közigazgatási felosztása a jelenlegi körülmények között értelmetlen, mivel nem egy szabad ország számára hozták létre, hanem azért, hogy általa ellenőrizték, felügyeljék a polgárt. Románia már nem rendőrállam, és nincs szüksége megannyi adminisztratív egységre és a mellé rendelt bürokráciára. Egy karcsú közigazgatási rendszerre van szükség, legyen 9-12 megye a jelenlegi Alkotmány előírásainak megfelelően, vagy régió egy jövőbeni alkotmány keretei között. [...] Az indok: a térségek kiegyensúlyozott, fenntartható fejlődése. Ez csak akkor válik lehetővé, ha az átszervezés nyomán igazi helyi autonómia jön létre.”⁶ Ugyanezen alkalommal Emil Boc kormányfő általánosságban szól az államreformról, utal az Európai Unióra meg az állampolgári elvárásokra – de konkrét javaslatot nem fogalmaz meg.

A Stanomir-jelentésről írja a(z idézett) *Magyar Kisebbségben* Varga Attila, hogy – elfeledett. Ma talán másként fogalmazna, hiszen 2011 politikai vitáinak kiemelt, egyik legfontosabb témája a *Jelentésben* is taglalt közigazgatási átszervezés. Románia poszttotalitarista történetében nem első alkalommal kerül napirendre a kérdés, és nem is utoljára, mert az bizonyosra vehető, hogy a jelenlegi politikai konstelláció nem teszi lehető-

igen, 108 nem, 10 tartózkodó) szavazat mellett Traian Băsescut felfüggesztették tisztségéből. Az államfőt a 2007. május 19-i népszavazás (kb. 75%-os támogatottság) helyezte vissza hivatalába. Az államfő és a kormányfő közötti konfliktus kérdését elemzi Andrei Stan: *Conflictul dintre președinte și premier (2004-2008)* a *Sfera Politicii*, 2009/szeptember, 139. szám.

³ Az úgynevezett Stanomir-bizottság megalakításáról a döntést 2008. május 14-én írta alá az államfő. A bizottság tiszteletbeli elnökei Aurelian Crăiutu professzor (Princeton Egyetem) és Mattei Dogan professzor (Centre Nationale de la Recherche Scientifique, Párizs), elnöke Ioan Stanomir jogász (professzor, Bukaresti Egyetem), titkára Radu Carp politológus (docens, Bukaresti Egyetem). A Bizottság magyar tagja Veress Emőd adjunktus, Sapientia-EMTE.

⁴ A *Magyar Kisebbség* 2010/1-2. számának súlypontja a Stanomir-jelentés. A lapszámban közlik a *Jelentés* szövegét, ugyanakkor Varga Attila dolgozatában bemutatja azt, és értékelő megjegyzéseket fűz a *Jelentéshez*. (*Egy elfeledett és félretett Jelentés*.)

⁵ A *Jelentést* 2009. január 14-én mutatták be nyilvánosan.

⁶ Lásd: <http://www.juridice.ro/38439/raportul-comisiei-prezidentiale-de-analiza-a-regiului-politic-si-constitutional-din-romania-update-reactii.html>, letöltve 2011. okt. 15.

vé a kormányzó Demokrata Liberális Párt, és az államfő által elsőrendű politikai feladatként kezelt átszervezés rövidtávon történő megvalósulását. Fontos dilemma: a régió és az átszervezés kérdései igazi, valós politikai szándékot jelző jövőkép-elemek ez alkalommal, avagy a politikai kontextusra épülő politikai játék elemei? Az is tisztázandó, miként illeszkedik a közigazgatási átszervezés kérdése az alkotmány-módosításhoz: ez a javaslatok jellegéből kiolvasható. Harmadsorban pedig a kisebbségi magyarság számára jelent meghatározó elemet az, ahogyan a kisebbségi közösségek nyelvhasználatának – identitás-megőrzési lehetőségeinek – a kérdéséhez az átszervezéssel kapcsolatosan a politikai szereplők viszonyulnak.

2. Javaslatok Románia közigazgatási átszervezésére

Románia közigazgatási rendszerének átszervezése az ország utóbbi két évtizedes történelmében visszatérő dilemma: szükség van-e rá, és ha igen, akkor miként, milyen elvek szerint kellene végrehajtani. Az 1991-es alkotmány előkészítése során felmerült a kérdés, egyes vélemények szerint akkor a közelmúlt és a kommunista Románia befolyásos elitjei vitték a folyamatot tehetetlenségi pályára, ami igaz lehet, de az alkotmány előkészítése által felmerült kérdések sora és jellege okán akár természetesnek is mondható, hogy a közigazgatás átszervezésének a kérdése háttérbe szorult.

A közigazgatási rendszer és átszervezés kérdése először a regionalizáció kapcsán merült fel az 1990-es évek második felében.⁷ A román kormány megrendelésére 1998-ban egy szakértői csoport (külföldi és minisztériumi szakértők bevonásával)⁸ tanulmányt készített Románia EU-s integrációját előkészítő regionális politika kialakítása céljából. Az akkor kidolgozott Zöld Charta által tárgyalt legnagyobb gondot a különböző térségek közötti diszparitások, fejlettségi különbségek jelentették, erre kerestek megoldást, és nem foglalkoztak a közigazgatás működésének mikéntjével. Ez az elemzés lett a román területfejlesztési politika alapja, az ott javasolt megoldások képezték a későbbi döntések és törvények hátterét. Jelentek meg szakmai és politikai kommentárok a fejlesztési régiók be-

⁷ D. Sandu szociológus összegyűjtötte a témakörrel foglalkozó legfontosabb dokumentumokat, lásd: <http://sites.google.com/site/dumitrusandu/regionalizare> honlapon elérhetők. Megtekintve 2011.okt.16.

⁸ A szerzők kilétét „játékony homály fedi”, a korabeli sajtó dán szakértői csoportról írt.

vezetésével kapcsolatosan,⁹ de széles társadalmi vita nem alakult ki. Volt olyan felvetés, amely kitért a közigazgatási reformra is, de utóbbi kérdés párhuzamos napirenden szerepelt, a kettőt nem kötötték össze, miközben Lengyelország példáját követni lehetett volna.¹⁰

Feljegyzésre méltó a Provincia-csoport¹¹ 2001-es Memoranduma, amelyben jeles román és magyar értelmiségiek Románia közigazgatási rendszerének reformjára tesznek javaslatot. Az átszervezés alapeleme számukra a regionális modell, a középszintű kormányzás, ugyanakkor meghatározónak tekintik az ország tartományainak történelmi, gazdasági és társadalmi-kulturális identitásait.¹² A dokumentumot közvitára bocsájtják, elküldik a román parlamentnek, ahonnan semmilyen válasz nem érkezik, nincs nyoma annak, hogy komolyan foglalkoztak volna vele.

A 2003-as alkotmánymódosítás kimondottan az EU-ba való belépést tartotta szem előtt, bár előtte több párt felvetette az állam alkotmányos reformjának kérdését is.¹³

A Pro Europa Liga által jegyzett javaslat szellemi értelemben nem esik messze a Provincia-csoport kezdeményezésétől. A Smaranda Enache vezette kollektíva 2003 és 2004 folyamán több találkozót és tanácskozást szervezett egyetemi oktatók és civil társadalmi vezetők bevonásával az ország közigazgatási reformjáról, ennek alapján készült egy előterjesztés Románia politikai-közigazgatási rendszerének reformját illetően. Szükségesnek tekintik a közigazgatási régiók létrehozatalát, ezek alapjául a történelmi régiók szolgálnának. Célként a térségek közötti különbségek csökkentését jelölik meg, és a régiók bevezetésével 2008-tól kezdődően számolnak. A dokumentum megjelent Pro Europa Liga tájékoztatójában (Buletin Informativ PEL 2005/11-12 sz.), és eljuttatták Románia elnöki hivatalába (2005 novemberében) is. Ez is válasz nélkül maradt.

⁹ Magyar szempontból idézendő a *Magyar Kisebbség* tematikus száma Horváth Réka és Veress Emőd vitaindítójával (Regionális politika és területfejlesztés Romániában), illetve Veress Emődnek Bodó Barna *Magyar Kisebbség*ben megjelent dolgozatára (Bodó Barna: Régió és politika) is választ adó elemzése: A regionális fejlesztés szabályozását meghatározó tényezők Romániában, In *Kisebbségkutatás* 2006/1.

¹⁰ Lásd: <http://cursdeguvernare.ro/regionalizarea-romaniei-modelele-europene-de-regionalizare-cum-s-a-reorganizat-polonia.html>, megnyitva 2011. okt. 15.

¹¹ A Provincia csoport 1999-ben alakult meg, magyar és román értelmiségiek közös platformjaként, orgánuma pedig a *Provincia* c. magyarul és románul párhuzamosan megjelenő lap volt. Az idézett vitát a lap gerjesztette, miután Molnár Gusztáv 1997-ben megjelentette előbb magyarul, majd románul is *Az erdélyi kérdés* c. tanulmányát. A vita kapcsolódott természetesen A. Mungiu-Pippidi 1999-es könyvéhez is (*Transilvania subiectivă*, Humanitas, 1999).

¹² A *Memorandumot* 2001. dec. 8-án írta alá 13 közéleti személyiség, eljuttatták a román Parlamenthez, de az aláírások nem álltak le, az aláírók száma végül meghaladta a 100 személyt.

¹³ Lásd a *Magyar Kisebbség* vitáját, 2002/3-es számát, vitaindító Varga Attila: A román Alkotmány módosításának időszzerűsége.

Megemlíthető javaslat az alkotmány módosítására Valeriu Stoica 2006-os indítványa.¹⁴ Az egykori igazságügyi miniszter közvitára bocsájtott dolgozatában figyelemre érdemes az a 12 lépcsős folyamat, amelyet szerinte az átszervezésnek követnie kell – vagyis a kérdés nem rendezhető politikai nyomás alatt vagy hatására. Stoica 2006-os elemzésében utal a központi hatalom által folyamatosan megsértett helyi autonómia kérdésére, ugyanakkor szerinte igazi regionális autonómia csak akkor alakítható ki, ha az illető területi egységek megfelelően nagyok és gazdasági-pénzügyi szempontból elég erősek. A két megjegyzéshez több kérdés rendelhető – pl. mit jelent a megfelelő „nagy” és a gazdaságilag „elég erős”? –, de a szerző újabb vitás helyzetet teremt további kijelentésével: Románia esetében vagy megyékre, vagy régiókra/tartományokra van szükség, mindkettő párhuzamos létrehozatala az ország nagysága (kicsinysége) miatt nem indokolt. Javasolja, hogy Romániában 10 régiót kellene létrehozni, Bukarest és térsége külön régiót alkotna – de részletekre nem tér ki.

Így jutottunk el a jelenlegi kezdeményezésig. Illetve létezik egy, a közigazgatási és közhivatalok átszervezésére vonatkozó törvény,¹⁵ amely nem a területi átszervezés kérdésére vonatkozik, bár kapcsolódik hozzá. A törvényjavaslat indoklásában hivatkozás történik válságra, inflációra, gazdasági teljesítmény-csökkenésre, költségvetés-deficitre – és mindezen bajokra a válasz közigazgatási intézmények átszervezése, miáltal csökkennek a költségvetési kiadások, erősebben támogatnák a vállalkozói szférát (nem derül ki, utóbbi intézkedéseknek eddig mi volt az akadály).

2011 szeptemberében a területi átszervezést illetően a helyzet alig különbözik az év eleitől, amikor az államfő javaslatát elég kategorikus elvárás-ként megfogalmazta: konkrét előrelépés nincs, az elvárást lebontó javaslat nem készült. Mivel részleteiben kidolgozott program nem került nyilvánosságra, ez azt valószínűsíti, hogy nem is létezik.¹⁶ A különféle ötletekkel és térképvázlatokkal viszont tele a sajtó „csemegéje” éhes része. A legzajosabb hónap átszervezés ügyben minden bizonnyal június volt, ekkor hívta egyez-

¹⁴ Lásd: http://www.cadi.ro/docs/valeriu_stoica_reevaluarea_constitutiei.pdf, megnyitva 2011.okt.15.

¹⁵ 2009-ben fogadta el a parlament (2009 évi 329-es tv.). Megjelent a Hivatalos Közlöny 2009/761. Számában.

¹⁶ Emil Boc kormányfő gyakran nyilatkozó államtanácsosa, Paul-Vass Andrea a nyár elején újságírói felvetésre ekként reagált: „A kormány dolgozik a kérdésen, mind az alkotmány módosításán, mind pedig a közigazgatás átszervezésén. Csak nem képzelik el azt, hogy az államfő egyedül fog dokumentumokat összeállítani. [...] Az átszervezést minél hamarabb meg kell ejteni, még 2012 előtt. Az egyedüli cél: az európai pénzek 100 százalékos lehívása 2014-2020 között.” Lásd: http://www.e-politic.ro/Palatul-Victoria/Andreea-Paul-Vass-propunerea-de-reorganizare-administrativ-teritoriala-apartine-si-Guvernului_118485_6.html, letöltve 2011.okt.15.

tető beszélgetésre a parlamenti pártok képviselőit az államfő, mikor is csaknem minden politikai szereplőre hatott a megszólalás kényszere.

Kidolgozott, részletes tervet az államfőtől nem várhatni – ez nem az ő feladata. Az átszervezés erőszakos napirenden tartása is aggályos az elnöki tisztség kontextusában.

Kormányfőként Emil Boc ellentmondásosan szerepel a kérdést illetően. Azt állítja, hogy az Európai Uniótól érkező jelzések a kérdésben pozitívak, és okvetlenül szükség van az átszervezésre, ha az ország számára elérhető uniós pénzforrásokat Románia maradéktalanul le kívánja hívni. Ezzel szemben sajtóforrások idézik az Európai Bizottság Regionális Politikai Igazgatóságának az álláspontját, miszerint a pénzforrások lehívását minden ország esetében az ottani realitásokhoz igazítva készítették elő. Mi több, az átszervezés inkább kárt okozna jelenleg, ugyanis a 2007-2013-as támogatási program a mai helyzetre épül, ezért minden menet közbeni változás zavart okozhat.¹⁷ A konkrét javaslatot illetően a kormányfő ismételtén zavart keltően nyilatkozott, hiszen annak az ellenzéki pártnak (PSD) a korábbi javaslatára hivatkozott, amelynek képviselői elutasították a kérdésben az államfővel való találkozót. A szociáldemokraták 2003-as memorandum tartalmaz olyan elemeket, amelyek a PDL számára is elfogadhatóak, de ennél többet megint nem tudunk meg.¹⁸

Az ellenzéki Szociál-Liberális Unió szintén júniusban közzétett dokumentuma egy, a közigazgatási rendszerről és a regionális fejlesztésről kialakított nem túl részletes koncepciót tartalmaz.¹⁹ A reform céljaként általános szempontokat sorolnak fel (működő helyhatóságok, helyi fejlődés, a helyi közigazgatás forrásszerző képességének a növelése), és ez esetben sem világos, hogy a létrehozandó régiók a megyék mellett-fölött, vagy a megyék helyett jönnének létre. Az átszervezést hosszú, 2016-ig elhúzódó folyamatnak képzelik el.

Az RMDSZ pillanatnyi válasza az átszervezést illetően: nem. És ennek oka az, hogy a többségi pártok javasolta átszervezéssel a helyi magyar közösségek számára hátrányosan változnának a nyelvhasználati, kulturális feltételek – tehát más megoldásra van szükség. Térképet a regionális újra felosztásról az RMDSZ is készített, miszerint elfogadható elképzelés az, ha Észak-Erdély a Székelyföldről indulva el egészen Bihar és Szatmár megyéig egyetlen régiót képezne. Ez a térkép – indokoltan – a második bécsi

¹⁷ Lásd: <http://stiri.acasa.ro/social-125/comisia-europeana-fondurile-ue-nu-au-legatura-cu-impartirea-administrativa-154325.html>, megnyitva 2011. okt. 15.

¹⁸ Lásd: <http://www.n24plus.ro/stiri-social-politic/reorganizarea-administrativ-teritoriala-a-romaniei-pune-pe-jar-scena-politica.html>, megnyitva 2011. okt. 15.

¹⁹ Lásd: <http://www.cipriandobre.ro/download/Viziunea%20USL%20privind%20administratia%20publica%20si%20dezvoltarea%20regionala.pdf>, megnyitva 2011. okt. 15.

döntésre emlékezteti a román politikusokat, ebben a történelem visszatér-tét vélik felfedezni, és keményen elutasítják az elképzelést. Alighanem a javaslatnak a lényegét nem kívánják látni: az RMDSZ – és a magyarság – nem a múltat szeretné visszahozni, hanem az identitás-megőrzés politi-kai feltételeihez ragaszkodik. Băsescu államfő kompromisszumos ellenja-vaslatot fogalmazott meg az RMDSZ számára: fogadják el a kormánypárt javaslatát az etnikai határokkal nem számoló régiók kialakítására, „cseré-ben” megmaradhat a két különálló székely megye, Hargita és Kovászna, amelyek egyesítésére soha nem kerülhetne sor és ezek a kormány közvet-len felügyelete alá tartoznának.²⁰ Szerinte Székelyföld nem létezik, az erre vonatkozó állítás hazugság. Az RMDSZ döntéshozó szerve, a Szövetségi Képviselők Tanácsa az RMDSZ 16 fejlesztési régiót tartalmazó saját javas-latán kívül minden más elképzelést elutasított, a közigazgatási átszervezést illetően halasztást javasol. Külön kell választani a fejlesztési régiók kér-dését a közigazgatás általános reformjára vonatkozó imperatívusztól – és az utóbbit illetően halasztásra van szükség. Ezzel a kormánykoalícióban a kérdést illetően patthelyzet alakult ki, ugyanis a működőképes kormány-hoz a parlamenti többség az RMDSZ nélkül nem biztosított.²¹

Közben újabb szereplők jelezték egyet nem értésüket az átszervezés-sel, van olyan megye – például Bihar –, ahol a megyei tanács kilátásba helyezte helyi népszavazás kiírását, ha a kormány előzetes népi konzultá-ció nélkül kíván lépni.²²

3. Érvek és szempontok

Az első fontos kérdés az átszervezést illetően: létezik-e valós politikai szándék a megvalósítására? A válasz az ország közigazgatási átszervezésé-re indoklásként felhozott szempontok és érvek adhatják meg.

Mivel az átszervezés az államfő által elkészítettetett tanulmánnyal ke-rült politikai napirendre, egy megjegyzés erejéig érdemes a Stanomir-je-lentéshez visszatérni. Annak ellenére, hogy az elemzés több igazi érvet so-rol fel a román alkotmány(os rendszer) átformálásának a szükségességére, a benne felhozott érvek és az elemzés logikája határozottan visszaautal a

²⁰ Lásd: többek között a B1 tévében 2011. június 23-án elhangzott nyilatkozatát.

²¹ Lásd: Az RMDSZ ragaszkodik a 16 régió tervezetéhez, <http://www.e-nepujasag.ro/op/article/megalakult-az-%C3%BAj-szkt>, letöltve 2011. okt. 15.

²² Lásd: <http://www.ziare.com/oradea/stiri-actualitate/bihoreni-vor-fi-chemati-la-referen-dum-pentru-a-si-apara-judetul-2277524>, megnyitva 2011. okt. 15.

közelmúlt eseményeire (az államfő felfüggesztése), vagyis a Jelentés hangvétele bizonyos fokig igazodik a megbízó személyéhez.

A közigazgatási átszervezés tematizációja jellemző Traian Băsescu politizálási stílusára, aminek lényege: meglepni a politikai ellenfelet. Ez neki olyannyira sikerült, hogy nem is mozdult el a vita az általános politikai szlogenek talajáról, a párbeszéd kifulladás, még mielőtt lényegében elkezdődött volna. Az elemzők felróják²³ az államfőnek, hogy kérdésfelvetésével több szinten hibázott: nem sikerült az alkotmányreform kérdését semleges mederbe terelni; az alkotmányreformot kampánykérdésként kezeli;²⁴ a Jelentés 23 fejezetéből 10-re reflektál, vagyis nem az egész elemzés, csak annak csak bizonyos elemei voltak fontosak a számára. A Jelentés bemutatásán mondott beszédében vitatható érvek és megjegyzések hangzottak el. Azt állítja, hogy ország mai közigazgatási felosztása a jelenlegi körülmények között azért értelmetlen, mert nem egy szabad ország számára hozták létre, hanem a polgárok ellenőrzésének a szándékával.²⁵ Ez azt jelzi, nem érti (nem akarja érteni) a kérdés lényegét: a közigazgatási felosztás akkor lehet a diktatúra eszköze, ha semmibe veszi a helyi közösségek kötődéseit, elvárásait, ha ezek megnyilatkozására nem teremt intézményes lehetőséget. Csakhogy Románia közigazgatási rendszerét illetően csak a megyehatárok régiek, az intézményi felépítés 1989 utáni, pontosabban 1991-ben születik meg a törvény. A mostani helyzet viszont, amikor a helyi társadalmat nem vonják be a területi átszervezésről szóló társadalmi vitába, sokkal inkább a központi elképzelések erőszakos érvényesítése, tehát a folyamat éppen fordított: a javasolt átszervezés tartalmaz erőszakosságra utaló elemeket. Az államfő további vitatható megállapítása a demokrácia és a bürokrácia kapcsolatára vonatkozik: „Románia már nem rendőrállam, és nincs szüksége megannyi adminisztratív egységre és a mellé rendelt bürokráciára.” Itt egy tudományos alapigazság figyelmen kívül hagyásával állunk szemben: a demokrácia sokkal költségesebb, mint a diktatúra, a demokrácia intézményes kerete mindig sokkal szélesebb, mint a parancsutasításos rendszereké. Vagyis a közigazgatási átszervezést illetően az államfőnek nincsenek igazi érvei.

A kormánynak sem elképzelése, de még kommunikációs stratégiája sincs az átszervezést illetően, ami önmagán túlmutató jelenség, hiszen a kormányfő a PDL elnöke is egyben.

A fő kormánypárt, a PDL akarja az átszervezést, de miért? A párt történetében soha nem fordult elő, amikor az államfőtől eltérő véleményt

²³ Lásd: Andreea Pora: Controversele revizuirii Constituției, In *Revista* 22, 2009.január 16.

²⁴ 2009-ben, a Jelentés nyilvánosságra hozatala után került sor az elnökválasztásra.

²⁵ Az állítás 1968-as kontextusban sem teljesen helytálló, hiszen a helyi tiltakozásokra válaszként jöttek létre a „székely” megyék.

képviselt volna. Szempontjai – EU-s pénzek lehívása, költségvetési ráfordítások csökkentése – másodlagosak és (olykor igazságtartalmukban is) vitathatók. Nem bevallottan, de kampányeszközként kezeli a kérdést, és alighanem létezett a párton belül egy olyan forgatókönyv, mi szerint az átszervezéssel együtt járó politikai elit-csere során alakíthatóak úgy a helyi politikai feltételek, hogy a kormánypárt a valós támogatottságát meghaladó mértékben gyűjtsön be szavazatot.²⁶

Az ellenzéknek a közigazgatási átszervezés elutasításához nincs szüksége érvekre – csak annyit állít a reformról, amiből kitetszik: van véleménye, de számára a kérdés nem fontos.

Érvként jelenik meg egyik-másik előterjesztésben (lásd: Stoica) az ország nagysága, mint az átszervezést befolyásoló tényező. Ez önmagában nem érv, csak akkor, ha világos elképzelést fogalmaznak meg a központi és a helyi közigazgatás közötti kapcsolatokról, ha megtörténik a helyi közigazgatás működésének és teljesítményének mélyreható elemzése.²⁷ A bukaresti Pro Democratia Egyesület Tódor Árpád által összeállított elemzése a régiók kérdésével kapcsolatosan azt állítja: ennek akkor van értelme, ha együtt jár a helyi hatalom kompetenciáinak növekedésével – ha regionális parlamenteket hoznak létre. Vagyis az átszervezés elsődlegesen nem a terület újrafelosztásának, hanem a különböző közigazgatási szintek között a feladatok újraelosztásának a kérdése. Ha erre létezik világos elképzelés, akkor kell megtervezni az intézményeket és végiggondolni az ezek közötti kapcsolatot. Utolsó lépésként kerülhet csak sor „térképek rajzolására”.

A közigazgatási rendszer kialakításában meghatározó lehet az ideológiai keret is. Veress Emőd idézi egyik tanulmányában (Veress 2006) Emil Cernea román jogtörténész professzort, aki a valamikori Magyar Autonóm Tartományról ekként vélekedik: „A régiók megalakítása igazolta Románia kormányainak félelmét az igazgatási decentralizáció elveinek túlzott alkalmazásáról a Magyar Autonóm Tartomány formájában. Valóban, a MAT létrehozása kiváltotta a magyar kisebbség ellenséges megnyilvánulását a román állam egysége ellen, az autoritásának visszautasítása által, a Magyarország iránti lojalitás nyílt kinyilvánítása révén, a román nyelv, mint államn nyelv használatának elutasítása által. Ezért megszüntették.” Erről a magyar elemzőnek egészen más véleménye van. Először is a román kormányok fé-

²⁶ 2011-ben két képviselőházi választókerületben szerveztek választást: előzetes tévériportok dokumentálták, a kormánypárt jelöltje egy moldvai kerületben milyen eszközökkel vásárolja meg a szavazatokat – és nyert. Nem indult eljárás ellene, az ellenzék nem tudott a csalás ellen sikeresen fellépni.

²⁷ Erre tesz kísérletet a Pro Democratia Egyesület kiadványaiban: *Reforma constitutională în România – aspecte teoretice și istorice*, 2008; és *Reforma constitutională în România – Teme, dezbateri și propuneri*, 2008.

lelméről beszélni a decentralizációt illetően 2003-ban, Románia EU-s tagfelvételének a küszöbén – a történelem folyamatainak meg nem értését jelenti. De ennél fontosabb kisebbségi szempontból a MAT létrehozásának politikai kontextusát megvizsgálni. Az elsődleges elemzés a kor lehetőségeiből és a politikai szereplők céljaiból indul ki, és Stefano Bottoni tanulmánya bizonyítja, hogy mit jelentett 1952-ben magyar illetve román oldalon az „autonómia” (Bottoni 2003). Bottoni szerint már az 1950-es közigazgatási felosztás teljesen szovjet mintájú volt, vagyis nem az 1952-es újrafelosztás jelentette a szovjet minta átvételét még akkor sem, ha az új alkotmány és a vonatkozó kisebbségi területet illetően konkrét „javaslatok” érkeztek Moszkvából.

Ezzel szemben az a kérdés kiemelt jelentőségű, amit Bottoni is feltesz idézett dolgozatában: „majdnem 4 évvel azután, hogy a nemzetiségi kérdést hivatalosan megoldották, mi indokolta a tartomány létrehozását?” Mivel autonómiáról szó sem lehetett, a szimbolikus politizálás klasszikus példájával állunk szemben. Miért volt/lehetett szüksége a román központi vezetésnek a MAT-ra, mint politikai eszközre? Ebben a vonatkozásban érdemes lett volna Bottoninak bővebben kitérnie az „enkláv-kérdésre”. A mai autonómiával kapcsolatos diskurzusokban is fellelhető motívum arra utal, hogy a MAT kialakítása a magyar kisebbségi közösség adminisztratív kettéosztásával járt: a MAT-on kívül kerültek számára magyarságuk megélése a korábbinál nehezebbé vált. Bottoni rendkívül részletes adatfel-táró munkája nem hozott felszínre olyan dokumentumokat, amelyek arra utalnának, hogy a kommunista párt vezetése tudatában lett volna a MAT létrehozatalával keletkező többségi mozgáster-növekménnyel. Az ismert, hogy a MAT létrehozatala a nemzetiségi kérdés „magasabb szinten történő megoldását” jelentette, közvetlen szovjet hatásra és utasításra. Ennek következtében viszont másként lehetett kezelni a MAT területén kívül élő magyarságot. Például az 50-es évek elején Észak-Erdélyben a feliratozás-ban a kétnyelvűség általános volt – ezt fel lehetett számolni anélkül, hogy Moszkva vagy bárki szavá tette volna. Dolgozatában jelzi, hogy az ötvenes években kezdődő iparosítás és a vele együtt járó népességmozgás Erdély városainak etnikai arculatát is megváltoztatta, a magyar tannyelvű oktatási és felsőoktatási intézetek fokozatos megszüntetése a MAT-on kívül már az ötvenes évek második felében elkezdődött. Tehát kimutatható az a (több-kevésbé) rejtett motívum, amely a MAT létrehozatalát és ideig-óráig való megtűrését szélesebb kontextusban a román vezetés számára elfogad-hatóvá tette. A MAT tehát egy olyan politikai eszköz volt, amely a ma-gyarságnak kb. egyharmada számára hozott nyelvhasználati és kulturális többletet, a magyarság nagyobb része viszont veszített általa.

Ez a kérdés kikerülhetetlenül visszatér minden közigazgatási átszer-vezés kapcsán.

4. Összegzés

Nem tértem ki elemzésemben a közigazgatási átszervezésre vonatkozó szakirodalomban fellelhető eljárásokra,²⁸ hiszen nem az átszervezés elméleti keretével, hanem a javaslat felmerülésének politikai kontextusa és kisebbségpolitikai vonzatai fontosak a számomra.

Az elsőként megfogalmazott kérdésre a válasz: a területi-közigazgatási átszervezés nincs előkészítve, nem születtek meg a szükséges előtanulmányok, nem létezik pontos forгатókönyv, a felvetés nem épül valós politikai szándékot jelző jövőkép-elemekre – tehát a politikai kontextusra épülő politikai játéknak minősül. A közigazgatási átszervezés ügyét leválasztották az alkotmány-módosítás kérdéséről, mivel az alkotmány módosítására a jövő évi választásokig nincs elegendő idő, nem járható be az előírt alkotmányos út. Ezért a régiókat a kormánypárti elképzelések nem is régiókként, hanem megamegyékként aposztrofálják – marad az alkotmány által használt megnevezés, tehát az elképzelés végrehajtása nem feltételezi az alkotmány módosítását.

Harmadikként került megfogalmazásra, de kisebbségi szempontból legfontosabb a kisebbségi jogok biztosításának a kérdése. Annak ellenére, hogy a Stanomir-jelentés korrekt módon tárgyalja a kisebbségek jogaival kapcsolatos szempontokat, hiszen figyelmeztet arra, hogy figyelembe kell venni az etnikai határokat és a történelmi hagyományokat, és a kisebbségvédelem Románia által is ratifikált nemzetközi dokumentumainak előírásait²⁹ („a közigazgatás újrászervezésére irányul, kötelezően figyelembe kell vennie a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kérdéseket”) – a közvitákban többségi oldalról ezekre egyáltalán nincs utalás, illetve az ennek a szempontnak az érvényesítésére épülő RMDSZ-javaslat okán egyesek politikai szegregációt emlegettek.

A 2011-ben zajló politikai vita olyan regiszterben zajlik, amely kisebbségi szempontból egyértelműen hátrányos.

²⁸ Idézhető egy sor nemzetközi és magyar szerző, itt az a fontos, hogy román szerzőktől is idézhető a kérdést tudományos alapossággal kezelő tanulmány: Mircea Preda: Actuala organizare administrativ-teritorială a României este perimată? (Románia jelenlegi közigazgatási-területi felosztása túlhaladott volna?); vagy a bukaresti Közpolitikai Intézet elemzése (A. Ghinea-A. Moraru: Considerente privind procesul de descentralizare în România, reforma administrativ-teritorială / Szempontok Románia decentralizációját és a közigazgatási-területi reformot illetően.)

²⁹ Utalás történik a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájára és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményre.

Könyvészet

- Bottoni Stefano (2003) A sztálini „kis Magyarország” megalakítása (1952) *Regio* 3 sz.
- Ghinea, A. – Moraru, A. (2010) *Considerente privind procesul de descentralizare în România, reforma administrativ-teritorială* Institutul de Politici publice București
- Preda, Mircea (2007) Actuala organizare administrativ-teritorială a României este oare perimată? In *Buletin de informare legislativă* nr. 4.
- Stan, Andrei (2009) Conflictul dintre președinte și premier (2004-2008), *Sfera Politicii*, nr. 9 (139)
- Stoica, Valeriu (2006): Necesitatea și principalele direcții ale revizuirii Constituției României, http://www.cadi.ro/docs/valeriu_stoica_reevaluarea_constitutiei.pdf, letöltve 2011.okt.16.
- Veress Emőd (2006) A regionális fejlesztés szabályozását meghatározó tényezők Romániában, In *Kisebbségkutatás* 1 sz.
- Vincze Gábor (2003) *Történeti kényszerpályák*, Pro Print Csíkszereda

Kisebbségi jogok, alkotmány és politikai rendszer Romániában

Minority Rights, Constitution and the Political System of Romania

The article gives a short analyses of the interdependence between the circumstances of the adoption of the Romanian Constitution and nature of the incorporated minority rights deriving from the „soft law” of the international treaties and the European integration process. The author try to outline the model of the language rights toward the Romanian political system, its specific conditions are developing the management of the linguistic difference. Other minority rights are taking in account on the base of constitutional prescriptions and the interpreting practice developed by the political context. A short comparative picture is given too, including other states from Central and Eastern Europe.

A rendszerváltás óta eltelt jó húsz esztendő, valamint az európai integráció tapasztalatai immár kellő perspektívát kínálnak ahhoz, hogy a romániai kisebbségek – elsősorban a magyarság – helyzetét ne csupán a szokványos jogharc kronológiája és politikai logikája, valamint a jogalkalmazás intézményi feltételei felől tekinthessük át, hanem megpróbáljuk egyfajta rendszerevolúciós tipológiákba helyezve is végiggondolni azt.

Közismert, hogy a román alkotmány Európa legmerevebb alkotmányai közé tartozik, mivel módosítását három feltétel is nehezíti, illetve korlátozza: 1) az alkotmánymódosító törvényjavaslat elfogadásához kétharmados többség szükséges a parlament mindkét házában (külön-külön), illetve háromnegyedes többség a két ház együttes ülésén, amennyiben a kétharmados többség az egyes kamarákban eltérő változatot fogadott el; 2) az elfogadott módosító törvényt 30 napon belül megszervezett népszavazásnak kell megerősítenie – ez lehetőséget teremt a módosítás ellenzőinek, hogy ellenkampánnyal, „népi vétóval” megakadályozzák azt; 3) végül a módosításnak „tartalmi korlátai” is vannak, nem terjedhet ki „a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre” (152.szakasz).¹ Ez utóbbi előírás, a román alkotmány örökkévalósági klauzulája nem csupán

¹ A továbbiakban a román alkotmány rendelkezéseinek magyar nyelvű fordítását a következő kiadás alapján idézzük: *Románia Alkotmánya*. Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003. A bevezetőt írta Varga Attila és Veress Emőd.

a módosíthatatlan rendelkezéseket jelöli meg, hanem a nemzetállami politikai centrum szakralizált téziseit² is tartalmazza.

E feltételekből nem csupán az következik, hogy az alkotmánymódosításra egyfajta „többségi csomag” formájában kerülhet sor, amelyet a módosításra „szövetkezett” többség állít össze, hanem az is, hogy az alkotmánymódosításra alkalmas politikai kontextus viszonylag ritkán alakul ki. Az alkotmányozási blogrolling ugyan számos politikai rendszer sajátja, romániai specifikumát azonban épp a kisebbségi jogokkal kapcsolatos szakaszok esetében láthatjuk a legvilágosabban.

A román alkotmányba foglalt, közvetlenül kisebbségjogi és kisebbségpolitikai relevanciájú szakaszok száma 12 (az alkotmány összesen 156 szakaszból áll). Közülük az 1. és 4. szakaszok a román állam és nemzet definícióját adják meg, e cikkek kritikai irodalma ismert, itt csak az egyik legfontosabb konklúziót ismételtnék meg: a román nemzetfogalom ket-tősségének („polgári” illetve „kulturális/etnikai”) alkotmányos fenntartása olyan stratégiai törekvés, amely egyrészt – logikáját tekintve – beleillik az európai nemzetépítés tipológiájába (a történeti fáziskésés kérdését itt most nem vizsgáljuk), másrészt – az alkotmány szakralizált kitételeivel együtt (152. szakasz) – olyan politikai diskurzuskörnyezetet teremt, amely eleve elutasítható lehet bizonyos alkotmányos intézmények, újítások bevezetése tekintetében.³

A kisebbségi jogok alkotmányos rögzítése tulajdonképpen vajmi kevés garanciális elemet tartalmaz azok érvényesíthetőségére vonatkozóan. Ennek alkotmányjogi, valamint a politikai rendszer működésével összefüggő okai vannak. Egyrészt, mivel az alkotmány a rendszerváltást követő évek nemzetközi jogi környezetében, az európai emberjogi egyezmények és a nemzetközi „soft law” kényszerítő befolyása alatt fogalmazódott meg⁴, a kisebbségek jogait egyéni jogokként fogalmazta meg (6.szakasz, 2.bek. – az identitáshoz való jog; 32. szakasz, 3.bek. – a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktathassák őket), anélkül azonban, hogy specifikus intézményi kötelezettségeket is megállapított volna.

Másrészt, ahol az alkotmány megfogalmaz ugyan néhány konkrét intézményi szabályozást, elsősorban a hagyományok és a korábbi törvények alapján már kialakult gyakorlat szerint – a helyi közigazgatás (120. szakasz, 2. bek. – anyanyelvhasználat a helyi közigazgatási hatóságok-

² Ezek a politikai vitákban egyfajta cenzúrát eredményeznek.

³ Lásd Gabriel Andreescu: *Națiuni și minorități*. Ed.Polirom, Iași, 2004, 150-151. p.

⁴ Lásd Georg Brunner: *A kisebbségek emberi jogai: egyéni jogok, csoportjogok vagy önrendelkezési jog?* In Kisebbségkutatás, 1998 (7. évf.), 3. sz., 306-308. p.

kal és a dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban), illetve az igazságszolgáltatás (128. szakasz – anyanyelv és tolmács használata az igazságszolgáltatásban) területéről van szó –, ott is rendkívül lassú a jogok bővülése. Maguk a jogi keretek elmaradnak az alkotmányban elvileg rejlő lehetőségektől, másrészt a lassan fejlődő jogi keretek még így is a mindennapi valóság előtt járnak.⁵

Érdemes e lassú fejlődés okait számba venni:

- 1) Egy jelentős szemléleti akadályt rögzít maga az alkotmány: a 13. szakasz egyetlen rendelkezése szerint „Romániában a román nyelv a hivatalos nyelv”, és az egyes területeken a román nyelv elsődlegessége további megerősítést kap (32. szakasz, 2. bek.: „Az oktatás minden fokon román nyelven folyik”; 128. szakasz, 1. bek.: „Az igazságszolgáltatási eljárást román nyelven bonyolítják le”). Ott, ahol a kisebbségi nyelvhasználat szabályozása nem elég pontos, a szemléleti meghatározottság annak elutasítását favorizálja.
- 2) Szintén fontos szemléleti tényező a nyelvhasználati jogok egyéni jogi megalapozottsága. Ez procedurális értelemben egyrészt a kvázi-kérelmező helyzetébe helyezi a kisebbségi nyelvhasználót (aki kéri a hatóságtól joga gyakorlásának biztosítását), másrészt teret nyit a hatósági önkénynek annak megállapításában, hogy a létező joghoz adottak-e biztosításának kommunális feltételei.
- 3) Végül: fontos tényezője e folyamatnak, hogy a román alkotmánybírósnak nincs konzisztens gyakorlata e téren, amely iránymutató döntésekkel töltené ki a hiányzó szabályozás terét.

A lassan fejlődő jogi keret tipológiai elhelyezéséhez több lehetőség is adott. Egy tisztán jogi-közigazgatási tipológiát Veress Emőd idéz Miquel Siguántól.⁶ Eszerint az európai államokat a kisebbségi anyanyelvhasználat elismerése szempontjából öt kategóriába lehet csoportosítani: 1) egyetlen hivatalos nyelvvel rendelkező államok (Franciaország); 2) azok az államok, amelyek egyetlen hivatalos nyelvvel rendelkeznek, de a kisebbségi nyelvhasználat számára törvényesen biztosítanak bizonyos jogokat (például Románia, Szlovákia); 3) azok az államok, amelyek egyetlen hivatalos nyelvvel rendelkeznek, de egyes autonóm közigazgatási régiókban hivatalos jelleget biztosítanak kisebbségi nyelveknek is (Spanyolország – a kasztíliai spanyol hivatalos az ország egész területén, a baszk, a katalán

⁵ Veress Emőd: *Nyelvhasználati jogok a román közigazgatásban*. In Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2006, 2. sz., 41. p.

⁶ Miquel Siguán: *L'Europe des langues*. Mardaga: Lieja y Paris, 1996. Idézi Veress Emőd: *Nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználatára néhány európai ország közigazgatásában*. Korunk, 2001, 10. szám, 90-96. p.

és a gallego az illető régiókban a spanyol mellett); 4) föderatív államok, amelyekben minden egyes föderatív egységnek (tagállamnak, régiónak) más-más hivatalos nyelve van (Svájc); 5) azok az államok, amelyek hivatalosan többnyelvűek a területük egészét illetően (Finnország⁷, Luxemburg⁸).

E tisztán jogi-közigazgatási tipológia szerint Románia a kilencvenes évek végétől az 1. kategóriából a 2.-ba került át, és ebben a döntő mozzanat a 2001. évi 215. sz. közigazgatási törvény elfogadása volt. Ezt a tipológiai átmenetet jellemezve azt mondhatjuk, hogy a kisebbségi nyelvek közigazgatási használata, amely a kisebbségi nyelvpolitikai rezsim legmeghatározóbb területe, a kilencvenes évek elején „megtűrt” gyakorlat volt: volt rá ugyan törvényes lehetőség (az 1991-es 69. számú közigazgatási törvényben), de azt csak a helyi többséget alkotó kisebbségek tudták érvényesíteni. Ezen az 1996-os jobbközép kormány az 1997. évi 22. számú sürgősségi kormányrendelettel változtatott, azonban a rendeletet az Alkotmánybíróság 1998-ban érvénytelenítette (nem a nyelvhasználati rendelkezések miatt). Ezért a változás csak a 215-ös törvénnyel következett be.⁹ A 215-ös törvény életbe lépését követően a kisebbségi nyelvhasználat egyfajta „törvényes-megengedő” szakaszba lépett, amelynek gyakorlatát a 2003-as alkotmánymódosítás rögzítette. Ez egyben megteremtette annak lehetőségét, hogy a nyelvhasználati lehetőségek tovább bővüljenek anélkül azonban, hogy alapvető változást hoznának a jogi-szemléleti keret tekintetében. Ezt a prefektusi intézmény törvényének 2005-ös módosítása jelezte, amely előírta, hogy biztosítani kell a nemzeti kisebbségek és az államigazgatás dekoncentrált szervei közötti kisebbségi nyelvhasználatot is (a korábbi rendelkezések csupán az önkormányzati intézményekre vonatkoztak).¹⁰

A kisebbségi nyelvpolitikai rezsim kilencvenes években bekövetkezett átalakulását egyébként hasonló módon írják le a nyelvészociológusok is, akik a nyelvi funkciók allokálása felől közelítik meg e folyamatot.¹¹ Ebben a megközelítésben 2006-ig a romániai kisebbségi nyelvhasználatot egy, a hegemonia felől a pluralizmus irányába mutató fejlődés jellemzi, melyben 1996, az RMDSZ kormányrakerülése volt a fordulópont. Ebben azonban „a kisebbségi nyelvi funkciók allokációja úgy történik, hogy köz-

⁷ Finn és svéd

⁸ Luxemburgi, német és francia

⁹ Veress Emőd: *Nyelvhasználati jogok a román közigazgatásban*. In Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2006. 2. sz., 35-36. p.

¹⁰ I.m. 36.

¹¹ Lásd Horváth István: *Kisebbségi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában*. In Magyar Tudomány, 2009. november, 1304-1312. p.

ben folyamatosan kihangsúlyozódik és újratermelődik az államnyelv és a kisebbségi nyelvek közötti szimbolikus státusegyenlőtlenség”¹². Leginkább Székelyföldön látható ez, ahol a kisebbségi nyelvhasználat majdnem minden jogi és intézményi feltétele adott, mégis a román politikai elit számára elképzelhetetlen, hogy a magyar nyelvet regionális hivatalos nyelvként fogadja el és határozza meg.¹³

Felmerül a kérdés, hogy az itt vázolt tipológiában melyek a romániai fejlődés lehetséges irányai. Elvileg a román gyakorlat pozitív irányú fejlődés esetén az előbb vázolt típusok közül mind a 3-as (spanyol), mind az 5-ös (finn) nyelvhasználati modellt előrevetítheti. Jogbővülés esetén azonban valószínűbb az a fejlődési irány, amely a régiók kialakítása után kezdődhet (e kérdés Romániában 2011 nyarán került napirendre). Amennyiben létrejönnek a közigazgatási régiók – úgy, hogy azokon belül a magyarság számottevő regionális kisebbséget vagy akár többséget (Székelyföld) alkosson –, a jelenlegi nyelvhasználati gyakorlat lassú bővítése az erdélyi régiók közül néhányban a magyar nyelv hivatalos egyenrangúsítását eredményezheti a román mellett.

A finn nyelvhasználati modell kialakulása történeti okok miatt nem valószínű, az ugyanis egy teljesen más nemzetépítési folyamaton alapszik. Mivel Finnországban a finn nemzetépítés egy nyelvileg kisebbségi helyzetben levő svéd elit kulturális és államszervezői teljesítményén alapszik, létrejöhett az egy politikai nemzet – két nyelv modellje. A román nemzetépítés azonban a magyarral szemben kristályosodott ki, ezért a közigazgatás nyelvi rezsimje csak a hatalom területi megosztása nyomán alakulhat ki.

A nyelvhasználati jogok bővülésének evolúciós modelljéhez hasznos tekintetbe venni Arzoz normatív tipológiáját¹⁴ is. Eszerint a világ államai-ban létező nyelvhasználati rezsimek és nyelvhasználati jogok öt normatív modellbe sorolhatók, amelyek a gyakorlatban nem annyira kizárják, mint inkább kiegészítik egymást; ezek: a) az emberjogi modell; b) az „új” kisebbségi jog modellje; c) a „rég” kisebbségi jog modellje; d) az őshonos népek jogainak modellje; e) a hivatalosnyelv-modell.¹⁵

Ha nemzetközi emberjogi egyezményeket vizsgáljuk, azok (egyetlen kivétellel¹⁶) nem foglalkoznak közvetlenül a nyelvi jogokkal, mégis e normáknak van szerepük a nyelvi tolerancia kialakításában. Az az álla-

¹² I.m. 1307.

¹³ Jóllehet, Románia aláírta és ratifikálta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartáját is (a ratifikálásra 2007-ben került sor a 282. sz. törvény alapján)

¹⁴ Lásd Xabier Arzoz: *Accommodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights*. In *European Constitutional Law Review*, 2010, 6: 102–122.

¹⁵ Arzoz, i.m. 105.

¹⁶ A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966), 27.cikk

mi szabályozás ugyanis, mely meggátolja a nyelv magánhasználatát, több nemzetközi jogi normát is sérthet, mégpedig a következőket: a magán- és családi élethez való jogot, a diszkrimináció tilalmát, a szólás szabadságát, valamint azt a jogot, hogy egy nyelvi kisebbség tagjai egymás között használhassák nyelvüket.¹⁷ Látszólag tehát az „emberjogi modell” nagyon keveset nyújt a nyelvhasználati jogok bővítése, hivatalossá tétele terén. Azonban e modellben rejlik néhány olyan lehetőség, amely épp a többi modell kiegészítéseként válik jelentőssé. Főleg abból adódóan, hogy morális alapja a személy méltósága és autonómiája.

A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányába (1966) foglalt szólásszabadság az ENSZ Emberjogi Bizottsága szerint tartalmazza a szólás nyelve megválasztásának a szabadságát is. Pontosabban: a Bizottság szerint egy állam dönthet egy vagy több nyelv hivatalossá tételéről, de nem dönthet arról, hogy a közszférán kívül az egyének a szólásszabadság alapján megválasszák megszólalásuk nyelvét is.¹⁸ Ebben az értelmezésben a közszféra és magánszféra határvonalának, valamint a nyilvánosságnak a kérdései kerülnek az előtérbe.

Ismeretes és precedensértékű e tekintetben a quebeci kereskedelmi cégtáblák ügye (Ballantyne, Davidson és McIntyre vs. Kanada ügy), melyben a quebeci tartományi francia kormány azon törvényét perelték, amely szerint a kereskedelmi cégtáblákat, reklámokat csakis francia nyelven lehet kiírni. A peres kérelmezők szerint ez sérti a szólásszabadság jogát, amire a quebeci kormány válasza az volt, hogy az csak a politikai, kulturális és művészeti vélemény kifejtésére vonatkozik. Az ENSZ Emberjogi Bizottsága elutasította ezt az érvelést, szerinte a szólásszabadság a gazdaság, a szabad piac területe is vonatkozik, azt csak az erkölcs, a közbiztonság, a közrend és a közegészség érdekében lehet korlátozni. A szólásszabadság biztosítása ugyan nem ró pozitív nyelvi kötelezettségeket az államra, viszont előírja számára a „nyelvi be nem avatkozás kötelezettségét” az egyének magánügyeibe.¹⁹

Különösen összetett e kérdés ott, ahol – mint Romániában is – a kisebbségi nyelv már betört a közszféra bizonyos területeire, de minthogy nem vált egyenrangú hivatalos nyelvvé, az előbbi határvonal bizonytalanságai politikai konfliktusokban is megjelennek. Egy példa erre: 2011 nyarán Valentin Ionașcu Kovászna megyei alprefektus felszólította az egyik sepsiszentgyörgyi üzletláncot, hogy reklámjait románul is tegye közzé,

¹⁷ Ferdinand de Varennes: *Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban*. In *Fundamentum* 1998/1-2. 26. p.

¹⁸ Arzo, i.m. 106.

¹⁹ Lásd Ernszt Ildikó: *Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból?* In *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2006. 2. sz., 24. p.; de Varennes, i.m. 29-30.

mert azok közérdekű információk.²⁰ (Itt is a közérdekű, a nyilvános és kereskedelmi szféra, mint magánszféra közötti fogalmi zavarok teremtették meg a beavatkozás lehetőségét, jóllehet az ENSZ Emberjogi Bizottságának előbb ismertetett döntése már világos támpont arra nézve, hogy a köztéri reklámfeliratok a szólásszabadság körébe tartoznak.)

Az „új” kisebbségi modell az angolszász országokban alakult ki, elsősorban a bevándorlók és a vendégmunkások csoportjaira vonatkozik, akik esetében az egyenlőség, a társadalmi integráció és/vagy a felzárkóztatás kérdései állnak az előtérben, a nyelvhasználati és anyanyelvi oktatási jogok ezekkel összefüggésben fogalmazódnak meg. Tulajdonképpen nem is jogokról, hanem közpolitikai eszközökkel biztosított előnyökről van szó, amelyek (az angolszász politikai hagyományú államokban) a nem egyenlők egyenlőségének az előmozdítását célozzák, vagyis nem a csoport fennmaradását, hanem a gyors integrációját a többség társadalomba. E modell célja az egyenlővé válás, integráció az egyenlők társadalmába.²¹

A „régí” kisebbségi modell morális alapja ezzel szemben az egyes etnikulturális közösségek és nyelvi kisebbségi csoportok azon jogának és igényének az elismerése, hogy identitásuk és kultúrájuk megőrzéséhez, reprodukciójához és továbbadásához különleges védelemben és támogatásban kell részesülniük, amely védi őket az asszimilációval és az akkultúrációval szemben.

Az őshonos népek modelljének morális alapja rokon a „régí” kisebbségi modellel, a különbség: a nemzetközi jogi eszközök jóval szegényesebb tára. Az őshonos népek jogaira vonatkozóan nemzetközi egyezmények (lényegében kettő, melyek közül az egyik, a 2007-es ENSZ-nyilatkozat nem kötelező erejű) amelyek inkább a saját közösségi szállásterületre, a lakóterület ásványkincsei fölötti rendelkezésre és a belső önrendelkezési jogra vonatkoznak, a nyelvi jogok tekintetében viszont nem érik el a „régí” kisebbségeket támogató joganyag szintjét.²²

Végül, a hivatalosnyelv-modell azokban az országokban valósult meg, amelyek alkotmányukban több nyelvet is hivatalossá tesznek (Belgium, Kanada, Finnország, Svájc, India, Dél-Afrika stb.). Egy második nyelv hivatalossá tétele mindig fundamentális politikai döntés, amelyet valamely nyelvi közösségnek az állam politikai „közösségébe” való behelyezése motivál. Ennek morális indoka lehet az illető nyelvi (etnikulturális) közösség fennmaradásának biztosítása, közvetlen politikai logikája mégis disztributív: csak

²⁰ Farkas Réka: *Ki vigyáz a magyar nyelvre? (Számon kéri a prefektúrát)*. Háromszék, 2011. augusztus 19.

²¹ Lásd Arzoz, i.m. 112-115.

²² Lásd Arzoz, i.m. 115-117.

azok a nyelvi közösségek kapnak hivatalos nyelvet egy államon belül, amelyek nagyságukkal, kapcsolataikkal, politikai szervezettségükkel alapvetően hatni tudnak az illető állam politikai stabilitására. A két indok közötti feszültségből következik, hogy a nyelvi jogok megszűnnek egyetemes emberi jognak lenni amint valamely, e jogokkal felruházott közösségeket alkotmányos kompromisszum alapján megneveznek.²³

A romániai magyar kisebbség nyelvhasználati perspektíváira nézve a tipológia néhány következtetést sugall. Mindenekelőtt magyarázatot nyújthat arra, hogy a „régí” kisebbség modell szerint alakuló romániai nyelvpolitikai rezsim miért ragadt meg az ambivalens státusegyenlőtlenség állapotában. A „régí” modellnek ugyanis két útja volt: a nyugatibbnak a belső jog fejlődése volt a meghatározó eleme, míg Kelet-Közép-Európában a „soft law”-szerű nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás. Ebből adódóan a nyugati megoldásokban a belső stabilitást megerősítő fundamentális politikai döntések és az ennek megfelelő közjogi intézmények létrehozása került az előtérbe, míg a kelet-közép-európai térségben általában (néhány kivételtől eltekintve) a „soft law” ambivalenciáját emelték be a belső jogba, azaz egyéni jogokat kevés vagy teljesen hiányzó közjogi garanciák nélkül. Mindez tulajdonképpen annak a következménye, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok csupán kötelezik az aláíró államokat arra, hogy intézkedéseket foganatosítsanak, azonban ezeknek a megállapításánál nagy mérlegelési szabadságot hagynak meg az illető államoknak.²⁴

A hivatalosnyelv-modellnek fontos konzekvenciája, hogy – valamilyen intézményesítése esetén – minden bizonnyal különbséget eredményez a magyar nyelv és a többi kisebbségi nyelv státusa között. Egyedül ugyanis a magyar nyelvű beszélők rendelkeznek azzal a demográfiai súllyal és politikai önszervezési potenciállal, amely e modell valamelyik változatát esetleg elérheti. Ebből viszont az következik, hogy stratégiai értelemben nincs, nem tud fennmaradni szövetség a különböző kisebbségek politikai szervezetei között.

A közigazgatási nyelvhasználat mellett az oktatás a másik érzékeny nyelvhasználati terület. Itt is a „hegemonikus megengedő” gyakorlat hasonló módja alakult ki; bár az alkotmány látszólag teljes szabadságot enged a kisebbségi oktatás megszervezéséhez, „az oktatási törvényekben foglalt konkrét gyakorlati feltételek lefelé nivellálva szabályozták”²⁵ e tevékenységet.

²³ Lásd Arzoz, i.m. 120.

²⁴ Brunner, i.m. 307.

²⁵ Horváth István: *Kisebbségi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában*. In Magyar Tudomány, 2009. november, 1307. p.

A gyakorlat intézményesülési formáit itt is az határozta meg, hogy a látszólag emberjogi feltétlenséggel meghatározott kisebbségi oktatási jogok (32. alkotmányszakasz: „Garantált a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktassák őket”) a valóságban nem kaptak ennek megfelelő alkalmazási kereteket. Az alkotmány ugyanis nem rendelkezett arról, hogy ezek a jogok milyen típusú intézményekben valósulnak meg (a fenntartói, szakirányítási és pedagógiai-tervezési jogosítványok és kötelezettségek tekintetében), ezeket a törvényekre utalta, amelyek révén a kérdés belemosódott a romániai oktatásügyi intézményrendszer egészébe.

Úgy tűnik, hogy a kisebbségi oktatás alkotmányos megalapozása nagyjából ehhez hasonló módon történt az összes kelet-közép-európai államban. Arzoz összesítése szerint, míg a nyugati államok (Németország, Hollandia, de ide sorolandó Csehország is) a kisebbségi oktatást csak törvényben szabályozzák, a közép- és kelet-európai államok többsége az alkotmány szintjén is rendelkezik a kisebbségi nyelven folyó oktatáshoz való jogról.²⁶ Az 1998-as albán alkotmány nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről rendelkezik, akiknek joguk van anyanyelvükön tanulni, illetve anyanyelvi oktatásban részesülni (20. cikkely, 2. bek), Bulgária alkotmánya elismeri a más anyanyelvűek jogát, hogy a bolgár nyelv kötelező elsajátítása mellett tanulják és használják anyanyelvüket a kötelező közoktatás keretén belül (36. cikkely, 2. bek.). Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak Moldova Köztársaság (35. cikkely, 2. bek.), Macedonia (48. cikkely, 2. bek.), Szlovákia (34. cikkely, 2. bek.), valamint más államok alkotmányai. De mivel ezek az alkotmányok nem rendelkeznek a jogokat biztosító intézményi keretokről, ezekben az országokban is kialakulhatott a „lefelé nivellálás” jogalkalmazói gyakorlata. Egyedül az 1992-ben elfogadott észt alkotmány 37(4)-es cikkelye rendelkezik az intézményi keretokről: „Mindenkinek joga van az észt nyelvű oktatáshoz. A kisebbségek számára létesített oktatási intézmények joga, hogy megállapítsák az oktatás nyelvét”.

A lefele nivellálás gyakorlatának kiindulópontja az, hogy az ország hivatalos nyelvének elsőbbségét megerősítik minden olyan alkotmányparagrafusban, amely a kisebbségi nyelvhasználati jogra is tartalmaz kitélt. A román alkotmány általában is rendelkezik a román nyelvről, mint hivatalos nyelvről (13. szakasz), de megerősíti ezt az oktatás (32. szakasz) és az igazságszolgáltatás (128. szakasz) estén. A szlovák alkotmány 34. szakasza szerint a kisebbségekhez tartozó személyeknek, törvény által megszabott módon, a hivatalos nyelv elsajátításának joga mellett joguk van a) saját nyelvükön oktatásban részesülni; b) használni nyelvüket a hivatalos kap-

²⁶ Arzoz, i.m. 111.

csolatokban; c) részt venni a kisebbségekre és etnikai csoportokra vonatkozó döntések meghozatalában. A szlovák alaptörvény 6. cikkelye szerint a szlovák a hivatalos nyelv, és minden más nyelv hivatalos kommunikációban való használatáról külön törvény rendelkezik.²⁷

A nyelvi hegemonia „megengedő” körülbástyázásának hasonlóságain túl azonban jelentősek az eltérések is az egyes kelet-közép-európai államok között. A nyelvi státusok viszonyába beépített aszimmetria különböző intézményi fejlődési irányokat eredményezett.

A romániai sajátosság az erdélyi magyarságra nézve abból alakult ki, hogy a román alkotmány egyetlen konkrétan is megfogalmazott kollektív kisebbségi jogot ismert el, a kisebbségek sajátos és kedvezményes parlamenti képviseletét. Az ezzel kapcsolatos döntések a rendszerváltás legelső, mondhatni „alapozó” döntései közé tartoznak.

1989 után az erdélyi magyarok rendszerváltás-élményéből táplálkozó tömegidentitása arra a „természetes” meggyőződésre, amorf konszenzusra alapozott, hogy van közös, nemproblemатikus „magyar érdek”, amelyet minden különösebb kérdezősködés és számonkérés nélkül rá lehet azokra bízni, akik valamilyen oknál fogva „épp ott vannak”, hogy képviseljék ezeket. Ez volt az RMDSZ-nek mint mozgalomnak az érületi alapja, és az RMDSZ mozgalmoszerűségének fenntartására irányuló törekvés tulajdonképpen ezt az érületi alapot volt hivatott konzerválni, még akkor is, amikor a pártokra jellemző belső szervezeti építkezés elkezdődött.

Hogyan illeszkedett mindez a kialakulóban levő romániai pártrendszerhez, sőt, magához a formálódó politikai rendszer egészéhez?

Bár a román rendszerváltást nem a kiegyezéssel, „kerekasztal-tárgyalásos” típusba sorolják, az átmenet néhány fundamentális eredménye mégis rendszeralapító konszenzuális elemmé vált. A kisebbségek korporatív parlamenti képviseletének a beillesztése a román párt- és választási rendszerbe, következésképpen a román politikai rendszerbe ilyen 1990-es döntésekből nőtt ki. 1990. februárjától Románia „protoparlamentjében”, a Nemzeti Egység Ideiglenes Tanácsában a magát „forradalmiként” legitimáló pártállami bürokrácia (a Nemzeti Megmentési Front) és a történelmi pártok mellett, egyfajta „korporatív” képviseleti joggal, a nemzeti kisebbségek „érdekvédelmi szervezetei” is megjelentek. Az 1990-es választásoktól kezdődően elfogadott párt- és választási törvényekben (a 92/1990-es törvényrendelet, a 69/1992-es, a 373/2004-es és a 35/2008-as parlamenti választási törvények, a 67/2004-es önkormányzati választási törvény, a

²⁷ Az előbbi egyes alkotmánycikkelyek tartalmi elemeire az alkotmányok hivatalos angol nyelvű szövegei alapján utalok (kivéve a román alkotmányt). A hivatkozott alkotmánycikkelyek számára nézve Arzoz összesítését használtam és egészítettem ki. Lásd még: Arzoz, i.m. 111.

27/1996-os és a 14/2003-as párttörvények) ez a konkrét „kollektív jog” kapott körülbástyázást, amely a 2003-as alkotmánymódosítás nyomán a 62 (2) szakaszban a következő megfogalmazásban kristályosodott ki: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviselőkhez szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. A valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti.”²⁸

Ez az alkotmánycikkely elsősorban a rendszerváltás után megjelent RMDSZ-t hozta sajátos helyzetbe, hiszen egyrészt élvezte a korporatív képviseleti jog azon előnyeit, amelyekkel a többi kisebbség is rendelkezett (a parlamenti képviselőhez való kedvezményes jog, egyesületként való részvétel a választásokon, az „egyetlen szervezet” monopóliuma), másrészt azonban egyfajta mobilizációs versenyhelyzetbe is hozta, hiszen az egyetlen biztosított képviselői helyen túl a parlamentben megszerezhető képviselői mandátumok számát a megszerzett szavazatok arányában kapta. Tehát a magyar etnikai szavazótáborral szemben egyszerre volt egy monopóliumhelyzet birtokosa és a politikai mobilizációban érdekelt ernyőszervezet.

Minthogy megalakulása megelőzte az erdélyi magyar civil szféra megjelenését, az RMDSZ a civil-mozgalmi szférában tulajdonképpen megteremtette a „politikai magyarságot”, még mielőtt annak tagolt társadalmi alapja igazából körvonalazódott volna.

A román alkotmány által szavatolt, a kisebbségek korporatív képviselőjére vonatkozó hallgatólagos politikai egyezség a kilencvenes évek második felétől kiegészült néhány közpolitikai elemmel is, amely a korporatív képviselőjoga mellett még erősebben privilegizálta a képviselői jogot megszerző nemzeti kisebbségi szervezeteket. Ez a kulturális közpolitikák területén volt meghatározó, azon finanszírozások tekintetében, amellyel a román állam a kisebbség kulturális intézményrendszerét támogatta: a mindenkori román kormány a forráselosztás jogát e tekintetben átruházta a privilegizált kisebbségi szervezetekre, vagyis egységes kisebbségpolitika helyett – melynek kidolgozása doktrínát és programot igényelt volna a román pártok részéről – e kormányok „a kisebbségek gondjait” jórészt a korporatív képviselői jogot szerző, és a forráselosztásban privilegizált helyzetbe jutó szervezetekre bízták.²⁹

²⁸ Az így kialakuló kisebbségi képviselőletről általában lásd: Ciprian-Călin Alionescu: *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*. Southeast European Politics, vol. V, no. 1, June 2004; Monica Călușer: *A nemzeti kisebbségek képviselője a Parlamentben fenntartott helyeken*. In Magyar Kisebbség, 2008. 3-4.sz. (49-50.)

²⁹ Ennek intézményi rendszerét leírja: Mohácsék Magdolna: *A nemzeti kisebbségek szervezeteinek kiutalt finanszírozás elemzése*. In Magyar Kisebbség, 2008. 3-4. sz. (49-50) 191-216. p.

E helyzete konszolidálása és megőrzése érdekében az RMDSZ fő stratégiai céljává koalíciós potenciáljának folyamatos erősítése, a mindkét román politikai oldal fele való nyitottság vált. Mindez egy kényes alkupozíció és -egyensúly hosszabb távú biztosításaként is leírható. Az egyik oldalon az RMDSZ lemondott arról, hogy megfogalmazzon egy közjogi jövőképet, és annak alapján működjön együtt (pártként) koalíciós partnereivel (ezáltal arra kényszerült, hogy néhány általános, a demokrácia intézményi kereteivel és az emberi jogokkal összefüggő kérdésben is tranzakciós politikát folytasson), másik oldalon ezek a pártok lemondtak arról, hogy „túlságosan” beleszóljanak a kialakult kisebbségpolitikai intézményrendszer működtetésébe, netán átalakításába, azt informálisan átengedték az RMDSZ-nek, anélkül azonban, hogy a stratégiai kontrollról lemondtak volna. Azaz elfogadták, hogy az oktatásügyben a magyar intézményi hálózat felett az RMDSZ részleges ellenőrzést gyakorol, elfogadták, hogy a román kormány által a kisebbségi magyar kultúrára fordítandó támogatások tekintetében az RMDSZ legyen a legfontosabb döntési centrum. Mindez azonban a koalíciók folyamatosan újratárgyalt eseti kontextusainak sorában történt.³⁰

Összegezve: az itt részletesebben is elemzett politikai stratégia és kontextus tehát az a „rendszerátmeneti elem”, amely a „soft law”-ként bevezett kisebbségi jogok alkalmazását további ambivalenciákkal terhelte.

Felmerül a kérdés: milyen alkotmányos váltás szüntetheti meg ezt a rendszerambivalenciát? A politikai közbeszéd révén majdhogynem közvélekedéssé vált, hogy az alkotmány első szakaszának („Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam.”) a megváltoztatása lehet a megoldás. Az alkotmánymódosítás eddigi története, valamint a kelet-közép-európai térségre jellemző alkotmányreformok alapján³¹ inkább az valószínűsíthető, hogy e cikkely megváltoztatása – amennyiben erre egyáltalán sor kerül – inkább lezár egy közjogi átalakulási folyamatot³², semmint megnyit.

³⁰ Az RMDSZ előbbieken vázolt koalíciós potenciáljának és stratégiájának kérdéséhez lásd még: Bakk Miklós: *Egy paradigma lebomlása – az RMDSZ és az EP-választások tanulságai*. In Kommentár, 2007. 6.sz., 98-107. p.

³¹ Lásd Jasper de Raadt: *Contested Constitutions: Legitimacy of Constitution-making and Constitutional Conflict in Central Europe*. East European Politics & Societies, 2009. no 3, 315-338. p.

³² Általában is egy alkotmány „többnyire az adott társadalom valóságának a lenyomata, nem pedig annak teremője” (Lásd Szmodis Jenő: *Az Alkotmány mint kulturális és emberi jelenség*. Valóság, 2010/8., 42. p.)

Valószínűbb ezért, hogy a kisebbségi és nyelvi jogok érvényesíthetősége szempontjából a közigazgatási szerkezet átalakulása hoz inkább változást.

Az alkotmányos szerkezet fejlődésében megjelenő két dimenzió (az identitás és az uralom-résztétel dimenziói) a közjog két legfontosabb ága, az alkotmányjog és a közigazgatási jog közötti viszonyban is megjelenik. Míg az *alkotmányjog* a politikai közösség, az állami berendezkedés legfontosabb, legalapvetőbb kérdéseit, s a hatalom rendszerében az állampolgár helyét, jogosítványait, kötelezettségeit szabályozza, a *közigazgatási jog* a közösségi szolgáltatások (egészségügyi, oktatási, szociális támogatások stb.) mértékét, igénybevételének módozatait, feltételeit, valamint ezek nyújtásának intézményi szabályait rögzíti³³ Némiképp leegyszerűsítve, az lehet mondani, hogy az alkotmányjog a politikai közösség (*polity*) alanyiségét szabályozza, a közigazgatási jog pedig azon szolgáltatások intézményi biztosításának a módját (*policy*), amellyel a politikai közösség és tagjai közötti kapcsolat fennmarad.³⁴

Mindkét jogág alapvetően fontos, azonban nagyobb, forradalmi változások idején az alkotmányjog (a politikai közösség önmeghatározási kérdései) kerülnek előtérbe, míg konszolidáltabb időszakokban a közigazgatási jog részletei állnak a középpontban.³⁵ És az európai uniós integráció kétségtelenül azt a konszolidációs perspektívát állította az előtérbe, amelyben a közigazgatási reform, a közigazgatási kapacitás fejlesztése a meghatározó.

³³ Lőrincz Lajos: *Alkotmányjog, közigazgatási jog*. In Magyar Tudomány, 2007. 12. szám, p. 1567.

³⁴ Bakk Miklós: *Politikai közösség és identitás az alkotmányban*. In Magyar Kisebbség, 2010. 1-2.sz. (55-56). p.222.

³⁵ Lőrincz, uo.

Valle d'Aosta tartomány és az alkotmányos reform Olaszországban¹

Constitutional Reform in Italy and its impact on Valle d'Aosta

Multi-level governance has become a popular theory in explaining decentralisation process in EU member states. Usually the territorial devolution of constitutional powers is seen as a positive response also to the claims of ethnic, ethnoregional minority communities. Since 1999-2001 Italy has experienced a great constitutional reform which extends the powers of regions and firmly strengthened regionalism in Italy. The article overviews how did this reform affect the special autonomy of the French-speaking region of Valle d'Aosta. One of the conclusions here is that while the decentralisation process delegated more powers to the ordinary regions in some aspects it may limit the existing broad autonomy of the regions with special status, like Valle d'Aosta. In this perspective the stronger regionalisation may lead to homogenising ordinary and special regions, thus tightening the autonomy of regions where minorities live in majority.

Az Európai Unióban a többszintű kormányzat elméletének egyik fontos eleme, hogy az EU tagállamai között 1980-2001 között egy sem lett központosítottabb, viszont több tagállamban indult el a regionális szint megerősítésével a decentralizáció.² Ezt a jelenséget, a nemzetállamok regionalizációját, sokan az európai integráció hatásának tulajdonítják.³ Ráadásul a regionális szint felértékelődése a hatalommegosztásban nem csupán egy funkcionális folyamat, amelyet az integráció vált ki, hanem válasz a regionális, etnoregionális politikai mozgalmak megerősödésére is.⁴ Ennek nyertesei sokszor az államokban élő kisebbségi közösségek, amelyek területileg önálló közigazgatási egységben többséget alkotnak, vagy épp terü-

¹ A tanulmány a TÁMOP-4.2.1/B-09/01/KMR-2010-0005. sz. Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért alprojekt keretében és a MÖB támogatásával készült. Köszönet illeti a római CNR Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) vezetését és munkatársait valamint Roberto Nicco parlamenti képviselőt önzetlen segítségükért. A szerző a tanulmány írásakor Bolyai-ösztöndíjban részesült.

² Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder, Rowman & Littlefield, 2001.

³ Egyebek mellett lásd: Liesbet Hooghe and Gary Marks: *Types of Multi-Level Governance*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 11; <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>> vagy John Newhouse: *Europ's rising regionalism in: Foreign Affairs*, 1997/Jan-Feb

⁴ Anna M. Olsson: *Theorizing Regional Minority Nationalism in: Ireneusz Pawel Karolewski – Anrzej M. Suszicky (eds.) Multiplicity of Nationalism in Europe*. Lanham, Lexington Books, 2010. 107-131. o. lásd még Michael Keating: *The New Regionalism in Western Europe...* (Cheltenham, Edward Elgars, 1998)

leti autonómiát élveznek. De ez, ahogy az 1999-2001-ben kialakult olasz decentralizációs fordulat mutatja, korántsem törvényszerű.

Az 1990-es évek második fele óta, mindenekelőtt az Északi Liga jó választási szerepléseinek köszönhetően Olaszországban a „föderalizmus”, mint politikai jelszó teljesen elfogadottá vált az alkotmányos reformról szóló vitákban. Bár az Északi Liga radikális javaslatait (pl. a független Padániát) a többi párt, még koalíciós partnerei sem tudják magukévá tenni, de fellépésének egyik következménye, hogy a területi közigazgatás gyökeres átalakítása napirendre került.⁵ A politikai vitákban az ország föderalizálásáról nagyon képlékeny és egymástól teljesen eltérő elképzelések jelentek meg az utóbbi másfél évtizedben.⁶ De a regionalizmus-föderalizmus kérdése megkerülhetetlenné vált. Ennek eredménye lett a 2001-es átfogó alkotmány-reform, amelyből kiemelkedik a különleges jogállású tartományok (és megyék) elnökeinek közvetlen választásáról szóló alkotmánytörvény, (l. cost. 31 gennaio 2001. n. 2.) és az általános decentralizációról szóló 2001/3. alkotmánytörvény (l. cost. 18 ottobre 2001. n. 3.).⁷ A radikálisan föderalista tervekhez képest visszafogott, de átfogó alkotmányreform született, amelyet népszavazás is megerősített. Az ország területi berendezkedését érintő V. fejezet módosításai és alkalmazásának gondjai, azóta is foglalkoztatják a közvéleményt.⁸ Mindenesetre az látszik, hogy a folyamat a rendes jogállású tartományok számára egyre nagyobb önállóságot, hatáskörbővítést jelent.

Olaszország közjogi berendezkedésének, az 1946-os köztársasági alkotmány elfogadása óta fontos eleme, hogy földrajzi helyzete vagy az ott élő nemzeti közösségek miatt néhány tartomány és két megye (Trento és Bolzano) különleges autonómiát élvez.⁹ Az ún. különleges jogállású tartományok (*regioni a statuto speciale*, a két nagy sziget, Szardínia és Szicília mellett a Szlovéni-

⁵ Erről részletesen lásd Molnár Anna: *Az Északi Liga szerepe Olaszország tartományi rendszerének átalakulásában*. PhD dolgozat, Budapest, Corvinus Egyetem, 2002.

⁶ A szakmai vitát jól nyomon lehet követni a <www.federalismi.it> honlapon.

⁷ A *legge costituzionale* szó szerint alkotmányos törvényt jelent, itt a kétértelműség miatt alkotmánytörvénynek nevezem. Ez azt takarja, hogy az ilyen törvényeket olyan eljárási garanciákkal kell elfogadni, mint az alkotmányt. Azt, hogy alkotmányos reform nemzeti ügyévé vált, jól mutatja, hogy a 2001/2. alkotmánytörvényt a baloldali Amato-kormány, míg a 2001/3. alkotmánytörvényt az Északi Liga támogatását is élvező jobboldali Berlusconi-kormány hivatali idejében fogadták el. Ez persze nem a két politikai oldal közötti konszenzust jelképezi, hanem azt, hogy a politikai életben nem lehetett megkerülni a föderalizmus/regionalizmus kérdését.

⁸ Lásd egyebek mellett: Adele Anzon Demmig: *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni. Osservazione alla sentenza n. 10/2010*; Francesco Bilancia: *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in: *Istituzioni del federalismo* 2010. n.1/2. 63-80. o. Gianluca Gardini: *Dalla 'questione meridionale' alla 'questione settentrionale': l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in: *Istituzioni del federalismo*. 2010. n.1/2 11-46. o.

⁹ Ebben a tanulmányban, az olasz „regione”-t magyarul tartománynak, a „provincia”-t megyének fordítom.

ával határos Friuli-Venezia-Giulia tartomány, Valle d'Aosta és Trentino-Alto Adige két megyéje) öngazgatási jogait alkotmány erejű törvényben elfogadott státútumuk védi. Ez, Valle d'Aosta tartomány és Bolzano megye esetében a helyben többségi francia illetve német közösség anyanyelvi jogait, nemzeti egyenjogúságát is biztosítja. A hosszú évtizedek alatt kiteljesedett dél-tiroli (Bolzano megyei) autonómia a legtöbbet emlegetett és kutatott példája lett a kisebbségek területi alapú öngazgatásának, de ennek kivételességét nem lehet eléggé hangsúlyozni.¹⁰ Bár a különleges jogállású tartományok (és megyék) számára a római parlament nem fogadott el új státútumokat, az alkotmányreform és az olasz területi igazgatás átalakítása ezekre a tartományokra is hatással van. A regionális decentralizáció, amely a tartományi öngazgatást jelentősen kiterjesztette a különleges jogállású tartományok helyzetét is érintette.

Jelen tanulmány ennek az alkotmányos átalakulásnak egy elemét tekintve azt, hogyan érintették Valle d'Aosta tartományi autonómiáját és az ott élő francia nyelvű közösség helyzetét az 1999 óta elfogadott alkotmánymódosítások.¹¹

Olaszország még messze áll attól, hogy föderális államnak tekintsük (a 2006-ban népszavazáson elutasított újabb alkotmánymódosítás ezen az úton indult volna el)¹² de egy erős regionális állammá vált. Ennek a folyamatnak a „vesztesei” könnyen az ún. különleges jogállású tartományok (és a két autonóm megye, Bolzano és Trento) lehetnek. A rendes jogállású tartományok autonómiájának bővítése a korábbi alkotmányos különállásuk jelentőségét csökkenti, az ún. pénzügyi föderalizmus (*federalismo fiscale*) és pl. az ország területei közötti egyenlőtlenségek csökkentését célzó kiegyensúlyozó (szolidaritási) adó körüli viták a költségvetési szabadságaikat is korlátozhatják.¹³

¹⁰ Vö.: Antonio Lampis: *Autonomia e convivenza. Tutela delle minoranze e regole della convivenza nell'ordinamento giuridico dell'Alto Adige*. Bolzano, Accademia Europea Bolzano, 2001.

¹¹ A magyar szakirodalomban az olasz alkotmányreformot Drinóczi Tímea ismertette több tanulmányában is: Sikertelen olasz alkotmányreform. in: *Állam- és Jogtudomány* 2008. 2. sz. 207-218. o.; Az olasz Alkotmány V. fejezetének reformja. in: *Nemzetközi Közöny. Közép-Kelet-Európai Közigazgatási folyóirat*. 2009. 1. sz. 78-95. o. A különleges jogállású tartományoknak ezekben a közleményekben nem sok figyelem jutott. A reform előtti regionális igazgatást foglalja össze tankönyvszerűen Halász Iván: Olaszország közigazgatása in: Lőrincz Lajos (szerk.) *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió Kiadó, é.n. 240-255. o.

¹² Erről részletesen lehet olvasni a <www.federalismi.it> szakmai honlapon. Az elbukott tervezet (disegno di legge costituzionale n. 2544 – első olvasatban a szenátus 2005. március 23-án fogadta el, de minősített többség hiányában népszavazást írtak ki róla) egyebek mellett föderalista alapon szervezte volna át a szenátust is.

¹³ Igen óvatosan nyilatkozott ebben a kérdésben Valle D'Aosta tartomány elnöke, Augusto Rollandin, amikor arról beszélt, hogy a felzárkóztatás fontos cél lehet és ezért a különleges jogállású tartományoknak is áldozatot érdemes hozni, ám nem szabad, hogy ez az aktuális politikai vezetés prioritásaitól függjön, azaz olyan tartományok is részesüljenek hasznáiból, amelyek valójában nem szorulnak rá. Lásd: Equità e responsabilità per il modello federale, interjú in: *AnciRivista* 2009/2 11-13. o.

1. Regionális állam vagy föderális állam

Érdemes néhány pontot felvázolni, hogy mit tekintünk regionális államnak, mi is választja el az olasz alkotmányreformot a föderális állam megteremtésétől. Az egységesített, központosított állammal a föderális államot szokták szembe állítani, aszerint, hogy a hatalomgyakorlás közjogi megosztása az adott országban területileg tagolt-e vagy sem. Azaz a föderális állam több, saját közjogi berendezkedéssel, saját hatalommal rendelkező területi egységből áll, a központosított államnál viszont az állampolgárok csak a központi hatalmi intézményekkel állnak közjogi kapcsolatban. A föderalista gondolathoz képest, viszonylag új jelenség a regionális állam, amely az 1931-es (a Franco-féle rezsim miatt hamar megbukott) spanyol kísérlet után, a második világháborút követően jelent meg olyan országokban, amelyekben jelentős nemzeti vagy regionális különbségeket kívántak ilyen alkotmányos rendszerrel kezelni, így Spanyolország mellett Olaszország, majd 1998 után Nagy-Britannia tekinthető regionális államnak. Nem egyszerű kérdés, hogy mikor válik egy regionális állam föderális állammá és mi a lényegi különbség közöttük. A föderális államról egészen világos képet ad a közjogi szakirodalom, amikor azt állítják középpontba, hogy lényegi eleme az, hogy alkotmányra épül és nem a föderális entitások közötti nemzetközi szerződésre, valamint az alkotmányban létrehozott központi hatalmi szerveknek tényleges és széles körű jogkörei vannak. Ám épp a föderális entitások eredete és ennek következményei szoktak vitát gerjeszteni, hogy a föderális tagállamok vagy területi egységek, mennyire tekinthetők államnak, milyen mértékben rendelkeznek szuverenitással, ha rendelkeznek vele. Tulajdonképpen a regionális államot a föderális államtól pont az különböztetheti meg, hogy az előbbinél valójában nem beszélhetünk tagállamokról, sem ezek részleges szuverenitásáról. Bármennyire is nagy önállóságot és öngazgatási hatalmat kapnak egyes régiók egy államon belül, a közjogi háttér nem változik és az állam – hacsak az egyes régiók az alkotmányban államalkotó entitásokká (akár az elszakadás jogával felruházza) lépnek elő – a szuverenitás kizárólagos letéteményese marad.¹⁴ Akkor is, ha az alkotmányban biztosított hatáskörök egy regionális államban megegyeznek egy föderális állam tagállamának hatásköreivel, ha az önálló szuverenitásuk alapját az alkotmány nem ismeri el, akkor csak regionális államról beszélhetünk.¹⁵

¹⁴ Vö.: Anzon Demmig: *i.m.* 4-25. o.

¹⁵ Nem véletlen, hogy pl. Spanyolországban a katalánok „nemzetként” történő elismertetése Katalónia státútumában nagyon erőlyes ellenkezést váltott ki a madridi parlamentben. Vö.: Sipos Katalin: Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata. In: Szarka L. – Vizi B. – Tóth N. – Kántor Z. – Majtényi B. (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Budapest, Gondolat, 2009. 79-91. o.

Olaszországban igen heves politikai viták zajlanak arról, hogy az alkotmányos berendezkedést föderális vagy regionális állammá kellene-e alakítani.¹⁶ A föderalizmus pártolóiak *sine qua non* követelése ezen a téren a második törvényhozói kamara, a szenátus területi alapon való átszervezése. Ez elméletben a szuverenitás területi megosztását is jelenthetné. Bár történtek erre már kísérletek, de a mai napig a törvényhozásban az ehhez szükséges minősített többséget nem sikerült összekovácsolni.

2. A különleges jogállású tartományok és Valle d'Aosta

Az olasz regionális államnak azonban fontos sajátossága, hogy nem csak a kisebbségek által jelentős számban lakott területek élveznek különleges autonómiát. A regionalizmusnak hosszú ideig legfeljebb kulturális hagyományai voltak Olaszországban, a tájnyelvben, a regionális identitásban. Az olasz állam megszületése a XIX. század közepén nem egy spontán és a korábban Itália területén meglévő államok szövetkezésének eredménye volt. A szárd-piemonti királyság részben okos diplomáciával, részben erőszakkal terjesztette ki hatalmát fokozatosan az ország többi területére, egyúttal jogrendjét és francia mintájú központosított közigazgatását is. Az új olasz királyság mindezt anélkül vette át, hogy a helyi hagyományokra, sajátosságokra tekintettel lettek volna. 1945-ig Olaszország egy egységes, és erősen központosított nemzetállam mintájára épült, amit a két világháború között, Mussolini erőszakos nyelvi, nemzeti asszimilációs politikája még fenyegetőbbé tett a nemzeti, nyelvi kisebbségek számára. De az olasz nemzet erőltetett egységesítése a hagyományos regionális identitásokkal is szembe került. Az olasz nemzeti öntudat, nemzeti identitás körül, azóta is sok vita van, pl. az ország megalapításának 150. évfordulója kapcsán az Északi Liga azt is megkérdőjelezte, hogy lenne-e egyáltalán mit ünnepelni.¹⁷

A második világháború után megszületett Olasz Köztársaságban más tartományokhoz hasonlóan Aosta-völgy is igazából a Mussolini-féle fasizmusnak köszönhetően kapott különleges önkormányzati státuszt. A két világháború között az agresszív olaszosítás nemcsak a francia-provanszál

¹⁶ Az alkotmányjogi érvekhez lásd: Beniamino Caravita: *Italy: toward a federal state? Recent constitutional developments in Italy*. <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/caravita.pdf>

¹⁷ Az államfő, Giorgio Napolitano kísérletet tett arra, hogy ebben a nemzeti konszenzus alapjait megfogalmazza, érdekes módon egyáltalán nem a nemzeti, etnikai identitás, hanem sokkal inkább politikai értékek, a szabadságszeretet, a liberális jogállamiság vívmányait kötötte az olasz állam megszületéséhez. Vö.: Salvatore Carrubba: Identità modello Napolitano in: *Il Sole 24 Ore*, 21 Settembre 2011. p. 17.

anyanyelvű aostaiakat tette a fasiszta kormányzat ádáz ellenségeivé és a partizán mozgalom támogatóivá, hanem máshol is, ahol kisebbségek éltek (pl. Friuli-Venezia-Giulia, de a háború vége felé még a német Dél-Tirolban is) hasonló indulatok kerültek a felszínre. Az aostai ellenállás vezetői először az 1943-ban elfogadott Chivasso-i nyilatkozatban fogalmazták meg igényüket az autonómiára, amit 1944-ben az előretörő olasz felszabadítók is elismertek.¹⁸ Az új olasz hatalom – amely 1945-ben még nem tartotta teljes ellenőrzése alatt a határvidékeket – ezeket a sokszor nemcsak Mussolini-ellenes, de függetlenség- vagy elszakadáspárti mozgalmakat is igyekezett alkotmányos ígérekkel megnyerni. Ebben természetesen része volt annak is, hogy a fasiszta kormányzatot támogató német csapatok kiűzése után, de a háború vége előtt nem lehetett tudni milyen béke vár Olaszországra. Franciaország részben megszállta Valle d'Aosta-t 1944-ben, a háború után nem volt egyértelmű, hogy az ország miként őrizheti meg területi integritását. Az átmeneti bizonytalan időszakban, még a köztársasági alkotmány elfogadása előtt, a helyi elégedetlenségek és szeparatista törekvések az ideiglenes kormányt arra szorították, hogy négy különleges jogállású tartományt hozzanak létre. 1945-ben és 1946-ban a polgárháborús veszélyek leszerelésére Aosta-völgynek és Szicíliának, saját választott testületekkel, tartományi autonómiát biztosítottak. Ezután, az 1946-os olasz-osztrák államközi megállapodás értelmében, az ott élő német kisebbség védelmében Trentino-Alto Adige tartományt hozták létre, amit majd Szardínia és később, a jugoszláv-olasz határrendezést követően, 1963-ben Friuli-Venezia-Giulia tartomány különleges státútumának elfogadása követett.¹⁹ Ebből látszik, hogy az ideiglenes nemzetgyűlés még a békeszerződés megkötése előtt szerette volna garantálni Valle d'Aosta önigazgatási jogait és ezzel az ott élő többségi francia lakosságot kiengesztelni az olasz állammal szemben. A köztársasági alkotmány 1947. decemberi elfogadása után, az új tartományi rendszer kialakításakor az alkotmány 116.§-a felsorolta az öt tartományt, amelyek autonómiájának részleteit „az alkotmánytörvényekben elfogadott különleges státútumok rendezik”. Ennek megfelelően, még az alkotmányozó nemzetgyűlés 1948. január 28-31. között, 1945-1946-hoz képest jelentősebb módosítások nélkül (Friuli-Venezia-Giulia kivételével) újrakodifikálta a területek autonómiáját, elfogadta ezeknek a tartományoknak a státútumait.

¹⁸ A Felső-olaszországi Nemzeti Felszabadítási Bizottság (Comitato di liberazione nazionale dell'Alta Italia) 1944. október 6-i üzenetében amellet, hogy ellenállásra biztatta az aosta-völgyi lakosságot, elismerte, hogy a szabad Olaszországnak helyre kell állítania majd Aosta-völgy jogait és szabadságát. vö: Renato Barbagallo: *La Regione Valle d'Aosta*. (7ma ed.) Milano, Giuffrè, 2002. 3. o.

¹⁹ A különleges jogállású tartományok aktuális alkotmányos kérdéseiről lásd: Omar Ches-sa – Pietro Pinna (szerk.): *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*. Torino, Giappichelli, 2008.

3. Az 1948-as statútum és a francia nyelvű közösség helyzete

Az alkotmány 116.§-a értelmében elfogadott 1948. évi 4. alkotmánytörvény rendelkezik Valle d'Aosta különleges jogállású tartományi statútumáról.²⁰ A 2001-es alkotmánymódosítás jelentősen átalakította a tartományi kormányzatot és hatásköreit, de az eredeti szabályozás alapján is Valle d'Aosta széles körű öngazgatási jogosítványokat kapott. Ezek közül kiemelkednek a kizárólagos szabályozási hatáskörök, amelyekben az országos jogszabályok (természetesen az alkotmány kivételével) nem kötik a tartományi törvényhozást. A statútum rendezte a tartományi közigazgatás felépítését, a tartományi tanács választásának feltételeit. Nagy jelentősége van, hogy az új köztársasági parlament mindkét házában biztosították a tartomány számára a képviseletet, annak ellenére, hogy a lakosságszám alapján az általános választójogi szabályok szerint ez a szenátusban nem, a képviselőházban pedig nehezen lett volna ez biztosítható.²¹ A statútum rendelkezései szerint a tartomány mindkét ház megválasztásakor egyetlen választási körzetet alkot, így mind a képviselőházba, mind a szenátusba egy-egy képviselőt küldhetnek a tartomány választópolgárai.

A statútum kimondta a francia nyelv teljes egyenrangúságát a tartományban – ezt a dél-tiroli német nyelvhasználat esetében csak 1971/1. alkotmánytörvény ismerte el – ami a köz- és magánszféra mellett kiterjedt az igazságszolgáltatásra is. Ezzel együtt az olasz nyelv hivatalossá tétele is megtörtént, mert amíg az 1945-ös szabályozás szerint csak a bírósági ítéleteket kellett olaszul is közzétenni, addig az 1948-as statútum ezt a közbenső ítéletekre és a nemperes eljárásokban hozott határozatokra is kiterjesztette. Más, különleges jogállású tartományokkal összehasonlítva a hivatalos két-nyelvűség elismerésén túl, Valle d'Aosta szűkebb jogosítványokkal rendelkezett (pl. egészen 1989-ig a tartományi tanács /*consiglio regionale*/ választásának szabályozása a többi tartománnyal ellentétben, a római parlamenthez tartozott és Valle d'Aosta-nak csak konzultációs joga volt).

Ellentétben Dél-Tirolal (Bolzano megyével) Valle d'Aosta 1948-as statútuma viszonylag keveset változott az évtizedek alatt és itt az olasz alkotmányos garanciákon kívül nem született nemzetközi megállapodás az itt élő francia közösség védelméről. Az, hogy a statútum a helyi nemzeti közösség érdekében született, közvetetten az 1. cikk megfogalmazásából

²⁰ A statútumot később többször is módosították, különösen az 1989/3. alkotmánytörvény, az 1993/2. alkotmánytörvény és a 2001/2. alkotmánytörvény.

²¹ Az 1948-ban meghatározott tartományi határokon belül kb. 132.000-en élnek, a választókorúak aránya ennek valamivel több, mint a fele, amennyiben minden választókorú polgár élne szavazati jogával és azt egyetlen jelöltre adná, akkor is kétséges, hogy az egy szenátor megválasztásához általában szükséges szavazatszám meglenne.

érzékkelhető: „Valle d’Aosta jogi személyiséggel rendelkező autonóm tartomány az egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül...” Az olasz állam területi integritásának megerősítése a statútumban a korábbi évek elszakadási törekvéseivel szemben fogalmazza meg a tartomány jogállását. A területi autonómia itt egyébként Valle d’Aosta egész területének vámszabad körzetté nyilvánítását is jelentette (statútum 14. cikke), aminek az volt az oka, hogy nemcsak kulturálisan, de gazdaságilag is elszakíthatatlan szálakkal kötődött Svájcához és a francia Alpok vidékéhez a régió.

A születő Olasz Köztársaság alkotmányozó nemzetgyűlése nemcsak a szecesszionista törekvések miatt gondoskodott Aosta-völgy autonómiájáról, hanem ezt egy identitás-erősítő eszköznek is tekintették. Az Alpok magaslati völgyeiben megbújó kisebb grófságok és hegyi falvak a középkorban is már bizonyos függetlenséget, önállóságot élveztek. Akárcsak Svájcban, a kantonális hagyományok itt is erősek voltak, a második világháború idején kibontakozó nemzeti mozgalom célja sem feltétlenül a terület Franciaországhoz csatolása volt. Sokkal fontosabb volt ennél az öngazgatás helyreállítása, az asszimilációs olasz nacionalizmussal szemben a francia regionális identitás megerősítése. Ezt az önállóságot kívánta megadni az olasz állam keretein belül az 1948-as statútum és egyúttal megerősíteni a helyi nemzeti identitást, mintegy „függetleníteni” azt, a svájci francia kantonok vagy a franciaországi franciák politikai identitásától.

4. A kétnyelvű Valle d’Aosta

A statútum 38.§(1) bek. kimondja, hogy „Valle d’Aostában a francia nyelv egyenrangú az olasszal.” Ez a rendelkezés értelmezhető úgy, hogy egyik nyelv sem hivatalos a tartományban,²² de azt is jelentheti, hogy valójában mindkét nyelv egyformán hivatalos nyelv.²³ Dél-Tirollal ellentétben a hivatalos kétnyelvűséget már a kezdetekkor elismerték a tartományban és az minden területre kiterjedően érvényesül. A későbbi dél-tiroli rendelkezések²⁴ ugyan szintén két egyenrangú nyelvként határozzák meg a németet és az olaszt Bolzano megyében, ám a két szabályozás között hatalmas különbség van.

Bolzano megyében a két (illetve bizonyos községekben a ladinnal együtt a három) nyelv egyenjogúságát az jelenti, hogy az állampolgároknak választaniuk kell, hogy melyik nyelvet kívánják használni az adott

²² Ahogy ezt az olasz alkotmánybíróság kifejtette, *Corte cost.*, 22 dicembre 1969, n. 156.

²³ Ezt az álláspontot képviseli Barbagallo: *i.m.* 151. o.

²⁴ Lásd az 1971/1. alkotmánytörvényt.

esetben, ahogy az iskolai oktatás is vagy német, vagy olasz vagy latin nyelvű. Hasonló megoldást fogadtak el a Friuliban élő szlovének anyanyelvi oktatásában is.²⁵ Ezzel szemben Valle d'Aostában – a bírósági eljárások kivételével – az állampolgár párhuzamosan használhatja mindkét nyelvet, aminek egyik következménye, hogy az egynyelvű iskolák helyett itt a kétnyelvű oktatás vált általánossá. Amint azt az olasz alkotmánybíróság vonatkozó ítéletében kiemelte: „a francia nyelv egyenrangúsága az olasszal... a tartomány tényleges és teljes kétnyelvűségére épül, amelyből a két nyelv egyenlő használatának alkotmányos biztosítékai is származnak...”²⁶ Tehát, amíg más, különleges jogállású tartományokban a nem olasz anyanyelvű közösségek nyelvi különállásuk megőrzésére törekedtek, addig Aosta-völgyben teljes kétnyelvűség alakult ki.²⁷ Ennek alapján a tartomány statútuma kimondja (38.§(2).bek.), hogy a közhatalmi szervek okmányai – kivéve az igazságszolgáltatást, ahol az olasz nyelvű iratszerkesztés kötelező – akár francia, akár olasz nyelven érvényesek. Ezenfelül előírja, hogy az állami intézmények lehetőség szerint helyi származású tisztviselőket alkalmazzanak vagy legalábbis olyanokat, akik ismerik a francia nyelvet. Az állam hasonlóan rendelkezik, amikor előírja, hogy az állami szervek és nem gazdasági jellegű közintézmények aostai alkalmazottainak pályázatadásakor a jelölteknek tudniuk kell franciául. Ugyanígy, az áthelyezésekkor – pl. a pénzügyőröknél, stb. – Valle d'Aostában előnyt élveznek azok, akik ismerik a francia nyelvet.²⁸

A televíziós koncesszióknál is kötelezik a szolgáltatókat arra, hogy a tartományban franciául is sugározzák adásukat.²⁹ Más területeken is érvényesül a kétnyelvűség követelménye, például a közjegyzői vagy tanári hivatás betöltésénél a tartományban.³⁰

Az oktatási rendszer ugyancsak a kétnyelvűség teljes tiszteletben tartására épül. Az alapfokú és középfokú közoktatás szabályozását a statútum a tartomány jogalkotási hatáskörébe utalja és megállapítja, hogy „a Tartománytól függő minden rendű és szintű iskolában a francia nyelv oktatásának heti óraszámát megegyezik az olasz nyelvével” valamint kimondja,

²⁵ Különösen a 2001/38. törvény. Egynyelvű oktatás van Trieszt és Gorizia megyékben, de ettől eltér az Udine megyei szabályozás, lásd a törvény 12.§.

²⁶ *Corte cost.*, 22 dicembre 1969, n. 156.

²⁷ Lásd ezzel kapcsolatban Renato Barbagallo: La tutela degli allogliotti nelle Regioni a statuto speciale, in: *Responsibilità e dialogo*, 1969/2-3. 96-110. o.

²⁸ 1978/196. törvény 51-54.§.

²⁹ 1975/103. tv. 19.§(c) bek.

³⁰ Lásd 1978/196. tv.; 1991/374. tv., valamint Barbagallo: *La regione Valle d'Aosta...* 153-154.o.

hogy „egyes tantárgyak oktatása francia nyelven is történhet”.³¹ A törvény szerint minden, Valle d’Aosta tartomány területén működő állami alap- és középfokú iskola a tartomány ellenőrzése alatt állnak. A francia nyelven oktatott tantárgyak meghatározása – a tartományi oktatási tanács javaslata alapján – a tartomány és az Oktatási Minisztérium közös feladata. Ennek végrehajtásáról a tartományi tanács hoz rendeletet. A teljesen kétnyelvű közoktatásban azonban, sajnos a tapasztalatok azt mutatják, hogy az olasz nyelv felértékelődik és az olasz nyelvű oktatás – a formálisan egyenlő óraszámok – dacára dominánssá válik.³²

Az 1997-es törvényi reform Valle d’Aosta tartománynak az egyetemi képzés területén is biztosított korlátozott jogosítványokat.³³ Engedélyezi egy nem állami egyetem alapítását a tartományban valamint lehetőséget ad, hogy arra, hogy a módszertani, tudományos tevékenységéhez az egyetem állami forrásokhoz jusson az illetékes minisztériumtól. A tartományi gyűlés elnöke 2000. szeptember 21-én kiadott határozatában fogadta el a Valle d’Aosta-i Egyetem alapító okirátát, ám meglepő módon a kétnyelvű oktatásra vonatkozó kitételek ebben nem szerepelnek. Ennek ellenére a gyakorlatban az egyes karok, az igények szerint meghirdethetnek francia nyelvű kurzusokat, de ez – épp a már említett olasz nyelvi dominancia miatt – nem jellemző.³⁴

5. A 2001-es alkotmányreform

A 2001/2. alkotmánytörvény is már azért született meg, hogy tartományok vezetőinek megválasztásában a különleges jogállású tartományoknak is megadja azt az autonómiát, amit a rendes tartományok korábban megkaptak. Az 1999/1. alkotmánytörvény az alkotmány 123.§ módosításával ugyanis a tartományok statútumának elfogadását a tartományi gyűlés hatáskörébe adta.³⁵ A tartományi gyűlésben – az alkotmánnyal összhangban

³¹ 39. cikk. Van, aki erősen kritizálja, hogy az oktatásban csak a francia nyelv védelme szerepel és a helyben beszélt francia-provanszál nyelvjárás, a *patois* nem kap teret. vö.: Tullio De Mauro: *Scuola e linguaggio*. (Roma, Editori Riuniti, 1979) 209-210. o.

³² *Plurilinguismo amministrativo e scolastico in Valle d’Aosta / Plurilinguisme administratif et scolaire en Vallée d’Aoste*. Aosta, Fondation Emile Chanoux, 2003. Roberto Nicco képviselő úr személyes közlése is ezt erősítette meg, szerinte a középiskolákban különösen Milánó és Torino elszívó hatása miatt érezhető ez, a tanulók későbbi karrierlehetőségeikhez az olaszt ítélik hasznosabbnak.

³³ 1997/127. tv. 17.§.

³⁴ Az egyetem honlapja ugyan franciául és angolul is elérhető, de francia nyelvű kurzust nehéz találni. <www.univda.it>

³⁵ Míg korábban erről rendes törvényben döntött a római parlament.

– elfogadott statútum rendelkezik a tartomány kormányzati formájáról, a tartományi tisztségviselők választásának szabályairól, a tartományi népszavazás és népi kezdeményezés szabályairól, stb.³⁶ Mivel a különleges jogállású tartományok statútumait alkotmánytörvények tartalmazzák, ez a módosítás nem terjedt ki rájuk, ezt pótolta a 2001/2. l. cost. elfogadása. Ennek értelmében a tartományi törvényhozás hatáskörét ugyanúgy kiterjesztették a tartományi kormányzatra vonatkozó szabályozásra, mint a rendes tartományokét korábban. Valle d'Aosta esetében a választójogi szabályozás már 1989-ben tartományi hatáskörbe került, de a tartományi népszavazások szabályainak megállapítása például a 2001-es módosításnak köszönhetően kerültek a tartományi tanács jogkörébe. Érdekes módon a 2001/2. alkotmánytörvény a tartományi elnök közvetlen megválasztását preferálta, de megengedte, hogy a tartományok ettől eltérően, a tartományi tanácsra bizzák az elnökválasztást. Aosta-völgy is ez utóbbi megoldást választotta, a tartományt a római kormány felé és a külkapcsolatokban képviselő elnököt a tartományi tanács választja meg.

Az alkotmánytörvény a tartományi népszavazásoknál bevezette a megerősítő népszavazás intézményét. Ezzel a jogalkotó a választói részvételt kívánta erősíteni a politikailag kiemelkedő ügyek eldöntésében. A 2001/2. alkotmánytörvény előírásának megfelelően fogadta el a tartományi törvényhozás a 2002/4. tartományi törvényt a népszavazás szabályairól. Lényegében a 2001/2. alkotmánytörvény a tartományi politikai hatalom önállóságát igyekezett elismerni.

6. Jogalkotási hatáskörök

A területi önkormányzatok autonómiáját legjobban az őket illető jogalkotói hatalom mértékével lehet minősíteni. Az olasz közjogi berendezkedésben a különleges jogállású tartományok (és megyék) helyzete rendkívül hasonló ebből a szempontból. Kimondottan a kisebbségi jogok szempontjából a Bolzano megyét és Valle d'Aostát érintő nyelvhasználati jogoknak van jelentősége. Ezen kívül a jogalkotói hatásköröket az alkotmány szabályozza pontosan. A 2001-es reform az állam és a tartományok közötti hatáskörmegosztást teljesen átalakította a korábbiakhoz képest. Itt ráadásul az a furcsa helyzet állt elő, hogy a „rendes jogállású” tartományok hatásköreibnek kibővítése mellett a különleges jogállású tartományok korábbi statútu-

³⁶ Ezeket a tartományi törvényeket minősített többséggel kell elfogadni a tartományi gyűlésben.

mai hatályban maradtak, amelyek az újonnan elfogadott közjogi szabályozáshoz képest, még az elfogadásukkor hatályos alkotmány V. fejezetének szellemében korlátozottabb hatásköröket fogalmaztak meg. A gond – amit 2001/3. tv. 10. cikkével oldott meg a törvényalkotó – elsősorban elméleti jellegű, bár egyesek szerint a jogalkalmazásra is vannak hatásai.³⁷ Ezek a statútumok a régi logika szerint osztják meg a jogalkotási hatásköröket az állam és a tartomány között. Ez azt jelenti, hogy az államnak hagyják az általános jogalkotási felelősséget, míg a tartomány jogalkotási hatáskörét taxatívén sorolják fel. A szabályozási és igazgatási feladatoknál pedig az állam és a tartomány viszonyában a párhuzamos hatáskörök elvét követik. A 2001/3. alkotmánytörvény világosan szakít ezzel a megközelítéssel és a rendes jogállású tartományok esetében bevezeti a konkuráló jogalkotási hatáskörök fogalmát, valamint a korábbi szabályozástól eltérően az állam jogköreit sorolja fel tételesen és a tartományoknak hagyja meg az elsődleges szabályozási felelősséget. Mivel a különleges jogállású tartományok (és megyék) statútumait nem módosították ennek megfelelően, ezek – amint korábban már említettük – hátrányba kerültek a rendes jogállású tartományokkal szemben, hiszen amíg azok számára a törvény az öngazgatási jogköröket bővítette, addig pl. Valle d’Aosta a régi statútuma foglya maradt. Ezt az ellentétet a római parlament is érzékelte, ezért a 2001/3. alkotmánytörvény 10. cikke átmeneti jelleggel bevezette a „nagyobb kedvezmény” elvét, azaz a különleges jogállású tartományok esetében, amíg az új alkotmányos helyzetnek megfelelő statútumaikat elfogadja a parlament, addig a meglévő statútumot az említett alkotmánymódosítással összhangban kell alkalmazni, amennyiben ez nagyobb autonómiát biztosít számukra. Az új statútumot értelemszerűen csak egy új alkotmánytörvényben (azaz különleges törvényhozási eljárást igénylő törvényben) lehet elfogadni és erre az utóbbi tíz évben nem sikerült rászorítani a parlamentet, annak ellenére sem, hogy a tartományi tanács ezt többször is hivatalosan kérte Rómától.

A 2001/3. alkotmánytörvény értelmében a különböző kormányzati szintek közötti hierarchiát az egyenlőség elve váltja fel: „a Köztársaság a községekből, a megyékből, a metropoliszokból, a tartományokból és az Államból áll.”³⁸ Ugyanez a megközelítés tükröződik a 117.§-ban, amikor az alkotmány a jogalkotói hatásköröket három formában határozza meg: az állami jogalkotás tárgyai, az állam és a tartományok konkuráló jogalkotásának tárgyai és a tartományok jogalkotásának tárgyai. Különösen fontos újítás, hogy az alkotmány általános szabályként elismeri a tarto-

³⁷ Adele Anzon Demmig: *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*. Torino, Giappichelli, 2008. 83-84.o.

³⁸ Alkotmány 114. §.

mányok és más területi közigazgatási egységek saját bevételi forrásainak megteremtését, azaz a saját adókievetés jogát. Valle d'Aosta 1948-as statútuma a tartomány területén található vízkészlet és bányák felett adott teljes gazdálkodási szabadságot a tartománynak, ezenfelül a jövedelem-jellegű adók beszedésében volt szerepe a tartományi igazgatásnak. Az alkotmány-módosítással biztosított pénzügyi autonómia ennél bővebb lehetőségeket teremt nemcsak a különleges jogállású tartományoknak, hanem minden önigazgatási szintnek.³⁹

Az alkotmány 117.§ a módosítás után az állam kizárólagos jogalkotási hatáskörében egyebek mellett az alábbi területeket sorolja fel:

- külpolitika és az állam nemzetközi kapcsolatainak intézése, az állam és az EU kapcsolatai;
- az Európai Uniótól kívülről érkezők menedékjogának szabályozása; bevándorlás;
- a Köztársaság és a felekezetek közötti kapcsolatok;
- a honvédelem és a fegyveres erők; az állambiztonság és a fegyverek;
- pénzügyi felügyelet és fizetőeszköz;
- az országos parlamenti választások, népszavazások és az Európai Parlament képviselőinek választási szabályai;
- állampolgárság;
- társadalombiztosítás;
- igazságszolgáltatás, büntető és polgári perrendtartás;
- környezetvédelem, stb.

A tartományok és az állam közötti konkuráló jogalkotási hatáskörök között találjuk pl. a tartományok nemzetközi kapcsolatait; a kikötők és repülőterek szabályozását; a sportpolitikát; közlekedési eszközöket és rendszereket; közoktatást, stb. Az alkotmány a konkuráló jogalkotási hatásköröknél a tartományok törvényhozási jogkörét ismeri el, azzal a megkötéssel, hogy a tartományoknak ezen jogkörük gyakorlásánál tiszteletben kell tartaniuk az állami törvényhozásban ezekre a szabályozási tárgykörökre elfogadott alapelveket. Minden egyéb, az alkotmány 117.§-ban fel nem sorolt terület a tartományok (valamint Bolzano és Trento megyék) jogalkotási hatáskörébe tartozik. Ezenfelül a tartományok a hatáskörükbe tartozó területeken kötelesek az ország nemzetközi és uniós kötelezettségeinek végrehajtásához szükséges jogszabályokat meghozni. Fontos újítás az is, hogy a tartományok a saját hatáskörükbe tartozó területeken nemzet-

³⁹ Erről bővebben Aregntino D'Auro: Il federalismo fiscale in Italia dopo l'approvazione della legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in: *La finanza locale*, 2009/7-8. 20-37. o.

közi megállapodásokat köthetnek más államokkal és más államok területi közigazgatási egységeivel is.

A legnagyobb kihívást természetesen a konkuráló jogalkotási hatáskörök értelmezése adja, azaz annak eldöntése, hogy egyes tartományi jogszabályok milyen országos törvényeknek és mennyiben felelnek meg. Ennek eldöntésére az alkotmánymódosítás közvetetten az Alkotmánybíróságot jelöli ki, amikor a különböző szintű jogalkotókat (tartományi, országos, helyi) felhatalmazza, hogy egymás, saját hatáskörben hozott jogszabályait, annak közzététele után meghatározott időn belül, az Alkotmánybíróság előtt megtámadhassák. Ahogy látszik, a tartományok itt is egyenlőkké váltak a központi állammal.⁴⁰

Mivel a tartományi jogalkotási hatáskör egy teljesen új logikában általános érvényű lett (tehát nem sorolja a fel az alkotmány tételeiben), érdemes megnézni, hogy az állam kizárólagos és konkuráló hatásköreit hogyan érinti a ma is hatályos aostai statútum. A statútum 2. cikke pontosan felsorolja azokat a területeket, ahol a tartomány – „az alkotmánnyal, a nemzetközi kötelezettségekkel,⁴¹ a nemzeti érdekekkel, más tartományok érdekeivel és a Köztársaság jogrendjével összhangban” – önálló jogalkotási hatáskörre gyakorolhatja:

- „a) a Tartomány alá tartozó intézmények és hivatalok rendje, személyzetének gazdasági és jogi alkalmazási feltételei;
- b) a helyi intézmények és körzetük meghatározása;
- c) helyi városi és vidéki rendőrség;
- d) mezőgazdaság, erdők, állat- és növényvilág, állattenyésztés;
- e) kisebb csatornaművek, agráriumot javító intézkedések;
- f) tartományi jelentőségű utak és közmunkák;
- g) városrendezés, a turisztikailag különösen fontos területek szabályozási tervei;
- h) helyi vasúti és autóbuszjáratok közlekedése,
- i) ásvány- és termálvizek;
- l) vadászat, halászat;
- m) öntözésre és háztartási használatra szánt vizek;
- n) a tipikus aosta-völgyi termékek támogatása;
- o) a mezőgazdasági és erdőterületek polgári és társulások használatának, a legkisebb művelhető tulajdonok meghatározása;
- p) kézművesség;
- q) vendéglátás, turizmus és tájvédelem;
- r) szakiskolák és technikumok;

⁴⁰ Vö.: az Alkotmánybíróság 282/2002. sz. ítélete. *Corte cost. 19 giugno 2002. 282.n.*

⁴¹ Ma elsősorban a közösségi jogra vonatkozik e kitétel.

- s) vásárok és piacok;
- u) az alpesi vezetők és síoktatás szabályozása;
- v) földrajzi helynevek;
- z) tűzvédelmi rendelkezések.”

A francia nyelvű közösség szempontjából ezek közül kiemelkedik a földrajzi helynevek meghatározása, hiszen, 1948-ban még komoly sérelemként élt a helyi lakosságban a Mussolini idején olaszosított helységnevek használata. Mivel az oktatásról és a nyelvhasználatról külön rendelkezik a statútum (38-40. cikkek), gyakorlatilag a nyelvi jogok érvényesítése a 2. cikkben felsorolt hatáskörökön kívül is érvényesül.

A statútum kitér azokra a területekre is, ahol a tartománynak az államhoz képest kiegészítő, vagy, ahogy egyes szerzők állítják konkuráló hatáskörei vannak.⁴² Ennek az ad jelentőséget, hogy a szakirodalomban – más különleges jogállású tartományok statútumainak hasonló részeivel összevetésben – a kiegészítő hatáskör (*competenza integrativa*) annyit jelent, hogy a tartományi jogalkotónak az adott tárgykörben elfogadott országos törvények tételes rendelkezéseinek kell megfelelni. Ezzel szemben a konkuráló hatáskör (*competenza concorrente*) azt jelzi, hogy a tartományi törvényhozás az országos törvények alapelveit és fő irányvonalát tiszteltben tartó jogszabályokat alkothat, de a tételes rendelkezéseket nem kell maradéktalanul figyelembe vennie.⁴³ A statútumok összehasonlító elemzése arra vezet, hogy már az alkotmányos reform előtt is, Valle d'Aosta statútuma konkuráló hatásköröket állapított meg egyebek mellett az alábbi területeken: ipar és kereskedelem; helyi jelentőségű hitelintézetek létrehozása; közhasznú kisajátítás olyan munkákra, amelyeket nem az állam végez; vízenergia és a természetes vizek használatának szabályozása; bányászati tevékenység; tartományi és községi pénzügyek; óvodai és általános iskolai oktatás; társadalombiztosítás; kórházi ellátás, stb.

Az új alkotmányjogi szabályozás ezt a fenti különbségtételt felforgatta azzal, hogy az általános (azaz nem taxatív) törvényhozási jogköröket a tartományoknak adta. Így a statútum fent idézett 2. cikkében a tartományi jogalkotásra szabott korlátokat is az alkotmánymódosítás részben felülírta. Az alkotmány 117. cikkének hatályos szövege szerint ugyanis a tartományi törvényhozásnak három korlátja maradt: a) az alkotmány tiszteletben tartása; b) közösségi jogi és nemzetközi kötelezettségek; c) azok az alapelvek, amelyek a konkuráló jogalkotási hatásköröknél az állami törvényhozásnak vannak fenntartva. Az alkotmány és a közösségi jogi, nemzet-

⁴² Onida: Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1971/1 266-275. idézi Barbagallo: *La regione Valle d'Aosta...* 33. o.

⁴³ Erről bővebben Barbagallo: *i.m.* 33-37. o.

közi kötelezettségek tiszteletben tartása egyértelmű, ám az elméleti jellegű „alapelvek” miben létét sokszor nehéz pontosítani a gyakorlatban. Itt két megközelítés lehetséges azokon a területeken ahol az állam konkuráló jogalkotási hatásköre érvényesül: a tartományi jogalkotó vagy megvárja olyan új országos jogszabályok megszületését, amelyek világosan megfogalmazzák ezeket az alapelveket az adott szabályozási tárgykörben, vagy a meglévő törvényekből következtet ezekre az alapelvekre.⁴⁴ A gyakorlatban – az Alkotmánybíróság azóta elfogadott határozatai alapján is – e második megközelítés érvényesül inkább.

Mindezek alapján érthető, hogy a 2001-es alkotmányreform változtatásait összhangba kellett hozni a statútummal. Két ilyen területet kell kiemelni: az egyik a 2001/2. alkotmánytörvény a tartományok hatáskörébe adja a tartományi tanács választásának, a tartomány elnöke és a tartományi tanácsosok összeférhetetlenségének és megválasztásának szabályozását. Ezen kívül a tartományi népszavazás és a népi kezdeményezés, a tartományi szervek közötti kapcsolatok, a tartományi elnök elleni bizalmatlansági indítvány szabályozását. A másik fontos terület a tartományok pénzügyi autonómiáját megeremtő rendelkezés, amely az alkotmány 117. cikkének módosításával – minden tartomány számára – megadta a saját költségvetés (bevételek és kiadások) feletti rendelkezés jogát, valamint konkuráló hatáskörben saját adók kivetésének jogát. Valle d’Aosta statútuma már eddig is tartalmazta a tartományi adókivetés lehetőségét (12. cikk 2. bek), de a 2001-es alkotmány-módosítás ennek kereteit változtatta meg és általánosította.

7. Az Aosta-völgy alkotmányjogi jövője

Olaszország „föderalista” átalakítása egyelőre megtorpant, és az ország politikai és gazdasági turbulenciái miatt nem is valószínű, hogy a közeljövőben ez megvalósul. A tíz éve elfogadott alkotmányreform ugyanakkor láthatóan csökkentette a rendes és különleges jogállású tartományok közötti közjogi különbségeket. A szoros értelemben vett kisebbségi különjogokat (közéleti nyelvhasználat, oktatás, stb.) az alkotmányreform nem érintette. Ám az a tény, hogy a rendes jogállású tartományok autonómiája megerősödött, azt is jelenti, hogy a későbbiekben ez a folyamat elvezethet a tartományok közjogi státuszának egységesítéséhez. A 2001-es alkot-

⁴⁴ Lásd erről részletesebben: Farbrizio Gentile (szerk.): *Effetti sull'ordinamento della Valle d'Aosta della legge costituzionale n. 2 del 2001, relativa alle modifiche dello Statuto speciale, e della legge costituzionale n. 3 del 2001, relativa alle modifiche del titolo V, parte seconda della costituzione*. Aosta, Consiglio Regionale della Valle d'Aosta, maggio 2005.

mányreformnak három figyelemre méltó eleme van, amely ebbe az irányba hathat: a rendes jogállású tartományok saját hatáskörben fogadhatják el statútumukat, amellyel szemben a római kormány csak az Alkotmánybírósághoz fordulhat felülvizsgálatért. Emellett a tartomány választópolgárainak 1/50 részének aláírásával vagy a tartományi gyűlés képviselőinek 1/5 kérelmére a statútumot helyi népszavazásra is lehet bocsátani. Másodszor, az alkotmánymódosítással az államhatalom gyakorlásában a központi állam, a tartományok és a helyi önkormányzatok egyenlők lettek. Közöttük nincs alkotmányos hierarchia. A harmadik fontos változtatás pedig a külkapcsolatokban elnyert nagyobb önállóság. A tartományok számára ez a határokon átnyúló együttműködések mellett az Európai Unió forrásaihoz is könnyebb hozzáférést tesz lehetővé.

A különleges jogállású tartományok, mint Valle d'Aosta is, részben már korábban is rendelkeztek azokkal a hatáskörökkel, amelyekkel a többi tartományt az alkotmány felruházta. De ugyanakkor **alkotmányos** státusszukkal szemben komoly kihívást is jelent ez. Leginkább azért, mert bár élvezik statútumuk alkotmányos garanciáit (azaz, hogy a római parlament csak alkotmányerejű törvénnyel módosíthatja azt), de foglyai is maradnak ennek. Elképzelhető, hogy a korábban a nagyobb szabadság és autonómia biztosítékát jelentő garanciák ma, a többi tartománnyal szemben rugalmatlanná teszik a különleges jogállású tartományokat. A 2001-es alkotmányreform teljes gyakorlatba ültetése még mindig folyamatban van, nagyon fontos eleme lesz ennek, ha a római parlament érdemben módosítja Valle d'Aosta statútumát. Azonban, ha a föderalista átalakítás folytatódik, a tartományok közötti közjogi kiegyenlítés miatt, ez Aosta-völgy és az ott élő franciák évtizedes, alkotmányjogi bástyákkal védett különállását is megváltoztathatja.

Remete Zsuzsa

Migráció az Európai Unióban*

Migration in the European Union

The present paper aims to summarize the migration policy of the European Union. Hence the article describes the beginnings and the major trends of legislation, and the main institutions of the migration policy. Especially the Frontex, and the RABIT – these are responsible for co-ordinating the activities of the national border guards in ensuring the security of the EU's and the Schengen Area's borders with non-member states. The Arab Revolution revealed the necessity of the common migration and border policy, so this paper shows the direction of further regulation and co-operation.

Bevezető

A migráció jelentősége megkérdőjelezhetetlen az Európai Unióban: mind a belső, mind a kívülről érkező vándorlási folyamatok érintik az egész EU-t, hiszen egy-egy ország migrációs politikája a schengeni határok miatt az összes többi államra hatással van. A tagállamok vezetői felismerték, hogy közös szabályozásra van szükség, az Európai Bizottság Belügyekért felelős biztosa, *Cecilia Malmström*¹ kiemelt feladatai közé sorolja – a biztonság, terrorizmus és szervezett bűnözés elleni harc mellett – a menekültügyet és a migrációs politikát.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa az uniós szabályozás kezdeteit és főbb irányait, valamint a jövőben várható politikákat, továbbá a migránsok ügyeinek viteléhez, valamint az illegális migráció megelőzésére létrehozott uniós intézményeket. A legális és illegális migrációt, továbbá a menekültügyet a politika – annak természete miatt – igyekszik külön kezelni.

* A tanulmány az Új Széchenyi Terv (TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005) támogatásával a Budapesti Corvinus Egyetemen készült. (A projektek az Európai Unió támogatásával, az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozásával valósulnak meg)

¹ Cecilia Malmström Svédország biztosa az Európai Bizottságban. 1968-ban született Stockholmban. A Göteborgi Egyetemen doktorált politikatudományból. 1999-től 2006-ig Európa Parlamenti képviselő volt, majd Svédország uniós ügyekért felelős minisztere lett. Ezt követően került a Bizottsághoz.

In.: Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóságának kiadványa: Az Európai Bizottság (2010-14). Profilok és prioritások. Európai Unió Kiadóhivatala. Luxemburg, 2010. 57. o.

A szabályok és intézmények konkrét vizsgálata mellett célszerű gör-
cső alá venni a migráció jelenleg és várható jövőbeni helyzetét, hogy a kü-
lönböző politikákat megfelelően értékelhessük. Tanulmányom a migráció
jelentőségének bemutatásával, a bevándorlók nemzetközi szervezetek által
vizsgált kérdéseinek bemutatásával kezdődik. Ezután térek rá az Európai
Unióban és ezen belül Magyarországon felmerülő problémákra, valamint
alapvető uniós és hazai érdekek bemutatására. Sorra veszem a különböző
korszakokban hozott fontosabb döntéseket és irányvonalakat egészen nap-
jainkig. Az uniós intézmények közül kiemelem a különböző információs
rendszereket, az Európai Migrációs Hálózatot, a külső határokon való kö-
zös operatív együttműködésért felelős ügynökséget, a Frontexet² és a határ-
igazgatásért felelős gyorsreagálási határvédelmi csapatokat, a RABIT³-ot,
továbbá az Európai Menekültügyi és Támogató Hivatalt⁴ (EMTH). Zárás-
ként a migrációs politika jövőjét vizsgálom, különös tekintettel a lehetsé-
ges nemzetközi trendekre, valamint az intézményi változtatásokra.

Forrásaim közé tartoznak első sorban az Európai Bizottság Belügyi
Főigazgatóságának honlapján található, migrációval kapcsolatos doku-
mentumok, uniós jogszabályok, valamint egyéb, a migrációs politikával
kapcsolatos magyar és angol nyelvű tanulmányok.

1. Migránsok bemutatása, nemzetközi szervezetek szerepe

A migráció, vagyis az emberek országon belüli, majd országok közötti
vándorlása az újkori történelem meghatározó jelensége. Korlátozása, sza-
bályozása a 20. század folyamán folyamatosan szigorodott, valamint egyre
nagyobb szerepet kaptak a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi egyez-
mények. A migrációs szabályozás tartalmilag három típusba sorolható:⁵

- a) A mozgás szabadságával kapcsolatos szabályok (például a határok át-
lépésének szabályozása, vízumkötelezettség meghatározása).
- b) A vándorló jogállás. A jogállás alapján egy személy lehet *honos* (sa-
ját állampolgár); *kettős*-, vagy *többes állampolgár* (több országban is
honos); *kedvezményezett* (többi nem honoshoz képest kedvezőbb felté-
telekkel való belépés, tartózkodás, letelepedés); *nem kedvezményezett*.

² Frontières extérieures – ez franciául külső határokat jelent.

³ Rapid Border Intervention Teams

⁴ European Asylum Support Office.

⁵ Tóth Judit: A nemzetközi migráció jogi alapjai. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.):
Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium Budapest, 2001. 81–123. o.

c) A migránsok kezelésével foglalkozó intézmények (például a támogató-sukra, áramlásuk kezelésére létrejött szervezetek).

A bevándorlás területén a nemzetközi szervezetek nemzetközi normákat alakítottak ki, amelyek a honos és nem honos állampolgárok tekintetében is meghatároznak minimumszabályokat. Előbbiek tekintetében általában a mobilitás mint szabadságjog, és az állampolgárság, valamint a száműzetés tilalma releváns; utóbbiaknál pedig többnyire az emberi jogok tiszteletben tartása, a menekültek védelme, a nemzetközi bűnszervezetek elleni fellépés, valamint a munkavállalás erkölcsi kérdéseit szabályozzák. A fenti kérdésekben tehát – alábbiakban bemutatásra kerülő Európai Unió mellett – főként az ENSZ,⁶ az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ), majd jogutódja az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ),⁷ az Európa Tanács,⁸ az OECD,⁹ valamint egyéb, a

⁶ Az ENSZ következő egyezményei és nyilatkozatai szabályozzák a bevándorlást: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948); A népiirtás büntetettének megelőzéséről és megbüntetéséről (1948); Az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomásáról szóló egyezmény (1949); Menekültek helyzetéről szóló egyezmény és az azt módosító Jegyzőkönyv (1951, illetve 1967); A hontalan személyek jogállásáról szóló Egyezmény (1954); Férjezett nők állampolgárságáról szóló egyezmény (1957); A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény (1961); A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (1965); Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966); Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966); A háborús és az emberiség elleni bűntettek elvételének kizárásáról (1968); A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bűntettek vagy bánásmód ellen (1984); Nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (1979); A gyermekek védelmére és jólétére vonatkozó társadalmi és jogi alapelvekről szóló nyilatkozat (1986); A gyermek jogairól szóló egyezmény (1989); A vándormunkások és családtagjai jogvédelméről szóló egyezmény (1990).

⁷ Az EBEÉ és EBESZ által elfogadott okmányok: Helsinki Záróokmány (1975); Bécsi találkozó záródokumentuma (1989); Párizsi találkozó záródokumentuma (1990); Koppenhágai Konferencia Záródokumentuma (1990).

⁸ Az Európa Tanács által elfogadott egyezmények: Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény és annak tizenkét Kiegészítő Jegyzőkönyve (1950), valamint annak a 4. és 7. jegyzőkönyve; Európai kulturális egyezmény (1954); Európai letelepedési egyezmény (1955); Európai kiadatási egyezmény (1957); A tagállamok állampolgárai utazását szabályozó egyezmény (1957); A menekültek vízummentes utazásáról szóló megállapodás (1959); Európai Szociális Charta (1961); Európai szociális biztonsági kódex (1964); Vándormunkások jogállásáról szóló egyezmény (1977); Európai Egyezmény a gyermekek feletti felügyeleti joggal kapcsolatos határozatok elismeréséről és a felügyelet visszaállításáról (1980); Egyezmény az elítélt személyek átszállításáról (1983); Európai Egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó bűntettek vagy bánásmód megelőzéséről (1987); Európai Charta a regionális vagy kisebbségi nyelvekről (1992); Európai egyezmény a külföldiek helyi közéletben való részvételéről (1992); Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1995); Európai egyezmény az állampolgárságról (1997); Egyezmény az európai régióban a felsőoktatási képzések elismeréséről (1997); az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló egyezmény (2006).

⁹ Az OECD által elfogadott határozatok ajánlások, tagállami megállapodásai Magyarországon az OECD csatlakozással léptek érvénybe (1998). A migrációt érintő szabályok különösen: A turizmus fejlesztését szolgáló határozat; A tőke liberalizált áramlásáról szóló dokumentumok.

különböző országok közötti bi-, és multilaterális megállapodások¹⁰ hoztak létre a bevándorlást szabályozó nyilatkozatokat és egyezményeket.¹¹

Az EU is a fenti három területen hozott különböző rendelkezéseket, jogszabályokat. A nemzetközi szervezetek egyezményeihez képest azonban azok betartása, ellenőrzése fontosabb, mint egy laza szövetség esetében. A schengeni határok létrejöttével ugyanis az Unió már nemcsak egy gazdasági közösség, hanem olyan igazgatási egység is, amelyben a bevándorlók szabad áramlása lehetővé válik. Nagyobb tétje van tehát a közös szabályok betartásának, a tagállamoknak tekintettel kell lenniük a többi uniós állam érdekeire is a migrációs politikájuk kialakításában.

2. Migráció számokban

Az Európai Unió Bizottságának becslése 2010-ben összesen 20,1 millió főre teszi az EU-n kívülről érkezett bevándorlók számát, akik jogszerűen letelepedve élnek a közösség területén. Az adat súlyát mutatja, hogy az Unió lakosságának körülbelül 4%-át adja a legális bevándorlás.¹² A nettó migráció, vagyis a be- és kivándorlók közötti különbség mára 1,75 millió főre nőtt,¹³ vagyis évente ennyivel nő a migránsok száma. Ezen felül nagyjából 9 millió uniós állampolgár él máshol, mint ahová állampolgársága szerint tartozna.¹⁴ Természetesen további csoportot alkotnak azok, akik illegális bevándorlás útján érkeztek az Unió területére, vagy nem jogszerűen élnek valamely EU-s országban (például turistaként érkeztek az Unió területére, és vízumuk lejártával túltartózkodnak). Számukról csupán közelítő értékeket tudunk, az Európai Bizottság 4,5 millió főre teszi számukat, ami azonban folyamatosan változik a letartóztatások és az újabb bevándorlások következtében.¹⁵ A legális és illegális migránsokon túl az Európai Uniónak számolnia kell a menedékkérők jogainak rendezésével is, annak ellenére,

¹⁰ Például az Északi Ütlevél Unió, Benelux államok szerződése, toloncszerződések, vízumentességi megállapodások.

¹¹ Az egyezmények és a nyilatkozatok felsorolása Tóth Judit: A nemzetközi migráció jogi alapjai. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium Budapest, 2001. 81–123. o. alapján történt.

¹² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Migráció és Menedékjog 2010-ben. COM(2011) 291. Brüsszel, 2011.05.24.

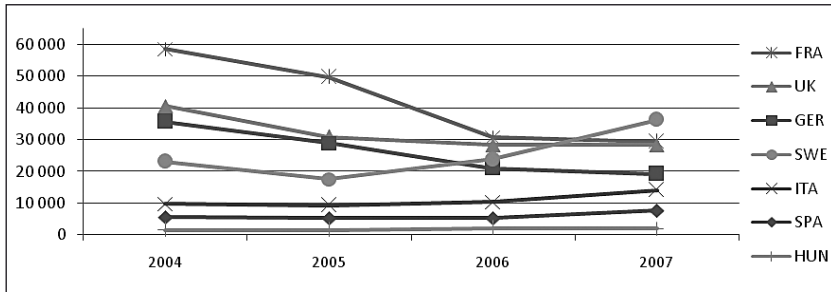
¹³ Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóságának kiadványa: Lehetőség és kihívás – Migráció az Európai Unióban. Európai Unió Kiadóhivatala. Luxemburg, 2010. 5. o.

¹⁴ I. m.: 3. o.

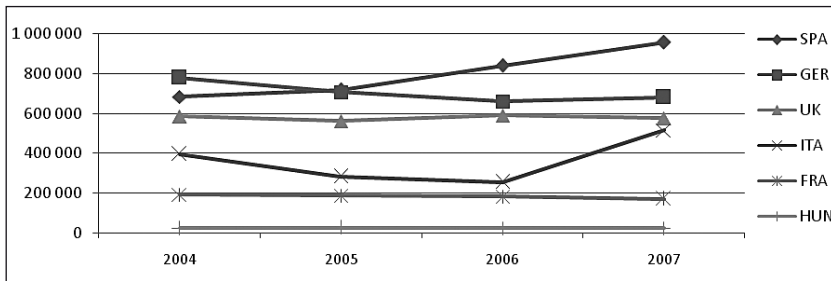
¹⁵ I. m.: 3. o.

hogy arányaikban nem alkotnak akkora csoportot, mint előbbieik, számuk évente 200 000 fő körül alakul.¹⁶

A migrációs és menekültügyi mutatók az 1., 2. és 3. ábrák alapján írhatóak le az EU leginkább érintett tagállamaiban és Magyarországon.



1. ábra. Menekültstátus iránti kérelmek alakulása¹⁷



2. ábra. Beérkező migránsok száma¹⁸

Láthatjuk, hogy igen jelentős volumenű az EU-ba érkező migráció. Amerika és Ázsia mellett az Unió a világ egyik legjelentősebb bevándorlási célpontja,¹⁹ ezért átfogó koncepció szükséges a migránsok kezelésére, jogi helyzetük tisztázására. Az Unió éppen ezért igyekszik megfogalmazni a migráció területén alkalmazott közös érdekeit és elveit. Ezek összehangolása azonban nem egyszerű, hiszen a tagállamok eltérő módon ítélik meg migránsok jelenlétét. Egyesek az állampolgáraik munkalehetőségeit féltik

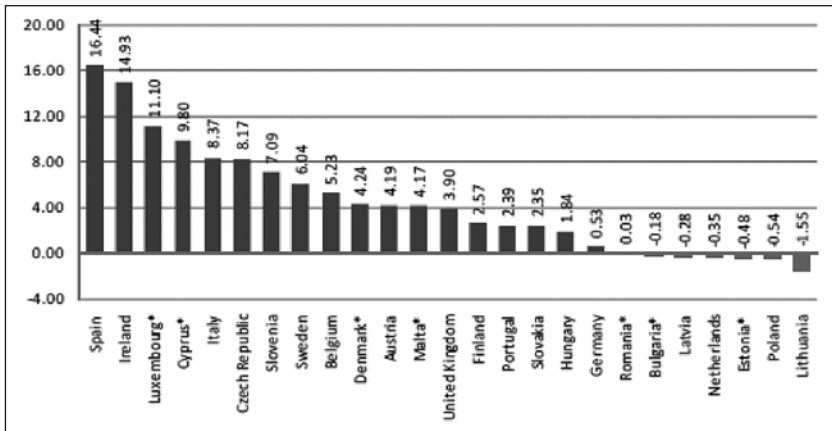
¹⁶ I. m.: 3. o.

¹⁷ European Migration Network: Annual Report on Asylum and Migration Statistics 2007. 2010. december alapján készült saját ábra.

¹⁸ European Migration Network: Annual Report on Asylum and Migration Statistics 2007. 2010. december alapján készült saját ábrák.

¹⁹ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közkéziratok. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 124. o.

(pl. Ausztria), vagy etnikai konfliktusoktól tartanak (pl. Franciaország), mások éppen a munkaerőhiány miatt próbálják vonzani a bevándorlókat (pl. Anglia). Minden uniós tagállam szabadon döntheti el, hogy kinek ad legális jogi státuszt a munkavállalásra, tartózkodásra, vagy éppen letelepedésre,²⁰ azonban a szabad belső piac és a schengeni övezet megléte miatt egy ország migrációs politikájának nagy hatása van az egész Unió lakosságára, ezért minden állam egyetért abban, hogy szorosabbra kell fűzni a kapcsolatot a bevándorlókkal kapcsolatos politika területén.



3. ábra. 1000 főre jutó nettó migránsok száma²¹

Magyarországon a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) adatai alapján²² 2009. december 31-én összesen 216 084 fő rendelkezett három hónapnál hosszabb időszakra szóló tartózkodási engedéllyel. Az engedélyeknek 14 csoportja²³ különböztethető meg, legtöbbször regisztrációs igazolással (kb. 70 000 fő), bevándorlási- (kb. 47 000 fő), tartózkodási- (kb.

²⁰ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés Egységes Keretbe Foglalt Változata. 78. cikk (4) bekezdés alapján.

²¹ European Migration Network: Annual Report on Asylum and Migration Statistics 2007. 2010. december. http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do%3b?entryTitle=02_Annual%20Report%20on%20Asylum%20and%20Migration%20Statistics%202007 (letöltve: 2011. 03. 08.)

²² A BÁH statisztikai kiadványfüzete (2009-2010.) 2011. március 2.

²³ Bevándorlási -, letelepedési -, tartózkodási -, EGT tartózkodási -, EK letelepedési -, nemzeti letelepedési -, ideiglenes letelepedési engedély, regisztrációs igazolás, állandó tartózkodási kártya, magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja, EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja, menekült, oltalmazott, befogadott.

33 000 fő), és letelepedési engedéllyel (kb. 23 000 fő) rendelkeznek. A regisztrációs igazolás²⁴ a Magyarországon jelenlévő EU-n belüli vándorlás volumenét mutatja, ez azt jelenti, hogy hazánkban legalább 70 000 Európai Gazdasági Térségből érkező állampolgár dolgozik, tanul, vagy családjával együtt él az ország területén, mivel a bevándorlók rendelkezhetnek más típusú engedéllyel is, továbbá a 90 napnál rövidebb tartózkodást nem kell igazolni, ehhez elegendő a személyazonosító igazolás, vagy útlevél.²⁵ A legnagyobb létszámban román (kb. 52 000 fő) és ukrán (kb. 33 000 fő) állampolgárok rendelkeznek különböző engedélyekkel, ami érthető, hiszen ezekben az országokban jelentős magyar ajkú lakosság él.²⁶ A hasonló kulturális háttérű országokból bevándorolt migránsok alapvetően nem jelentenek különösebb társadalmi problémát hazánk számára. A BÁH statisztikái azt mutatják azonban, hogy az utóbbi évek során megnövekedett az ázsiai és az afrikai migránsok száma is. Így például jelentős kínai állampolgárságú (kb. 18 000 fő) migráns él Magyarországon, számuk pedig évről évre növekszik, továbbá megjelentek vietnámi, nigériai, szomáliai bevándorlók is. Emellett veszélyt jelent, hogy hazánk uniós csatlakozása óta folyamatosan növekszik az illegális határátlépéssel próbálkozó, valamint a menedékkérők száma.²⁷

3. Alapvető uniós érdekek

A migráció kérdése Nyugat-Európában már az 1970-es, és az 1980-as évektől egyre nagyobb hangsúlyt kapott. A bevándorlásra adott reaktív politikát kinőve ekkor vált szükségessé a proaktív gondolkodás. A korábban gyarmattal rendelkező államok másként viszonyultak a jelenséghez. A multikulturalizmus szellemében könnyebben fogadták az újonnan érkezőket és támogatták a letelepedésüket, míg a többiek csupán a munkaképes

²⁴ A regisztrációs igazolás az Európai Gazdasági Térség állampolgárainak 90 napon túli magyarországi tartózkodásának igazolására szolgál, korlátlan időre szól. Szükséges hozzá az elegendő anyagi forrás és a egészségügyi szolgáltatások igénybevételére való jogosultság igazolása annak érdekében, hogy a bevándorló ne terhelje meg az ország szociális rendszerét. A 90 napnál rövidebb tartózkodásra. Forrás: euvonal: Az Európai Gazdasági Térség állampolgára magyarországi beutazásáról és tartózkodásáról. http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_utas&id=118 (letöltve: 2011 03. 02.)

²⁵ euvonal: Az Európai Gazdasági Térség állampolgára magyarországi beutazásáról és tartózkodásáról. http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_utas&id=118 (letöltve: 2011 03. 02.)

²⁶ A BÁH statisztikai kiadványfüzete (2009-2010.) 2011. március 2.

²⁷ A BÁH statisztikai kiadványfüzete (2009-2010.) 2011. március 2.

korúakat látták szívesen.²⁸ Természetesen az azóta eltelt évtizedek alatt során árnyaltabb lett a kép, és az unió feladata is az, hogy minden tagország számára elfogadható politikát alakítsanak ki.

Az Eurobarométer által 2003 decemberében készített felmérés azt mutatta, hogy az uniós állampolgárok közel 60%-a támogatta a közös bevándorlás- és menekült politikát, továbbá a 2004-ben csatlakozott tagállamok állampolgárainak többsége is a közös migrációs politika kialakítása mellett állt. A szervezett bűnözés és a határokon átnyúló bűnszervezetek felszámolására egyaránt uniós beavatkozást tartanak szükségesnek, ami megalapozza a bevándorlási mellett az igazságügyi együttműködést is.²⁹

Jelenleg az Unió a következő elvek szellemében alakítja a migránsokkal kapcsolatos szabályozást:

- Alapvető cél a **legális migrációra ösztönzés** és az **illegális migráció visszaszorítása**. Az illegális migráció ugyanis nemcsak nehezíti a hatóságok dolgát az adóbeszedés, vagy a nyilvántartás területén, hanem gyakran összekapcsolódik egyéb bűncselekményekkel is (pl.: embercsempészet, rabszolgaság).
- Az Uniónak **szüksége van harmadik országbeli munkavállalókra** egyrészt azért, mert a tagállamok többsége előregedő társadalmakkal rendelkezik, másrészt pedig azért, mert vannak olyan munkák, amelyeket az adott állam munkavállalói már nem szívesen látnak el (pl.: szemétszedés, építőipari fizikai munka), inkább jövedelmezőbb állásokat vállalnak.
- **Tudásalapú társadalom** kiépítéséhez, fejlesztéséhez szükség van magasan képzett munkavállalókra, kutatókra. Az Unióban azonban nem célja, hogy agyelszívó – *brain drain* – politikát folytasson, inkább a *körkörös migrációt* próbálja elősegíteni, vagyis, hogy a szegényebb országokból érkezők bizonyos idő után térjenek haza, és otthon hasznosítsák tudásukat, majd esetleg újból térjenek vissza az EU területére.
- **Integráció** elősegítése a migránsok körében. Az Unióban alapvető probléma, hogy a magasan képzett migránsok gyakran alacsony képzettséghez kötött állásokat vállalhatnak csak el, miközben szükség lenne a munkaerőpiacon képzettségükre, akár munkaerő-piaci rést is betölthetnének. Ezt támasztja alá egy Portugáliában készített felmérés, amely a nyelvtanfolyamokra járók

²⁸ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közlések. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 123. o.

²⁹ Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek. A szabadság, a biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások. COM(2004) 401. (2004. 06. 02.).

végzettségét és aktuális munkáját vizsgálva arra jutott, hogy még felsőfokú végzettséggel is nagyon gyakran csak fizikai munkát végez a bevándorlók nagy része. Így például a portugál építkezéseken dolgozó migránsok közül nagyon sok Oroszországból, Ukrajnából és Moldovából érkezett háziorvos, gyermekorvos, de még sebész és más szakorvos volt, mivel a végzettségüket nem fogadták el a fogadó országban és annak honosítására, elismertetésére sem volt lehetőségük.³⁰ Az integrációs törekvés tehát nemcsak a társadalmi beilleszkedést jelenti a békés együttélés, a kölcsönös tolerancia és megbecsülés érdekében, hanem annak gyakorlati, munkaerő-piaci oldalát is (például nyelvtanfolyamok biztosítása, munkahelykeresés támogatása, végzettségek akkreditálása).

4. Migrációs politika története az EU-ban – jogszabályok, intézmények

A közösségi migrációs politika kialakulását az Amszterdami Szerződés³¹ 1999-es hatályba lépésétől számíthatjuk, ekkor került közösségi pillér hatálya alá a külső határok átlépésével és a bevándorlással kapcsolatos szabályozás. Elsőként azonban mégsem a migrációval kapcsolatos politika alakult ki, hanem a Dublini Egyezmény nyomán – még az Amszterdami Szerződés hatályba lépése előtt – a menekültügyek területén jött létre együttműködés. Ez csupán a hatáskörök megállapítására szolgált, azonban beindította és megalapozta a tagállamok közötti adminisztratív-igazgatási kapcsolatokat. 1990. június 15-én a tagállamok aláírták az Európai Községek tagállamainak egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározásáról szóló egyezményt, amely 1997. szeptember 1-jén lépett hatályba.³² A menekültügyek területén való együttműködés azóta is tovább erősödött. A Dublini Egyezményt 2003-tól

³⁰ Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóságának kiadványa: Lehetőség és kihívás – Migráció az Európai Unióban. Európai Unió Kiadóhivatala. Luxemburg, 2010. 8. o.

³¹ Az Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá és 1999. május 1-jével lépett érvénybe. Az Európai Unió alapszerződéseit módosító szerződések egyike. Jelentős átrendezést hozott a harmadik pillér szerkezetében, szorosabba fűzte a bel- és igazságügyi együttműködést. A szerződés továbbá széleskörűen kiterjesztette az Európai Parlament döntési jogkörét, valamint növelte a minősített többséggel meghozott döntések körét. In: euvonal: Amszterdami Szerződés. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=szerzodesek&id=1> (letöltve: 2011. 02. 24.)

³² Euvonal: Kiszótár: Dublini Egyezmény. http://www.euvonal.hu/index.php?op=te-nyek_kisszotar&abc_id=5 (letöltve: 2011.03.01.)

követette a Dublin II. (343/2003 EK rendelet és a végrehajtására kiadott 1560/2003/EK bizottsági rendelet), annak végrehajtására pedig ugyanebben az évben megkezdte működését az Eurodac³³ rendszer (2725/2000/EK és 407/2002/EK tanácsi rendeletek).

Az Európai Unió az Amszterdami Szerződés elfogadását követően célul tűzte ki, hogy kialakítja a szabadság, biztonság és igazságosság övezetét. Azóta a jogszabályok mellett számos átfogó politikai koncepció és program is készült, ezek ebben a fejezetben kerülnek bemutatásra.

4.1 A Tamperei³⁴ Program

Az Európai Tanács rendkívüli tamperei ülése és az azt követően megalkotott, 1999 és 2004 között működő Tamperei Program voltak az első lépések az Amszterdami Szerződésben megfogalmazott célok megvalósításának irányában. A program fő célkitűzési közé tartozott, hogy a harmadik országból érkezett bevándorlók jogait közelíteni kell az uniós polgárok jogállásához, valamint kiemelte az illegális migráció elleni határozott fellépés szükségét annak érdekében, hogy a bevándorlók a legális utat válasszák.³⁵

A tamperei célokat megerősítette, és új koncepcióval – a külső határok integrált igazgatási rendszerként kezelésével – egészítette ki a 2001-es laekeni³⁶ Európai Tanácsülés. Ez az új irány a határellenőrzés és őrizet; a kockázatelemzés; és a személyi állománnyal és a felszereléssel kapcsolatos igények felmérését foglalta magába. A 2002-es sevillai tanácsi ülésen foglalták össze a laekeni célokat *Az Európai Unió külső határainak igazgatásáról szóló cselekvési terv* címen, a tamperei program keretében.³⁷

A Tamperei Program indította el az illegális migránsok visszafogadásáról szóló EU-szintű kétoldalú egyezmények kialakítását, ilyen egyezm-

³³ Az Eurodac egy olyan adatbázis, amely a menedékkérelmet benyújtott személyek, és az illegális bevándorlók ujjlenyomatát tartalmazza. Az Eurodac 2003. január 15-e óta működik, a dublini egyezmény hatékony alkalmazását teszi lehetővé, amely alapján meghatározható az a tagállam, amelyik a menedékkérelmi kérelem elbírálásáért felelős. In: Adatvédelmi Biztos: Az Eurodac rendszer. <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=5/eurodac/rendszer> (letöltve: 2011. 02. 26.)

³⁴ Tampere Finnország déli részén található 200 000 lakosú városa. Helsinki után az ország második legjelentősebb központja.

³⁵ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közzéadások. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 132. o.

³⁶ Laeken Brüsszel északnyugati külvárosa. Közigazgatásilag Brüsszelhez tartozik, itt található a belga királyi család kastélya.

³⁷ Európai Parlament: A külső határok igazgatása. Joanna APAP. 2008. július. http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_hu.htm (letöltve: 2011. 02. 26.)

nyek születtek például Makaóval (2004.04.30.), és Hongkonggal, mint a Kínai Népi Demokratikus Köztársaság különleges adminisztratív régióival (2004.01.24.). Számos jogszabály született a program keretében (a migrációval kapcsolatos határozatok és rendeletek felsorolása az I. számú mellékletben található³⁸), ezek közül több máig meghatározza a migránsokkal kapcsolatos uniós jogszabályi környezetet – a legális, az illegális migráció és a menekültügyek tekintetében egyaránt.

A legális migráció területén kiemelendő fontosságú a családegyesítési és a huzamos tartózkodást szabályozó irányelvek. A *családegyesítési irányelvvel* (2003/86/EK tanácsi irányelv) a Tanács azt tűzte ki célul, hogy minimumfeltételeket biztosítson a különböző tagállamok területén jogszerűen tartózkodó migránsok számára a családegyesítés során. A családegyesítéssel alapvetően a legszűkebben értelmezett család (házastárs és kiskorú gyermek) legális letelepedése segíthető el, de a tagállamok döntése alapján további kedvezmény nyújtható a felmenő egyenes ági rokonoknak is.³⁹ A jogszabály az Európai Unióba irányuló legális migráció leggyakrabban hivatkozott jogalapja lett, különösen Franciaországban és Svédországban.⁴⁰ Érdekesség, hogy ezekben az országokban a menekültek száma az Unión belül a legmagasabb (lásd 1. ábra), viszont nem tartoznak a legális és illegális migrációval leginkább érintett tagállamok közé (lásd 2-3. ábra). Ebből arra lehet következtetni, hogy ezekbe az országokba jellemzően menekültként érkeznek a különböző harmadik államok polgárai, akik később családegyesítéssel szereznek a többi rokonuknak legális letelepedési engedélyt. A legális migráció másik fontos, a Tamperei Program során elfogadott intézménye a harmadik *országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló tanácsi irányelv* (2003/109/EK). Az irányelv feladata, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelítsék az uniós állampolgárok jogaihoz. A tartózkodási engedély megszerzésének fő kritériuma az adott országban való tartózkodás időtartama (öt év), annak jogszerűsége és – bizonyos rugalmasság mellett – folyamatossága (legfeljebb 10 hónap – egy alkalommal maximum 6 hónap – távollét az adott tagállamtól). Emellett azonban az érintettnek bizonyítania kell azt is, hogy nem lesz a befogadó ország

³⁸ Jogszabályok felsorolása az Európai Bizottság Igazság, Szabadság és Biztonság Főosztálya által készített Jai-Aquis – 2009. október, valamint Póczik-Dunavölgyi: Nemzetközi migráció – Nemzetközi kockázatok. Budapest, HVGORAC Kiadó alapján.

³⁹ A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelv (2003. 09. 22.).

⁴⁰ Gyeney Laura: Családegyesítés kettős mércével? Bevándorláspolitikai: a harmadik országbeli polgárok családegyesítéséről szóló irányelv vizsgálata. Iustum Aequum Salutare III. 2007/4. 77-101.

szociális rendszerének terhére, vagyis rendelkezik állandó jövedelemmel, biztosított a lakhatása.⁴¹

Az illegális migráció területén jelentős szabályozásnak tekinthető a kényszerintézkedések végrehajtása során történő együttműködések,⁴² és a határokon átnyúló szervezett bűnözés felszámolására megtett lépések.⁴³ A tagállamok ezáltal olcsóbban tudják végrehajtani a kitoloncolásokat – mind szárazföldi és légi úton; továbbá együttesen tudnak fellépni a határátlépésekkel és az emberkereskedelemmel kapcsolatos bűnesetek ellen. A fentiekén túl a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózata a Tamperei Program egy olyan intézményi újítása, amely egyre nagyobb jelentőségre tett szert. A hálózat alapvetően információ-szolgáltatásra jött létre, a tisztviselők feladata, hogy felderítsék a lehetséges illegális migrációs hullámokat, segítsenek a szervezett bűnözés felderítésében és jelezzék ezeket az Unió felé, továbbá támogassák az illegális bevándorlók hazatelepítését és segítsék a legális migráció igazgatását. A tisztviselők a nemzeti konzuli hatóságok, vagy más, az adott tagállam harmadik országban lévő illetékes hatósága mellé küldhetők ki. Munkájukról évente jelentést készítenek, amennyiben pedig egy országban több tagállam tisztviselője is dolgozik, akkor közösen végzik tevékenységüket.⁴⁴ Magyarország 2009-ben küldött ki először bevándorlási összekötő tisztviselőket, ők Abujában,⁴⁵ Isztambul-

⁴¹ A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárok jogállásáról szóló 2003/109/EK tanácsi irányelv (2003. 11. 25.)

⁴² A harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2001/40/EK tanácsi irányelve (2001. 05. 28.); a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK tanácsi irányelv (2003. 11. 25.); harmadik államok két vagy több tagállam területéről kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló 2004/573/EK tanácsi határozat (2004. 04. 29.).

⁴³ Az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2002/629/IB tanácsi kerethatározat (2002.07.19.); a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/496/IB tanácsi kerethatározat (2002.11.28.); a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK tanácsi irányelv (2002. 11. 28.); a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB tanácsi kerethatározat (2002. 11. 28.); a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv (2004. 04. 29.).

⁴⁴ A bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló 377/2004/EK tanácsi rendelet (2004. 02. 19.).

⁴⁵ Nigéria fővárosa.

ban és Kairóban teljesítenek szolgálatot.⁴⁶ A tisztviselők a BÁH felügyelete alatt működnek, a Belügyminisztérium irányítása alatt.⁴⁷

A tamperei célok teljesülését félévente áttekintette az Európai Bizottság, majd lejártakor egy átfogó értékelést bocsátott ki *A bizottság közleménye az Európai tanácsnak és a Parlamentnek – A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások COM(2004) 401. (2004. 06. 02.)* címen. Az értékelés legfőbb kritikái közé sorolható, hogy a tagállami szuverenitáshoz való erős ragaszkodás miatt közösségi szinten kevés jogszabály született. Ezen probléma feloldására is vállalkozott többek között a Nizzai Szerződés,⁴⁸ amely a harmadik országból érkezettek szabad mozgásának három hónapban való maximálására, illetve az illegális bevándorlás és tartózkodás – a hazatoloncolást is tartalmazó – szabályozására is kiterjeszti az együttdöntési eljárás hatáskörét, így megkönnyítve a jogszabályalkotást.

4.2 Hágai Program

A Tamperei Program folytatásaként a Tanács 2004. november 4-5-ei hágai ülésén – a már említett bizottsági értékelés alapján – elfogadta a Hágai Programot a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása, továbbfejlesztése érdekében. A program a 2005-2009. közötti időszakra szolt, 10 prioritást fogalmazott meg, ezek a következők.⁴⁹

1) *Alapvető jogok és uniós állampolgárság: átfogó politikai stratégiák kidolgozása.*

A prioritás középpontjában a rasszizmus elleni védelem és a nők egyenjogúsága állt.

2) *Terrorizmus elleni küzdelem: átfogó válasz kidolgozása.*

A program különösen a megelőzés, a felkészültség és a válaszadás területén céloz előrelépéseket.

⁴⁶ Jelentés a Külső Határok Alap 2007. és 2008. évi programjának végrehajtásáról. http://www.solidalapok.hu/sites/default/files/Kulso_Hatarok_Alap_2007_es_2008_evi_programjanak_vegrehajtasarol_jelentes.pdf (letöltve: 2011. 03.02.)

⁴⁷ 9/2010. (IX. 29.) BM-KIM együttes utasítás a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

⁴⁸ A Nizzai Szerződés 2001. február 26-án írták alá, és 2003. február 1-jével lépett életbe. A Szerződés három fő irányban tervezett intézményi reformokat: a közösségi intézmények összetétele és működése, a Tanácsban folyó döntési eljárás és a megerősített együttműködések területén. In: *euvonal: Nizzai Szerződés*. <http://www.euvonal.hu/index.php?op=szerzodesek&id=6> (letöltve: 2011. 02.24.)

⁴⁹ Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és a Parlamentnek – A Hágai Program: 10 prioritás az következő öt évre. *Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért*. COM(2005) 184. Brüsszel, 2005. 05. 10.

- 3) *Közös menekültügyi térség: egy hatékony és egységes eljárás bevezetése az Unió által képviselt értékekkel és humanitárius hagyományával összhangban.*

A 3) prioritás egyik fontos területe a közös európai menekültügyi rendszer kialakításának igénye. A Tamperei Program keretében már jelentős előrelépések történtek a menekültügyi minimumszabályok tekintetében. A Hágai Program célja, hogy közös eljárási szabályok is szülessenek, továbbá egységes jogállást hozzanak létre a menekültek számára, valamint uniós partnerkapcsolatokat alakítsanak ki a hatékony kitoloncolás és hazatelepítési politika érdekében.

- 4) *A bevándorlás kezelése: kiegyensúlyozott megközelítés kidolgozása.*

A Hágai Program felismerte a migráció globális kezelésének szükségességét, ennek érdekében a harmadik országokból érkező állampolgárok legális migrációját az Unió szintjén kell kezelni, és meg kell erősíteni az illegális migráció elleni közös védelmet. A Program során lendületet vett a már korábban elkezdett visszafogadási egyezmények lezárása (fontos előrelépés történt az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államokkal való egyezésekben), valamint megszületett a harmadik országok állampolgárainak visszatérítésére vonatkozó koncepció is.⁵⁰ A Hágai Program – a tamperei folytatásaként – emellett célul tűzte a bevándorlási összekötő tisztviselő feladatkörének továbbfejlesztését, a szorosabb együttműködést és a tisztviselők feladatának pontosítását.

- 5) *Beilleszkedés: a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása.*

A Hágai Program fogalmazta meg az *irányított migráció* (managed migration) fogalmát.⁵¹ Az EU felismerte, hogy a tudásalapú társadalom kiépítéséhez elengedhetetlen a migránsok érkezése, azonban ahhoz, hogy megfelelő munkaerő érkezzen a közösség területére, szükséges a migrációs folyamatok átfogó kezelése. Így például a belépési és befogadási – vagy akár visszatérítési, valamint a letelepedési és beilleszkedési politika egyre nagyobb hangsúlyt kap.⁵²

- 6) *Belső határok, külső határok és vízumok: a külső határok integrált igazgatásának kialakítása a biztonságosabb Unióért.*

A Hágai Program tovább folytatja a Tamperei Program külső és belső határokat, valamint vízumokat érintő politikáját. Fejleszteni kívánja a köz-

⁵⁰ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közkészlet. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 177. o.

⁵¹ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közkészlet. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 133. o.

⁵² Euvonal: Migrációs politika az Európai Unióban. http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossagi_politikak&id=20 (letöltve: 2011. 02. 26.)

igazgatási együttműködés szintjét a legális utazás elősegítésének szellemében, továbbá közös vízumirodák létrehozását célozza meg.

7) *Adatvédelem és biztonság az információcserében: a megfelelő egyensúly megteremtése.*

Az információs rendszerek fejlesztése fontos célkitűzése a Hágai Programnak. Ennek keretében fejleszteni kívánták a Vízuminformációs Rendszert (VIS), a Schengeni Információs Rendszert (SIS) és az európai daktiloszkópiái adatbázist, az Eurodacot.

8) *Szervezett bűnözés: stratégiai koncepció kidolgozása.*

Az illegális migráció jellemzően szervezett bűnözéshez kapcsolódik. Ennek értelmében próbálják fejleszteni az együttműködést a büntetőjog területén az Europol⁵³ és Eurojust⁵⁴ hatékonyabb működtetésével, hatás-körének bővítésével.

9) *Polgári és büntető igazságszolgáltatás: hatékony európai igazságszolgálati térség biztosítása mindenki számára.*

A prioritás nem egyszerűen a nemzeti ítéletek kölcsönös elismerését jelenti, hanem azt is, hogy a tagállamok közösen határoznak meg az igazságszolgáltatásra vonatkozó minimumszabályokat.

10) *A felelősség megosztása és szolidaritás.*

A felelősség megosztása fontos alapelve az Uniónak a migráció területén, hiszen minden intézkedés, a védelem biztosítása vagy éppen gyengülése az egész közösséget érinti. A szolidaritás megvalósítása érdekében az EU 4 pénzügyi alapot hozott létre a *Szolidaritás és migrációs folyamatok kezelése* című keretprogramon belül: Európai Integrációs Alap, Európai Menekültügyi Alap, az Európai Visszatérési Alap és az Európai Külső Határok Alap. Az alapok célja, hogy a tagállami szabályozási vagy intézményi háttérrel az Unió átlagához közelítse, ehhez pályázati úton biztosítsa a finanszírozást.⁵⁵ Az Európai Integrációs Alap feladata, hogy megkönnyítse az eltérő kulturális, nyelvi, társadalmi, gazdasági, vallási vagy etnikai háttérű harmadik országokból érkező bevándorlók beilleszkedését az európai társadalmakba.⁵⁶ Az Európai Menekültügyi Alap az oltalmazottak, menekültek, menedékesek és menedékkérők helyzetének javítására jött létre, így a befogadási feltételek fejlesztése, az eljárások minőségének javítása és időtartamuk rövidítése céljából lehet pályázni.⁵⁷

⁵³ Az Europol – Európai Rendőrségi Hivatal – az Európai Unió rendvédelmi ügynöksége.

⁵⁴ Az Eurojust az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Szervezete.

⁵⁵ Euvonal: Migrációs politika az Európai Unióban. http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=20 (letöltve: 2011. 02. 26.)

⁵⁶ Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása – Általában a Solid Programról. <http://www.solidalapok.hu/?q=node/101> (letöltve: 2011. 03. 23.)

⁵⁷ Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása – Általában a Solid Programról. <http://www.solidalapok.hu/?q=node/101> (letöltve: 2011. 03. 23.)

Az Európai Visszatérítési Alap azok támogatására jött létre, akik nem teljesítik a tagállamba való belépési, vagy letelepedési feltételeket, ezért kitoloncolásuk, hazatérésük szükséges.⁵⁸ A Külső Határok Alap egyrészt a határvédelem területén nyújt támogatást, így a határellenőrzés hatékonyságának növelését, a magasabb szintű védelmet, az egységes európai határőrizeti rendszer fejlesztését tűzte ki célul. A program másrészt a harmadik országokban lévő konzulátusok működésének javítására, az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyságának növelésére szolgál, annak érdekében, hogy az EU-ba való bevándorlást legális útra terelje.⁵⁹ Magyarország a négy Alapból a 2007-2013-as költségvetési időszak során 115 millió euró felhasználására jogosult. Eddig megvalósult konkrét program például a BÁH bicskei befogadó állomásán belüli foglalkoztatás megvalósítása, az Országos Rendőr-főkapitányság komplex segítségnyújtási projektje a potenciális hazatérőknek, vagy a határőröknek nyújtott gyakorlati segítség a biometrikus⁶⁰ azonosítók használatához és felismeréséhez. Emellett számos intenzív nyelvoktatási program, integrációs lehetőségeket vizsgáló tanulmány készült az alapok finanszírozásában.⁶¹

A Hágai Program egyik nagy újdonsága, hogy kidolgozta a körkörös migráció elvét,⁶² ami jelenleg meghatározó az Unió migránsokkal kapcsolatos attitűdjében. A körkörös migrációs ugyanis egyszerre nyújt megoldást a munkaerő-piaci problémákra és az agyelszívás jelenségére. Az Európai Bizottság által kidolgozott koncepció szerint a körkörös migráció az EU-val kötött kétoldalú mobilitási partnerségek segítségével valósítható meg: a partnerségi egyezmények elősegítik az Unió területére való legális belépést és munkavállalást, viszont a saját állampolgáraik visszafogadását és hazatelepítését, továbbá az illegális migráció elleni küzdelmet is. A körkörös migráció elve egyaránt támogatná az EU területén már letelepült harmadik országok állampolgárainak hazájukba való üzleti és egyéb kapcsolataik beindítását, valamint a harmadik országokban élők munkavállalási, vagy tanulási célú bevándorlását. Utóbbit azonban csak azzal a feltétellel, ha a bevándorlók meghatározott időtartam

⁵⁸ Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása – Általában a Solid Programról. <http://www.solidalapok.hu/?q=node/101> (letöltve: 2011. 03. 23.)

⁵⁹ Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása – Általában a Solid Programról. <http://www.solidalapok.hu/?q=node/101> (letöltve: 2011. 03. 23.)

⁶⁰ A biometria egy technika, amellyel az egyének személyes (fizikai, testi), tőlük el nem választható jellemzői rögzíthetők. Biometrikus azonosításra szolgál például az ujjlenyomat, a retinavizsgálat, vagy a hanganalízis.

⁶¹ Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása. <http://www.solidalapok.hu/> (letöltve: 2011. 03. 23.)

⁶² A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről (COM/2007/0248). Brüsszel, 2007. 05. 16.

után hazautaznak és otthon folytatják tevékenységüket, ezért cserébe viszont a jövőben könnyebb belépési lehetőséget biztosítanak számukra.⁶³ A mechanizmus így nemcsak az agyelszívásra adhat választ, hanem megerősítheti az EU külső gazdasági, kereskedelmi, vagy egyéb kapcsolatait is. A körkörös migráció megvalósítása azonban veszélyeket is rejthet magában, hiszen egy EU-ban munkát vállalt személy valószínűleg nehezen illeszkedik be újra hazája társadalmába, ezért támogatni kell a visszatérőket. Érdemes lehet segítséget nyújtani számukra például egy vállalkozás beindításában, emellett fontos az is, hogy – különösen tanulási célú bevándorlás esetén – a megszerzett formális, vagy informális tudásukat a származó ország elismerje és kiaknázza.

A Hágai Program keretében elfogadott nagyobb jelentőségű jogszabályok közé sorolható a lisszaboni célokkal⁶⁴ összhangban, valamint az 5. prioritásnak megfelelően a diákok és a kutatók tartózkodásával kapcsolatos kedvezményes feltételek meghatározása. Így tanulmányi célból, továbbá tagállami döntés alapján diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat vagy önkéntes szolgálat teljesítésére kedvezményes beutazást biztosít az Unió a harmadik országok állampolgárai számára. Ennek általános feltételei, hogy a beutazni kívánó rendelkezzen érvényes úti okmánnyal, kiskorú esetében szülői engedéllyel, egészségbiztosítással és fizesse meg az eljárási díjat; különös feltételei pedig, hogy az érintett oktatási intézmény igazolja a felvételt, igazolja nyelvtudását valamint a hazautazáshoz, a tandíjhoz és a tartózkodáshoz elegendő anyagi fedezete legyen a diáknak.⁶⁵ A migrációval kapcsolatos célkitűzések megvalósulásának tekinthető további jogszabályok a II. számú mellékletben találhatóak a prioritások szerint csoportosítva.⁶⁶

A Hágai Program alatt készült két Zöld könyv is migrációs területen, úm.: Zöld Könyv a gazdasági migráció európai uniós megközelítéséről; és a Zöld Könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről. Mindkét dokumentum egy vitairat, amelynek célja a társadalom, és egyéb szervezetek

⁶³ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről (COM/2007/0248). Brüsszel, 2007. 05. 16.

⁶⁴ Az Unió a 2010-ig azt az új stratégiai célt tűzte maga elé, hogy a világ legversenyképesebb és dinamikus, tudásalapú társadalmá legyen, amely fenntartható gazdasági növekedést, több és jobb minőségű munkahelyet, valamint nagyobb társadalmi kohéziót képes biztosítani. Gács János: A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. Közgazdasági Szemle, LII. évf., 2005. március 205-230. o.

⁶⁵ A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelv (2004. 12. 13.)

⁶⁶ Természetesen egyes jogszabályok több prioritáshoz is kapcsolódhatnak, ilyenkor a leginkább relevánsnak tekintett célkitűzés alá soroltam a kérdéses rendeletet, vagy határozatot.

részvétele az uniós döntéshozatalban, a különböző vélemények hatékonyabb becsatornázása. A gazdasági migráció területén ezen a platformon alakultak ki a harmadik országok tagállamainak munkavállalóira vonatkozó szabályok vagy a jelenlegi tervek szerint 2011 júniusában bevezetendő⁶⁷ „kék kártya” koncepciójának alapjai.⁶⁸ Az Európai Menekültügyi Rendszer tekintetében pedig pontosabbá váltak a tagállami elképzelések.

Szakpolitikák értékelése	Intézményi eredmények	Végrehajtási eredmények
•Elért eredmények: •Zöld könyv a közös európai menekültügyi rendszerről •Zöld könyv a gazdasági migrációról •Politikai Terv a legális migrációról •Beutazás, munkavállalás, letelepedés közös feltételei •Integráció elősegítése •Visszatérítési irányelvek •Kék kártya •Partnerség AKCS országokkal •Kihívások: •Illegális bevándorlás Görögország felől nő •Döntési nehézségek •Alkotmány kudarcából fakadó elmaradt elemek •Következetesség	•Elért eredmények: •Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása program •FRONTEX •Schengeni határ-ellenőrzési kódex •EUROSUR •VIS •Kihívások: •Nemzeti hatóságok együttműködése nehéz •Hatékonyabb ellenőrző és értékelő rendszer szükséges tagállamonként •Statistikai adatok egységesítése	•Elért eredmények: •Tagállami végrehajtás elősegítése/ támogatása •Kihívások: •Végrehajtás vegyes eredményekkel, vegyes akarattal •Uniós eredmények kommunikálása állampolgárok felé

4. ábra. A Hágai Program értékelése⁶⁹

A Hágai Programról – hasonlóan a tampereihez – évente két értékelést készít a Bizottság. 2006-ban átfogó számvetés készült, majd 2009-ben az elért célokat összességében értékelték. Az átfogó értékelés (COM(2009) 263, Brüsszel, 2010. 06. 10.) kiemeli a 2005-ös londoni terrortámadást és

⁶⁷ European Commission Directorate General Justice, Freedom and Security: Citizen's Summary: „EU Blue Card” – Employment of highly qualified third-country nationals. http://ec.europa.eu/home-affairs/summary/docs/blue_card_en.pdf (letöltve: 2011.03.01.)

⁶⁸ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közkészlet. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 140. o.

⁶⁹ Saját ábra az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiós Bizottságnak. A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság Európában 2005. óta: A Hágai Program és cselekvési terv értékelése. COM(2009) 263 Brüsszel, 2009. június 10. alapján.

a Földközi-tengeren érkező több ezer illegális migráns halálát, mint olyan kulcsfontosságú területeket, amelyek erősen befolyásolták a Hágai Program alakulását. A bizottsági jelentés három területet vizsgált: (1) a program egészének végrehajtását szakpolitikai területenként, továbbá az elért eredményeket és a kihívásokat; (2) intézményi eredményeket – a programokhoz rendelt eszközöket és célértékeket; (3) végrehajtási eredményeket és azok nemzeti szintű végrehajtását. Az értékelésből kiemelve a migrációval kapcsolatos célkitűzések értékelését a következő képet (4. ábra) kaphatjuk a Hágai Programról.

4.3 Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum

A paktum – a tamperei, vagy a hágaival ellentétben – nem egy átfogó program, azonban jelentős hatása volt és van a bevándorlási politika alakulására. A dokumentum megalkotása és elfogadtatása a francia kormánynak volt kiemelt politikai célja, ezzel összhangban az Unió vezetését 2008 júliusa és decembere között ellátó francia elnökség agendájában is fontos szerepet kapott. Franciaország az egyik leginkább érintett tagállam a menekültügy területén (lásd 1. ábra), de a legális és illegális bevándorlás volumene is az ötödik legmagasabb Spanyolország, Németország, Egyesült Királyság és Olaszország mögött (lásd 2. ábra), továbbá – gyarmattartó múltja miatt – a migránsok célországának is tekinthető tagállam, így érthető a politikai vezetés aktivitása a bevándorlás közös szabályozása területén.

A paktumot 2008. október 15-én fogadták el egyhangúan az Unió állam- és kormányfői. Fontossága első sorban nem újdonságában rejlik – hiszen a főbb témáit, központi kérdéseit már tartalmazta a Hágai Program, illetve ezen a területen folyamatos volt a jogszabályalkotás –, hanem abban, hogy létrejöttével újra központi, gyakran emlegetett témává válik az EU-ban a migráció.⁷⁰ A paktum tulajdonképpen a hágait követő Stockholmi Program előzetesének is tekinthető: az ebben megfogalmazott célok, többnyire előkerültek ez utóbbi dokumentumba is. A Bevándorlási és Menekültügyi Paktum öt alapvető területet jelöl ki, amelyek a jövőben a migrációs politika alapját kell, hogy képezzék:⁷¹

⁷⁰ Fóris György: Bevándorlási Paktum. Világgazdaság – Vélemény rovat. 2008. szeptember 30. <http://www.vg.hu/velemen/bevandorlasi-paktum-241892> (letöltve: 2011. 03. 10.)

⁷¹ EurActiv.hu: Európai Menekültügyi és Migrációs Egyezmény. 2009. február 4. <http://www.euractiv.hu/belugyek/linkdossziek/europai-menekultugyi-es-migracios-egyezmeny> (letöltve: 2011. 03. 10.)

1) Legális bevándorlás és munkavállalás

A Paktum célja, hogy a legális bevándorlás szigorúbb szabályozásával az illegális utakat visszaszorítsa, ezzel együtt viszont lehetőséget nyújtson a harmadik államok polgárainak, hogy – bár igen komoly feltételek mellett – munkát vállalhassanak, letelepedhessenek. Az egyezmény hangsúlyozza, hogy minden tagállam befogadóképessége és szükségletei függvényében fogadjon bevándorlókat. Valósuljon meg a szolidaritás és felelősségvállalás egyensúlya, hogy minden tagállam folyamatosan ellenőrizze az alkalmazott közösségi és nemzeti politikája hatásait, a nagyobb leterheltséggel szembe néző országok pedig kapjanak kiegészítő támogatásokat. A Paktum továbbá elkötelezi az Uniót a Bizottság által felvetett úgynevezett kék kártya bevezetésére.

A kék kártyáról az EU tagállamai 2009. május 25-én döntöttek, annak bevezetésére két éves határidőt szabtak meg, vagyis 2011-ben válik aktuálissá a hatályba lépése.⁷² A kék kártya egy olyan munkavállalói és letelepedési engedély, amely széles körű jogokat (például az unión belüli szabad mozgást) biztosít tulajdonosának. Bevezetésével a Bizottság célja, hogy a képzett migránsokat vonzzon a hiányszakmákba (ilyen például az informatika és az egyes mérnöki szakmák) az unió területére. A kék kártya összehasonlítható az USA-ban alkalmazott zöld kártyával. Az eltérések és hasonlóságok az 1. táblázatban láthatóak.

1. táblázat. *A kék kártya és a zöld kártya összehasonlítása*⁷³

Jellemzők	Kék kártya (EU)	Zöld kártya (USA)
Allandó lakhely biztosítása	Nincs	Van
Érvényességi idő	2 év, megújítható	10 év, megújítható
Személyi hatálya	Tulajdonosa és annak családja számára szól	Tulajdonosa számára szól
Tartalma	Engedélyezi a lakhatást, a munkavállalást és az utazást	
Megszerzés feltételei	• Elismert felsőoktatási végzettség; • Legalább 3 éves szakmai gyakorlat igazolása; • Munkaszerződés, ami az érintett tagállam minimálbérének háromszorosára szól	Megszerzés több módon lehetséges: 1) Foglalkoztatás 2) Családi kapcsolat 3) Sorsolás 4) Beruházás 5) 1972 óta, vagy már korábban lakos
Egyéb kedvezmények	5 év után automatikusan állandó lakhelyhez való jutás	5 év után amerikai állampolgárság megszerzése

⁷² European Council Press Releases: Great News: European Council adopts EU Blue Card! Brüsszel, 2009. május 25. <http://www.europeanunionbluecard.com/?p=103> (letöltve: 2011.02.27.)

⁷³ Euractive.hu: Európai Unió „Kék kártya”. 2010. augusztus 26. <http://www.euractiv.hu/belugyek/linkdossziek/europai-unios-kek-kartya> (letöltve: 2011. 03.02.) alapján készült saját ábra.

2) *Illegális bevándorlás*

A célkitűzés – a Parlament által már 2008. 06. 18-án elfogadott, 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Strasbourg, 2008. 12. 16.) – a visszatérési irányelv végrehajtását, továbbá az illegális migráció elleni fellépést, illetve a hazatelepítést megvalósító együttműködések fejlesztését hangsúlyozza.

3) *Határellenőrzés*

A határellenőrzés területén a Frontex szerepének növelését tűzi ki célul a Paktum. Tervbe veszi az Ügynökség két regionális irodájának felállítását a hatékonyabb kockázatelemzés megvalósítására, valamint az eszközállomány fejlesztését. Így a meglévő varsói székhellyel működő szervezet mellé egy a déli, vagy a nyugati (az új ügynökség székhelye és illetékességi köre még nem eldöntött) migrációs folyamatokban feladatot ellátó szervezet létrehozása mellett kötelezi el az Uniót.

4) *Menekültügyek*

Az egyezmény elsősorban ezen a területen tartalmazott igazi újdonságokat. Annak ellenére, hogy már az első közösségi szabályozások érintették a kérdést (Dublini Egyezmények), valamint a tamperei (2004/83/EK tanácsi irányelv, 2003/9/EK tanácsi irányelv) és a hágai programok (2005/85/EK tanácsi irányelv) is megfogalmaztak menekültügyi eljárásra vonatkozó minimumszabályokat. A paktum elfogadásával a tagállamok elfogadják, hogy egységes garanciákat adjanak a menekülteknek, és hogy elősegítsék a kialakulását – a már tervbe vett – egységes menekültügyi rendszernek, továbbá egy uniós szinten működő menekültügyi támogató hivatal létrehozását is célul tűzik ki.

A különböző hatástanulmányok arra hívták fel a figyelmet, hogy a viszonylag hasonló háttérű menedékkérők az egyes tagállamokban teljesen eltérő esélyekkel kaphattak menekültjogi státuszt. Konkrét példaként kiemlíthető, hogy az iraki, szomáliai és afganisztáni menekültek esetében például a 0-90 százalék között mozoghatott a befogadás valószínűsége, attól függően, hogy mely tagországhoz fordultak.⁷⁴

5) *A harmadik országokkal való együttműködés*

Az irányított migráció szellemében a Paktum a tanuláshoz és/vagy a munkához kötött migrációt támogatja – az eddigi szabályozások is ennek a két

⁷⁴ Bruxinfo: Újabb lépés a közös menekültügyi politika felé. 2009. 10. 12. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091022-ujabb-lepes-a-kozos-menekultugyi-politika-fele.html> (letöltve: 2011. 03. 15.)

csoportnak a bevándorlását könnyítették meg. Emellett az agyelszívás helyett a már bemutatott körkörös migráció elvét emeli ki a legális migráció tervezésében. Különböző elemzések feltárták, hogy a képzett munkaerőjű bevándorlók mintegy 5%-a irányul csak az EU-ba, 55%-uk Amerikába indul szerencsét próbálni, a paktum ezen is változtatni kíván a bevándorlási szabályok változtatásával.⁷⁵

4.4 Stockholmi Program

A Hágai Program folytatásaként, 2009 decemberében az Európai Tanács elfogadta a *Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa* című 5 éves tervet a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének övezetének továbbfejlesztésére. A Program a Hágaihoz hasonlóan prioritásokat tartalmaz, ezek az alábbiak.⁷⁶

1) A polgárok jogainak előmozdítása: a jogok Európája

A prioritást a Hágai Program is első helyen emelte ki. Alapvető célja, hogy az alapvető jogok az egész unión belül, minden tagállam területén egyformán érvényesüljenek, és hogy az EU kívül bármely uniós állampolgár védelmét bármely tagállam konzulátusán kérheti. A Tanács zászlójára tűzi a kiszolgáltatott csoportok, különösen a gyermekek és kisebbségek védelmének megerősítését. A célkitűzés a szabad mozgás jogának kiterjesztését, vagyis a schengeni övezet bővítését is központi elemként kezeli, azonban a bővítéssel párhuzamosan a szigorú biztonsági követelményeknek is meg kell felelni Romániának és Bulgáriának.

2) A polgárok életének megkönnyítése: a jog és jogérvényesülés Európája

Már a Tamperei Program is célul tűzte ki, hogy a bírósági ítéleteket és határozatokat minden tagállamban kölcsönösen elfogadják, a Hágai Program pedig a jogrendszerek minimumszabályainak megalkotását és az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést hangsúlyozta. A Stockholmi Program továbbviszi a harmonizációs törekvéseket különösen a büntetőjog, valamint a polgári – azon belül is a családi jog – területén, valamint – a nemzeti mellett – közös jogászképzés kialakítását és fejlesztését tűzi ki célul.

⁷⁵ EurActiv.hu: Európai Menekültügyi és Migrációs Egyezmény. 2009. február 4. <http://www.euractiv.hu/belugyek/linkdoosziek/europai-menekultugyi-es-migracios-egyezmeny> (letöltve: 2011. 03. 10.)

⁷⁶ A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010/C 115/01.) Hivatalos Lap C 115 , 04/05/2010 0001 – 0038. o.

3) Védelmet nyújtó Európa

A prioritás összhangban áll a Hágai Program terrorizmus és szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépést sürgető céljaival. Létre kíván hozni egy biztonsági stratégiát a határokon átnyúló bűnözés ellen, amihez kapcsolódóan szükséges az információcsere további fejlesztése, továbbá a meglévő rendszerek – különösen a Frontex, Europol, Eurojust – közötti átjárhatóság megvalósítása. A prioritás az illegális tevékenységek megelőzése mellett a természeti katasztrófa-megelőzés, -elhárítás területén is megerősített együttműködést, védelmet tűz ki célul.

4) Európa elérhetősége a globalizált világban

A prioritás egyrészt a külső határok védelmét, egységes kezelését, másrészt a közös vízumpolitikát tűzi ki célul. Előbbi tekintetében egyértelműen a Frontex szervezetének erősítése, megbízatásának pontosítása kerül a középpontban, míg utóbbi esetében a VIS lehetőségeinek kihasználása.

5) A felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben

A Hágai Programhoz hasonlóan a stockholmi is kiemeli a szolidaritást és a partnerséget, valamint a legális migráció meglétének fontosságát az európai munkaerőigény folyamatos biztosítására. Átfogó és dinamikus migrációs politikát céloz meg a meglévő eszközök továbbfejlesztésével. Ennek része a mobilitási partnerségek fejlesztése, és újabbak megkötése; a harmadik országokkal való folyamatos kapcsolattartás a bevándorlási összekötő tisztviselőkön keresztül; a körkörös migráció elősegítése; az információs hálózatok továbbfejlesztése; az integrációs politikák fejlesztése és az eddigiek felülvizsgálata; a tagállamok közötti kapcsolat elősegítése az információk megosztására.

A prioritás továbbá az Európai Menekültügyi Rendszer létrehozását tekinti másik központi témájának, melynek során figyelembe kell venni a 2010-ben létrejövő EMTH értékeléseit, ennek határidejeként 2012-t jelöli meg. Az unió emellett foglalkozni akar a menekültügy külső dimenziójával is, ennek keretében azokat az országokat segíti, amelyekből tömegesen érkeznek menekültek.

6) Európa a globalizált világban: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének külső dimenziója

A Program megfogalmazza, hogy az uniós állampolgárok jogaira nemcsak a belső anomáliák lehetnek veszélyesek, hanem a külsők, akár az EU-tól távol lévő országokban felmerülő gazdasági, vagy politikai krízisek is, ezért a közösség feladata, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a kül-

kapcsolatokat. A diplomáciai kapcsolatokon túl a bevándorlási összekötő tisztviselőkre hárul a feladat, hogy információt szolgáltassanak, de a prioritás egyben lépés a közös külpolitika felé. A célkitűzés több földrajzi térséget jelöl meg, így a Nyugat-Balkán, Törökország, a fekete-tengeri térség és a mediterrán övezet stabilitása közvetlenül is érinti az EU biztonságát, de India, Kína, Afganisztán, Pakisztán, Irak és Brazília gazdasági és politikai helyzete is jelentős hatással van az Unió működésére.

Szemben az eddigi tendenciával, a Stockholmi Program egyetlen prioritása foglalkozik konkrétan migrációs és menekültügyi kérdésekkel, a többi célkitűzés inkább a jogok bővítését, védelmét és a jogharmonizációt taglalja. A határvédelem, mint a biztonsághoz való jog ugyan áthatja az egész dokumentumot, alapvetően azonban sokkal inkább a közös külpolitikai, és adminisztratív-igazgatási törekvéseket tartalmazza a program, mintsem a közös migrációs politikát. A Hágai Program végrehajtására a Bizottság kiadott 2010-ben egy cselekvési tervet (COM(2010) 171), amely ütemtervbe rendezte a program során vállalt feladatokat. Így például a 2007/2004/EK Frontex rendelet módosítására a 2010-es év volt a határidő. A Bizottság 2010 februárjával (COM(2010) 61) kidolgozott egy javaslatot a szervezet jogi hátterének reformjára (rendelet azóta még nem született a javaslat nyomán), ezzel teljesítve a vállalást. A Frontex szervezetének további hosszú távú fejlesztésére 2014-es határidőt szabott meg a cselekvési terv.

A spanyol-belga-magyar elnökség feladatai közé tartozott, hogy elindítsa a Stockholmi Program végrehajtását, megtöltse tartalommal a célkitűzéseket. A magyar elnökség megkezdéséig migrációs területen nem született konkrét jogszabály, eddig a jogérvényesülés erősítésén és a jogok előmozdításán munkálkodott az Unió. Elnökségünk agendája a program migrációs részeként a schengeni bővítést tűzte zászlajára, ennek megvalósulása azonban erősen kérdésessé vált, mivel az unió egyes tagállamai (például Franciaország) elutasítják a közeljövőbeli további bővítést. Feladatunk ezért inkább az lehet, hogy a konszenzusra jusson a csatlakozás kritériumaiban és a határidőkben. Magyarország az irreguláris migráció területén is célkitűzéseket fogalmazott meg, így foglalkozna a kiutasított harmadik országbeli állampolgárok szárazföldi hazatérésével (tranzitjával), egy visszafogadási egyezmény megkötésére irányuló tárgyalások beindításával Fehéroroszországgal és a visszaküldés tilalma alatt álló, de más nemzetközi védelemben nem részesülő migránsok egységes jogi helyzetének kialakításával.⁷⁷

⁷⁷ HVG – Itthon rovat. 2010. 12. 11. http://hvg.hu/itthon/20101211_eu_elnokseg_ambiciozus_cselekvesi_terv (letöltve: 2011. 03. 16.)

5. A migrációs politika intézményei

5.1 Schengeni Információs Rendszer⁷⁸ (SIS)

A Schengeni Információs Rendszer életre hívására a belső határok felszámolása miatt volt szükség. Ekkor egységesítették a külső határokon való ellenőrzés módját, a térségen belül pedig a tagállamok védelmi szervei mélységi ellenőrzéseket végeznek a biztonság megerősítésére. A SIS-t 1995. március 26-án, a schengeni térség létrejöttével egy időben helyeztek üzembe.⁷⁹

A rendszer egy adatbázis, amely a kijelölt rendőri, határellenőrzési, idegenrendészeti, vízumkiadó, vám- és igazságügyi szervek, a forgalmi engedélyek kiadására hatáskörrel rendelkező hatóságok, továbbá az Európa és az Eurojust számára – szigorúan célhoz kötött, hatáskörükhöz igazodóan – biztosítja a betekintést. A SIS-ben személyekre és tárgyakra vonatkozólag tárolnak figyelmeztető jelzéseket (pl.: beutazási tartózkodási tilalom; eltűnt személyek; lefoglalandó vagy büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználható tárgyak) a hatékonyabb feladatellátás érdekében.⁸⁰

A schengeni övezet bővülésével és a technológia fejlődésével egyre nagyobb igény jelentkezett a SIS továbbfejlesztésére. Ennek eredményeképp született meg a Tanács 2007/533/IB határozata (2007. június 12.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról. A bevezetés azonban máig késlekedik, az eredeti 2009-es határidő helyett 2011-2012-re teszik a működés beindítását – a Stockholmi Program cselekvési terve (COM(2010) 171) is 2011. december, vagy a technikai korlátok függvényében 2013-ra irányozza elő a bevezetést. Jelenleg a SIS I++ rendszer működik, amely a SIS I bővítését jelenti, azonban nem hozott paradigmaváltást az adatok rögzítésében. A SIS II újdonsága lesz, hogy a rendszerben biometrikus adatok is rögzíthetők (ujjlenyomat, arckép), továbbá a különböző figyelmeztetések automatikusan összekapcsolódnak, attól függetlenül, hogy melyik ország töltötte fel az adatokat, ezzel párhuzamosan erősödik az egyének jogainak védelme is.⁸¹

⁷⁸ Schengen Information System.

⁷⁹ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – Nemzetközi közgazdászok. Budapest, HVGORAC Kiadó. 2008. 173. o.

⁸⁰ Külügyminisztérium kiadványa: „SIS” a Schengeni Információs Rendszer. <http://schengen.magyarorszag.hu/letoltheto.html> (letöltve: 2011. 03. 16.)

⁸¹ Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kiadványa: Schengeni Információs Rendszer (SIS). http://irm.gov.hu/tajekoztatok/cikk/Uj_tajekoztatok_informaciok.htm (letöltve: 2011. 03. 16.)

5.2 Vízüminformációs Rendszer⁸² (VIS)

A Vízüminformációs Rendszer a 2004/512/EK tanácsi határozat (2004. 06. 08.) alapján jött létre, célja, hogy lehetővé tegye a vízumadatok tagállamok közötti cseréjét. A VIS feladata, hogy javítsa a közös vízumpolitika végrehajtását, a konzuli együttműködést és a központi vízumhatóságok közötti konzultációt annak érdekében, hogy megkönnyítse a vízumkérelmezési eljárást, megakadályozza a „vízum shoppingot”, megkönnyítse a csalás elleni küzdelmet, valamint a külső határátkelőhelyeken és a tagállamok területén végzett ellenőrzéseket.⁸³

A rendszer fenntartása a közösségi költségvetés feladata, mivel a Bizottság úgy találta, hogy nemzeti szinten nem valósítható meg a feladat. A VIS a Központi Vízüminformációs Rendszerről, Nemzeti Interfészekből és a kettőt összekötő kommunikációs infrastruktúrából áll.⁸⁴

A létrehozást követően további fejlesztések valósultak meg a VIS rendszerében a hatékonyabb feladatellátás érdekében (767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2008. 07. 09.) 81/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2009. 01. 14.)), továbbá a bevezetésekor már kifejezett cél volt, hogy összehangolják a majd létrejövő SIS II-vel. A VIS előreláthatólag 2011. októberben kezdi meg tényleges működését, a Stockholm Program Cselekvési Terve alapján azonban már 2010 decemberével bevezetésre kellett volna, hogy kerüljön.

5.3 Európai Migrációs Hálózat⁸⁵ (EMH)

Már a 2001-es laekeni tanácsi ülés felhívta a figyelmet egy a menekültügygel és a migránsokkal, valamint a származási országokkal kapcsolatos információk kicserélésére vonatkozó európai rendszer szükségességére. A fenti feladatokra bizottsági irányítás alatt 2003-ban kísérleti jelleggel hozták létre az EMH-t, amely 2004 és 2006 között előkészítő intézkedés formájában megkezdte működését.⁸⁶ A Hágai Program megerősítette az

⁸² Visa Information System.

⁸³ Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. 07. 09.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet). HL L 218/60 2008.8.13.

⁸⁴ A Tanács határozata (2004. június 8.) a Vízüminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) (2004/512/EK). HL L 213, 15.6.2004, o. 5.

⁸⁵ European Migration Network.

⁸⁶ Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum (SEC(2010) 1006): Az Európai Migrációs Hálózat 2009. évi állapotjelentése. Brüsszel, 2010. 08. 31.

EMH szükségességét és 2008-ban tanácsi határozattal hozta létre az intézményt (2008/381/EK (2008. 05. 14.)). A hálózat feladata ez alapján, hogy objektív, naprakész információkkal segítse a migrációval és menekültügyekkel foglalkozó intézmények információ-igényét, továbbá a nyilvánosság számára tegyen közzé jelentéseket, adjon tájékoztatást.

Az EMH-t politikai iránymutatását, a cselekvési program jóváhagyását, az eredmények felülvizsgálatát és egyéb ajánlások megtételét az *irányítóbizottság* látja el. Ez minden tagállam egy-egy képviselőjéből áll, továbbá megfigyelőként van jelen Dánia⁸⁷ és az Európai Parlament. Az EMH *nemzeti kapcsolattartó* intézményeket alkalmaz, ilyenek lehetnek például minisztériumok, kutatóintézetek, nem kormányzati szervek. A magyar nemzeti kapcsolattartó a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, amely az EMH-val szakértőkön keresztül tartja a kapcsolatot. A nemzeti kapcsolattartó feladata, hogy nemzeti jelentéseket készít, nemzeti információkkal szolgál az EMH-nak, más tagországok megkereséseire reagálnak, nemzeti migrációs hálózatot alakítanak ki. Az EMH munkáját a fentiekben túl különböző informatikai szolgáltatók segítik.⁸⁸

Az EMH tehát egy további információgyűjtésre, rendszerezésre és megosztásra szakosodott intézmény, amelynek célja, hogy az aktuális menekültügyi folyamatokról való jelentés mellett a nemzeti kezdeményezéseket és intézkedéseket, valamint a politikai irányvonalakat is becsatornázza a menekültekkel és migránsokkal kapcsolatos jogalkotás hatékonyabbá tételére.

5.4 Frontex

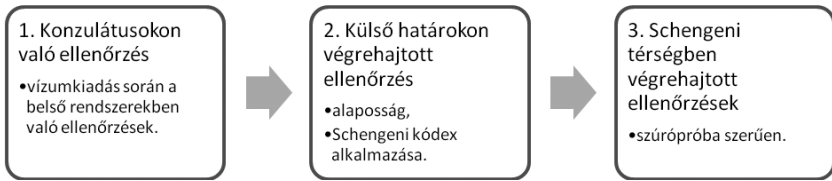
Az Európai Unió tagállamai a schengeni kezdeményezéstől kezdve támogatták a külső határok megerősítését és a belső határok felszámolását. A külső határok határőreire azonban a vámigazgatáson túl egyre nagyobb feladatként hárult az illegális migránsok felderítése és a legális migránsok okmányainak ellenőrzése. Az unió a Hágai Program során megalkotta az Integrált Határigazgatási Rendszert⁸⁹ (IBM), amely a fenti okokból az EU-ba való belépést szabályozza három lépésben:⁹⁰

⁸⁷ Az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló jegyzőkönyv alapján a tagállam nem vesz részt az EMH működésében.

⁸⁸ Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum (SEC(2010) 1006): Az Európai Migrációs Hálózat 2009. évi állapotjelentése. Brüsszel, 2010. 08. 31.

⁸⁹ Integrated Border Management

⁹⁰ Dr. Kónya József: Az Európai Unió határpolitikája, a határbiztonság és az integrált határigazgatás fejlődésének alternatívái <http://www.konyadr.hu/> (letöltve: 2011. 03. 12.)



A Tanács – a Bizottság javaslatára – a különböző határvédelmi feladatokban való segítségnyújtásra, támogatásra hozta létre az *Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex)* szervezetét (2007/2004/EK tanácsi határozat, 2004. 10. 26.), ami azonban csak 2005 októberével kezdte meg működését varsói székhellyel.

A Frontex alapvetően az IBM alapján, annak elvei szem előtt tartásával működik. Segítséget nyújt a határmenedzsmentben, törekszik a tagállamok közötti összhang megteremtésére, információt, szakmai támogatást nyújt a tagállamok hatóságainak, de nem avatkozik bele fizikailag a határigazgatásba, ez a RABIT feladata. Az Ügynökség tevékenysége ellátása során szoros kapcsolatot tart fenn különböző nemzetközi szervezetekkel, valamint a külső határok biztonságáért felelős uniós partnerekkel, így az EBESZ-szel, a Nemzetközi Migrációs Szervezettel, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosával, a Migrációs Politika Fejlesztéséért Felelős Központtal, az Európai Rendőrségi Hivatallal, az Európai Rendőri Akadémiával, az Európai Csalás Elleni Hivatallal, a vámügyi együttműködéssel, illetve a növény- és állategészségügyi együttműködéssel.⁹¹

A Frontex fő feladatai közé tartozik:⁹²

- a tagállamok közötti operatív szintű együttműködés koordinálása a külső határok kezelésének területén;
- támogatás a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában;
- kockázatelemzés;
- a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatások fejlődésének figyelemmel kíséréte;
- a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben való segítése;

⁹¹ Hortobágyi Dániel: A Frontex és együttműködő partnereinek bemutatása a schengeni határellenőrzési rendszer tükrében. Biztonságpolitika.hu publikációi, 2010. 06. 24. http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041_hortobagy_i_daniel_a_frontex_es_egyuttmukodo_partnereinek_bemutatasa_schengen_tukreben_-_biztonsagpolitika.hu.pdf (letöltve: 2011. 03. 16.)

⁹² More about Frontex. http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/ (letöltve: 2011. 03. 12.)

- támogatás a közös visszatérítési műveletek során a tagállamok számára.

A Frontex tehát első sorban folyamatosan vizsgálja a lehetséges veszélyeket, az aktuális migrációs hullámokat és ezeket kockázatelemzési programja, az Integrált Közösségi Kockázatelemzési Modell⁹³ (CIRAM) keretében értékeli. A modell tulajdonképpen egy SWOT analízisnek tekinthető, egyszerre vizsgálja az erősségeket, gyengeségeket, veszélyeket és lehetőségeket, annak érdekében, hogy az illegális migrációt a lehető leg hatékonyabban megakadályozza, míg a határokon való átkelést a lehető legegyszerűbbé tegye.⁹⁴

A beavatkozás szükségessége esetén a Frontex közös operatív műveleteket, missziókat alakít ki az érintett tagállamokkal. Ilyenek a Héra és a Nautilus, vagy a Poszeidón műveletek. A legsikeresebbnek a Héra művelet tekinthető, ennek során a Nyugat-Afrikából a Kanári-szigetek felől az EU-ba érkező illegális migránsok volumenét jelentősen sikerült csökkenteni. A Földközi-tenger középső részén működő Nautilus program azonban kudarként értékelhető, hiszen a migránsok száma ezen a területen nemhogy csökkent, hanem növekedett a művelet végrehajtása során.⁹⁵ A Poszeidón művelet a kelet-mediterrán térség missziója, első sorban a Görögország határain érkező migrációs hullámok kezelésében nyújt támogatást.⁹⁶

A képzés területén a Frontex kialakította az EU Közös Alaptantervét, a közös oktatás és számonkérés megvalósítására, továbbá kijelölt 11 partner intézményt, ahol kockázatelemzési képzést oktatnak. Ezen felül jelenleg is készül a határőrök számára még két szintű továbbképzési rendszer, a feladatok magasabb szintű ellátására.⁹⁷

A kutatás-fejlesztés ugyan a Frontex fő feladatai közé tartozik, azonban azt nem a szervezet látja el, csupán teret biztosít a tagállamok határőrei számára az információ-, és technikai eszközök cseréjére, a közös igények

⁹³ Common Integrated Risk Analysis Model

⁹⁴ Origin and Tasks. http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/ (letöltve: 2011. 03. 15.)

⁹⁵ Az Európai Parlament 2008. december 18-i állásfoglalása a Frontex Ügynökség értékeléséről és jövőbeni fejlődéséről, valamint az európai határőrizeti rendszerről (Eurosur) (2008/2157(INI)). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:045E:0041:0047:HU:PDF> (letöltve: 2011. 03. 15.)

⁹⁶ Ávár Imre – Lipics László: Akcióban az EU határvédelmi csapatai – A RABIT bevetése. http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=954&title=Akci%C3%B3ban_az_EU_hat%C3%A1rv%C3%A9delmi_csapatai_-_A_RABIT_bevet%C3%A9se (letöltve: 2011. 03. 15.)

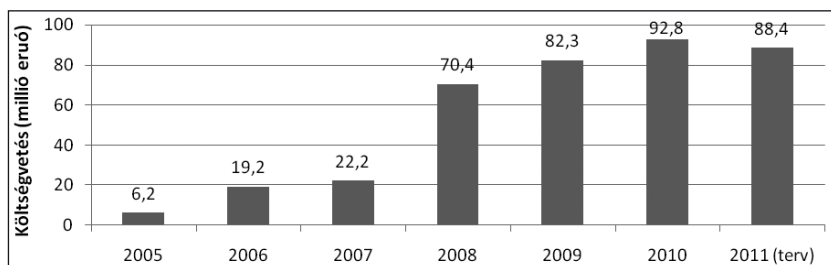
⁹⁷ Origin and Tasks. http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/ (letöltve: 2011. 03. 15.)

kialakítására. A Frontex ezzel párhuzamosan igyekszik érvényesíteni a különböző módszerekkel szemben az etikai és emberi jogi követelményeket.⁹⁸

Az Ügynökség feladatát is képző, közös visszatérítési mechanizmus csírái már a Tamperei Program keretében is megjelentek (ld.: 2001/40/EK tanácsi irányelv; 2003/110/EK tanácsi irányelv; 2004/573/EK tanácsi határozat), a szervezet feladata ezen a területen is elsősorban a koordináció, nem pedig a fizikai beavatkozás.

A Frontex tevékenységének egyik legkényesebb pontja a – RABIT-on keresztüli – konkrét, eseti beavatkozás, amikor technikai és személyi állománybeli segítségnyújtást is kaphat a külső határokat ellenőrző tagállam. A RABIT működése, a beavatkozásához szükséges feltételek és a beavatkozás módja a következő alfejezetben kerül bemutatásra.

Az Ügynökség költségvetése a megalakulása óta jelentősen nőtt. Általánosan elmondható, hogy a bevételek és a kiadások megegyeznek. A Frontex költségvetése 2005 és 2011 között az 5. ábrán látható módon alakult.



5. ábra. A Frontex bevételeinek alakulása⁹⁹

A Frontex szervezeti felépítése

A Frontex közösségi szerv, amely jogi személyiséggel rendelkezik, jelenleg¹⁰⁰ a honlapon fellelhető információk alapján 272 főt – kirendelt nemzeti szakértőket, ideiglenes, kisegítő és szerződéses alkalmazottakat – foglalkoztat az uniós tisztviselőkre vonatkozó szabályok alapján. Vezetését az Igazgatótanács (Management Board) látja el, amely a tagállamok képviselőiből (1-1 fő), valamint a Bizottság képviselőiből (2 fő) áll, a tagokat 4

⁹⁸ Origin and Tasks. http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/ (letöltve: 2011. 03. 15.)

⁹⁹ Budget and Finance. Éves költségvetések letölthetőek, ezek alapján készült az ábra. http://www.frontex.europa.eu/budget_and_finance/ (letöltve: 2011. 03. 16.)

¹⁰⁰ More about Frontex. http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/ (letöltve: 2011. 03. 16.)

évre választják. Az Igazgatótanács évente legalább kétszer ülésezik, határozatait abszolút többséggel hozza meg. Feladata, hogy a Bizottság javaslata alapján kijelöli az ügyvezető igazgatót (Executive Director); elfogadja az Ügynökség éves jelentését és továbbítja azt a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak; elfogadja az Ügynökség éves munkatervét, amit szintén továbbít a fenti uniós szerveknek; kialakítja az igazgató döntéshozatali eljárását, valamint az egyéb Eljárási Szabályokat; elfogadja az Ügynökség költségvetését; fegyelmi jogkört gyakorol az ügyvezető igazgató és annak helyettese felett; elfogadja az Ügynökség személyzeti politikáját és szervezeti felépítését.¹⁰¹

Az *ügyvezető igazgató* (Executive Director) feladatai ellátásában kormányoktól és az igazgatóságtól is független személy. Feladata, hogy előkészíti és végrehajtja az Igazgatótanács által elfogadott határozatokat, programokat, tevékenységeket; a Frontex működéséről szóló rendelet szabályai szerint működteti a szervezetet; évenként munkatervet és tevékenységi jelentést nyújt be a menedzsmentnek; gyakorolja a személyzet felett a munkáltatói jogköröket; részt vesz az Ügynökség költségvetésének megalkotásában, végrehajtja azt.¹⁰² A *helyettes ügyvezető igazgató* (Deputy Executive Director) az ügyvezető távollétében látja el annak feladatát, valamint a napi ügyek folyamatos ellátását biztosítja. Személyét szintén az Igazgatótanács jelöli ki.¹⁰³ Az Ügynökség rendelkezik *belső audit* (Internal Audit), valamint *végrehajtási támogató* (Executive Support) részleggel is. Mindkettő tulajdonképpen egy törzskarhoz hasonlítható, előbbi a források hatékony és pontos felhasználását vizsgálja, értékeli a programokat; utóbbi előkészítő tevékenysége mellett ápolja a harmadik államokkal kialakított külső kapcsolatokat, segít az információcserében, és –gyűjtésben, kontrolling és minőségbiztosítási feladatokat lát el, továbbá biztosítja a szervezet átláthatóságát.¹⁰⁴

Az Ügynökség osztályokra tagolt szervezetben működik, három részleggel. A részlegek egyrészről lefedik a Frontex fő feladatait, másrészről a szervezet számára szükséges támogató területekkel egészíti ki a struktúrát.¹⁰⁵

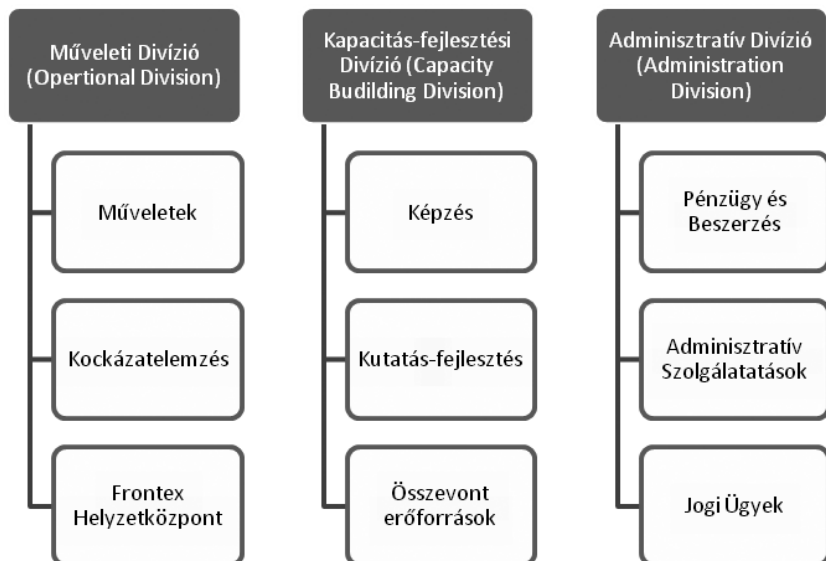
¹⁰¹ A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. HL. 349 , 25/11/2004 P. 0001 – 0011.

¹⁰² A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. HL. 349 , 25/11/2004 P. 0001 – 0011.

¹⁰³ Deputy Executive Director. http://www.frontex.europa.eu/structure/deputy_executive_director/ (letöltve: 2011. 03. 16.)

¹⁰⁴ Internal Audit. http://www.frontex.europa.eu/structure/internal_audit_and_qualit/ (letöltve: 2011. 03. 16.)

¹⁰⁵ Structure. <http://www.frontex.europa.eu/structure/> (letöltés: 2011. 03. 16.)



5.5 RABIT

A RABIT (863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)) a Frontex gyorsreagálású határvédelmi csapata, amely konkrét krízishelyzetekben avatkozik be, nyújt fizikai segítséget az érintett tagállamok határvédelmében, a beavatkozás azonban mindig csak rövid idejű lehet. A RABIT létrehozása első sorban a déli, afrikai migrációs hullám által leginkább érintett országok, így Spanyolország, Olaszország és Málta érdekeit szolgálja,¹⁰⁶ azonban az egész unió számára is fontos lépés volt a tagállami határellenőrzés támogatása, hiszen a külső határokon lehet a legkönnyebben kiszűrni az illegális elemeket. A csapatok a beavatkozások során első sorban a határforgalom ellenőrzését és a zöldhatár védelmét látják el, ezen belül feladatuk különösen:¹⁰⁷

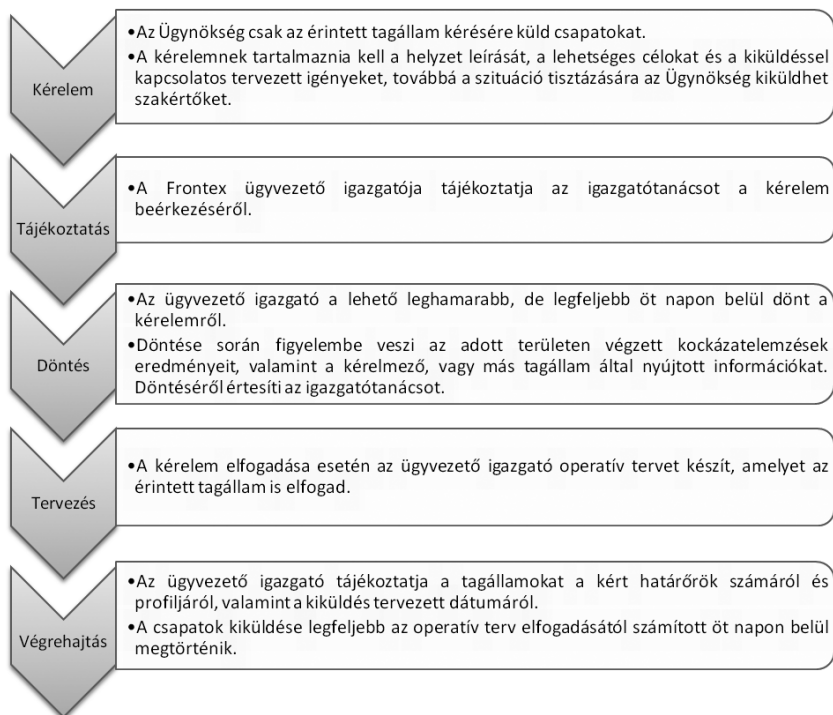
- határforgalom ellenőrzés;
- járőrözés;

¹⁰⁶ Zámbo Katalin: A Frontex szervezete és működése. In: Tanulmányok a „Quo Vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság.” című tudományos konferenciáról (Pécs, 2010. 07. 24.). XI. kötet, 2010.

¹⁰⁷ Hortobágyi Dániel: A Frontex és együttműködő partnereinek bemutatása a schengeni határellenőrzési rendszer tükrében. Biztonságpolitika.hu publikációi, 2010. 06. 24. http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041_hortobagy_i_daniel_a_frontex_es_egyuttmukodo_partnereinek_bemutatasa_schengen_tukreben_-_biztonsagpolitika.hu.pdf (letöltve: 2011. 03. 16.)

- úti okmány kezelése;
- gyanús személyek kikérdezése;
- adatbázisokból történő lekérdezés.

A RABIT összetétele nem állandó, a Frontex – a nemzeti adatbázisok felhasználásával – működtet egy 500-600 fős szakértői adatbázist, amelyből az adott válsághelyzetnek megfelelő képzettségű és tudású határőröket választanak a beavatkozás ellátására. Minden szakember rendelkezik egy úgynevezett profillal, ez az alapképzettségből (tapasztalat a schengeni határellenőrzés terén), kompetencia képességekből (alapellenőrzés; határforgalom ellenőrzés; okmány-szakértői végzettség; vízi-, reptéri-, szárazföldi határellenőrzés; kockázatelemzés) és opcionális képességekből (pl.: vezetői képesség; profilalkotás; szolgálati kutya kezelése; több idegen nyelv ismerete; tengeri jog ismerete) áll.¹⁰⁸



¹⁰⁸ Hortobágyi Dániel: A Frontex és együttműködő partnereinek bemutatása a schengeni határellenőrzési rendszer tükrében. Biztonságpolitika.hu publikációi, 2010. 06. 24. http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1277416041_hortobagyi_daniel_a_frontex_es_egyuttmukodo_partnereinek_bemutatasa_schengen_tukreben_-_biztonsagpolitika.hu.pdf (letöltve: 2011. 03. 16.)

A RABIT tagok a saját hazájuktól kapják fizetésüket, nem állnak uniós alkalmazásban, a beavatkozás során pedig az érintett tagállam jogszabályainak, valamint az uniós jognak megfelelően végzik feladatukat, így felelősséggel is az érintett tagállam és az unió felé is tartoznak munkájukért.¹⁰⁹ A határőrök – a tagállam és saját hazájuk felhatalmazására – használhatnak kényszerítő eszközöket az emberi jogok tiszteletben tartása mellett.

A RABIT beavatkozás feltételekhez kötött folyamat, amely a következő ábrán látható módon zajlik.¹¹⁰

A RABIT csapatok először 2010. október végén, Görögországban kerültek bevetésre, a görög-török határ ellenőrzésére. Az utóbbi években ugyanis jelentősen megnövekedett a Törökország felől érkező migrációs hullám – ahonnan elsősorban afgánok, palesztinok és szómáliaiak érkeznek. Ennek oka, hogy Görögország és Törökország között nem működik a toloncegyezmény.¹¹¹ Újabb bevetés lehetséges az észak-afrikai arab államok demokratizálódási folyamata miatt a megnövekedett menekültek kezelésére Máltán és Olaszországban, ahol jelenleg a Hermész Művelet folyik Lampedusa (Olaszország) központtal.¹¹²

5.6 Európai Menekültügyi és Támogató Hivatal

A Bizottság 2009 februárjában tett javaslatot az EMTH létrehozására annak érdekében, hogy – összhangban Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum 5.) prioritásával – felszámolják a tagállamok menekültügyi rendszerei közötti jelentős eltéréseket, elősegítsék a közösségi jogalkotást és jogharmonizációt, valamint (RABIT-hoz hasonlóan) operatív segítséget nyújtsanak azoknak az országoknak, amelyek különösen sok menekültstátus iránti kérelemmel szembesülnek.¹¹³ Az EMTH 2010. november 26-án

¹⁰⁹ A gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABIT) felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)

¹¹⁰ A gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABIT) felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)

¹¹¹ Ávár Imre – Lipics László: Akcióban az EU határvédelmi csapatai – A RABIT bevetése. http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=954&title=Akci%C3%B3ban_az_EU_hat%C3%A1rv%C3%A9delmi_csapatai_-_A_RABIT_bevet%C3%A9se (letöltve: 2011. 03. 15.)

¹¹² Frontex – Hermes Extension 2011. http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/news_releases/ (letöltve: 2011. 03. 16.)

¹¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi és Támogató Hivatal létrehozásáról. HL 132. 29/05/2010. P. 0011-0018.

tartotta az alakuló ülését az illegális migráció és a menekültügyekkel jelentősen érintett Málta fővárosában, Valettában. A Bizottság által kijelölt feladatokon túl az EMTH fontos szerepet kap a közös európai menekültügyi rendszer (ennek felállítására a Tanács a 2012-es évet határozta meg végső határidőként) kiépítésében az információk gyűjtésével, rendszerezésével és jelentések készítésével.¹¹⁴ A Hivatal ünnepélyes avató ünnepségére 2011. június 19-én kerül majd sor. A tervezést és a monitoringozási feladatokat ellátó *menedzsment (management board)* minden tagállam 1-1 küldöttjéből, a Tanács 2 jelöltéből és az ENSZ Menekültügyi Ügynökségének (United Nations Refugee Agency – UNHCR) 1, szavazati joggal nem rendelkező képviselőjéből áll. A menedzsment tagjai közül 5 évre *ügyvezető igazgatót (executive director)* választ, aki a napi ügyek viteléért és jogi képviselétéért felel. Az igazgatót munkájában segíti egy *végrehajtó bizottság (executive committee)*, amely szintén a menedzsmentből alakul és minden esetben felveszi tagjai közé az UNHCR képviselőjét is. A szervezet a jövőben munkacsoportokat alakíthat feladatai ellátására, továbbá konzultálási fórumot biztosít az érintett civil szervezetekkel uniós és tagállami szinten is.¹¹⁵

A Stockholmi Program alapján az EMTH feladata, hogy hatékonyan azonosítsa a nemzetközi védelemre szorulókat a vegyes összetételű migráncsoportokban, és hogy minden lehetséges területen együttműködjön a Frontex-szel és a többi uniós intézménnyel.¹¹⁶

Összegzés és jövőkép

A migrációs és menekültpolitika az ezredforduló környékén került az uniós jogszabályalkotás előterébe: miután az Amszterdami Szerződés beemelte a bel- és igazságügyi együttműködést a közösségi szabályozás körébe, megindulhatott a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségé-

¹¹⁴ EUROPA – Press Releases: Az Európai Menekültügyi és Támogató Hivatal (EMTH) a máltai Vallettában tartott első igazgatósági ülésén megválasztotta első ügyvezető igazgatóját. Brüsszel, 2010. november 26. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1610&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en> (letöltve: 2011. 02.27.)

¹¹⁵ EUROPA – Summaries of EU legislation: European Asylum Support Office. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_en.htm (letöltve: 2011. 03.02.)

¹¹⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása az polgárok szolgálatában – A Stockholmi Program végrehajtásáról szóló cselekvési terv. COM(2010) 171. Brüsszel, 2010.04.20.

nek kialakítása. Három átfogó program került meghirdetésre: a tamperei, a hágai és a stockholmi, amelyek az illegális bevándorlás megelőzése és a legális migráció kereteinek meghatározása, és a menekültügyek közös minimumszabályainak kialakítása mellett egyre inkább törekedtek a bevándorlók jogainak szélesítésére, illetve az uniós állampolgárokéhoz hasonlatossá tételére. A programok végrehajtása a nemzeti hatáskörök szűkülésével járt, ezért jellemzően hosszú tárgyalási folyamat eredménye egy-egy rendelet, irányelv elfogadása, vagy éppen egy közös intézmény létrehozása. Üdvözlendő, hogy ennek ellenére nagy előrelépések történtek a migrációs politika területén: jelentős jogharmonizáció ment végbe a legális és illegális bevándorlókra vonatkozó nemzeti szabályozásokban; számos intézmény alakult a tagállami hatóságok információs és operatív támogatására; kialakítás alatt áll a közös európai menekültügyi rendszer a menekültek egységes kezelésére; meghatározták a közös uniós érdekeket; és felismerték a tagállami szolidaritás szükségességét a külső határok védelmét ellátó nemzetek támogatására.

A migrációs politika jövőjének alakításában kiemelten fontos a bevándorlási összekötő tisztviselő pozíciójának megerősítése, amely a harmadik országok állampolgárainak tájékoztatásával és információ-szerzéssel, -átadással az illegális migráció megelőzésére, és a legális bevándorlás elősegítésére is szolgálhat. A kék kártya várhatóan idei bevezetése lehet továbbá az egyik legnagyobb gazdasági jelentőségű jogi intézmény a legális migráció elősegítésére, a képzett munkaerő bevonzására. A kártyák kiadása elősegítheti a migránsok munkavállalásának „kifehértése” mellett a lisszaboni célok megvalósulását is, továbbá nem hozza hátrányos helyzetbe a tagállami munkavállalókat sem, hiszen a versenyképes fizetési ajánlat feltétele a kártya megszerzésének. Szintén idén kezdi meg teljes működését az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal, amely már az észak-afrikai felkelések miatti menekülthullám kezelésében is jelentős segítséget nyújthat az érintett déli tagállamoknak. Ezzel párhuzamosan pedig egyre nagyobb jelentősége lehet a Frontexnek, valamint a RABIT operatív beavatkozásainak az illegális migrációs hullámok kezelésére, a határok védelmének szakmai és gyakorlati támogatására.

A migráció közös kezelésében való jelentős visszalépést jelenthet azonban az a tendencia, hogy az észak-afrikai demokratizálódás nyomán Lampedusára érkezett menekült tömeg miatt egyre több tagállam fontolgatja belső határai ideiglenes visszaállítását a bevándorlók megfékezésére. A schengeni egyezmény kritikus helyzetekben való felfüggesztési lehetőségének legfőbb támogatói Olaszország és Franciaország (előbbi a menekültek tranzit-, utóbbi a fő célországa). Emellett a jelentős euroszeptikus, vagy bevándorlás-ellenes lakossággal rendelkező tagállamokban is fel-

erősödött a határok visszaállításának gondolata, így például Dániában már kidolgozták és elfogadták a határok és a vámellenőrzés szűrőpróbaszerű visszaállításának rendjét.¹¹⁷ A dán elképzelés alapján kérdőjelezi meg az Unió létjogosultságát, hiszen a schengeni övezet is biztosítja a közösség egyik alapelvét: az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlását. A jelenlegi menekültügyi kihívásra adandó válasz tehát alapjainban határozhatja meg a közös migráció politika jövőjét: vagy megerősíti azt, vagy erőtlenné válhatnak a közös beavatkozások.

Mellékletek

I. számú melléklet – a Tamperei Program keretében elfogadott, migrációval kapcsolatos jogszabályok:

- az útiokmányok hamisítása elleni küzdelem érdekében folytatott információcsere javításáról szóló 2000/261/IB tanácsi határozat (2000. 03. 27.)
- az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló 2000/596/EK tanácsi határozat (2000.09.20.)
- a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló 2725/2000/EK tanácsi rendelet (2000.12.11.) és annak módosítása, a Dublini Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról szóló 407/2002/EK tanácsi rendelet (2002.02.28.)
- a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2001/40/EK tanácsi irányelve (2001. 05. 28.)
- a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló 2001/55/EK tanácsi irányelv (2001.07.20.)
- migránsokat a határon átjuttató fuvarozók felelősségéről szóló 2001/51/EK tanácsi irányelve (2001. 06. 28.)

¹¹⁷ HVG: Recseg a schengeni rendszer. 2011. május 13. http://hvg.hu/vilag/20110513_schengen_belső_utazási_szabályok (letöltve: 2011. 05. 16.)

- a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló 1030/2002/EK tanácsi rendelet (2002. 06. 13.). Ezt később a Hágai Program keretében módosította a 380/2008/EK tanácsi rendelet (2008. 04. 18.)
- az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2002/629/IB tanácsi kerethatározat (2002.07.19.)
- a külső határok, vízumok, menekültügy és bevándorlás terén folytatott közigazgatási együttműködés területén megvalósuló cselekvési program (ARGO-program) elfogadásáról szóló 2002/463/EK tanácsi határozata (2002. 06. 13.), majd annak felülvizsgálata a 2004/867/EK tanácsi határozattal (2004. 12. 13.)
- a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/496/IB tanácsi kerethatározat (2002.11.28.)
- a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK tanácsi irányelv (2002. 11. 28.)
- a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB tanácsi kerethatározat (2002. 11. 28.)
- a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK tanácsi irányelv (2003. 01. 23.)
- egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet (2003.02.18.)
- családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelv (2003. 09. 22.).
- huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárok jogállásáról szóló 2003/109/EK tanácsi irányelv (2003. 11. 25.)
- a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK tanácsi irányelv (2003. 11. 25.)
- a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló 377/2004/EK tanácsi rendelet (2004. 02. 19.)
- az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK Európai Parlament és a Tanács irányelve (2004. 04. 29.)
- a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai ré-

szére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv (2004. 04. 29.)

- a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló 2004/82/EK tanácsi irányelv (2004. 04. 29.)
- a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról 2004/83/EK tanácsi irányelv (2004. 04. 29.)
- harmadik államok két vagy több tagállam területéről kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló 2004/573/EK tanácsi határozat (2004. 04. 29.)
- a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) szóló 2004/512/EK tanácsi határozat (2004. 06. 08.)
- az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet (2004. 10. 26.)
- a Tanács 2004. december 2-i 2004/904/EK határozata a 2005–2010 közötti időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról,
- a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet (2004. 12. 13.)

II. számú melléklet – a Hágai Program keretében elfogadott, migrációval kapcsolatos jogszabályok

2.) *prioritás keretében elfogadott jogszabályok:*

- az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló 2006/960/IB tanácsi kerethatározat (svéd kerethatározat) (2006. 12. 18.)
- a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB tanácsi határozat (prümi keret) (2008. 06. 23.)

3.) *prioritás keretében elfogadott jogszabályok*

- a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK tanácsi irányelv (2005. 12. 01.)

4.) *prioritás keretében elfogadott jogszabályok*

- az Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) szék-

helyének kijelöléséről szóló 2005/358/EK tanácsi határozat (2005. 04. 26.) A FRONTEX szervezetét ugyan már a Hágai Program előtt elfogadták, működését csak 2005. október 3. után kezdte meg varsói székhellyel.

- a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának tevékenységéről és az illegális bevándorlással összefüggő ügyek tekintetében a fogadó országban fennálló helyzetről szóló jelentés formátumáról szóló 2005/687/EK bizottsági határozat (2005. szeptember 29.)
- a gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABIT) felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)

Visszafogadási egyezmények:

- Albán Köztársaság és Sri Lanka Demokratikus Szocialista Köztársaság (2005.05.17.)
- Orosz Föderáció (2007.05.17.)
- Közös egyezmény a Nyugat Balkán országaival: Macedónia, Montenegró, Szerbia és Bosznia-Hercegovina (2007.11.08.)
- Ukrajna (2007.11.29.)

5.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelv (2004. 12. 13.)
- a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2005.09.07.)
- a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK tanácsi irányelv (2005. 10. 12.)

6.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- a tagállamok külső határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény rendelkezéseinek módosításáról szóló 1931/2006/EK tanácsi rendelet (2006. 12. 20.)
- a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló 444/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2009. 05. 06.)

- a schengeni vívmányok Schengeni Információs Rendszerre vonatkozó rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő alkalmazásáról szóló 2007/471/EK tanács határozat (2007. 07. 12.)

7.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- a menekültügy és bevándorlás területét érintő tagállami intézkedésekkel kapcsolatos kölcsönös tájékoztatási mechanizmus létrehozásáról szóló 2006/688/EK tanácsi határozat (2006.10.05.)
- a járművek forgalmi engedélyének kiadására hatáskörrel rendelkező tagállami szolgálatoknak a Schengeni Információs Rendszer második generációjához (SIS II) való hozzáféréséről szóló 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. 12. 20.)
- a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. 12. 20.)
- a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. 03. 15.); és a kódex módosításáról szóló 296/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2008. 03. 11.); valamint az ugyanezen rendelet alapján részben szabályozott egyes VIS-re vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 81/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2009. 01. 14.)
- a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 862/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2007. 07. 11.)
- a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) szóló 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2008. 07. 09.)

8.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, az emberkereskedelem, különösen a nőkkel és gyermekekkel való kereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló jegyzőkönyvnek – az e jegyzőkönyvnek az Európai Közösséget létrehozó szerződés III. része IV. címének hatálya alá tarto-

zó rendelkezései tekintetében – az Európai Közösség részéről történő megkötéséről szóló 2006/619/EK tanácsi határozat (2006. 07. 24.)

- az Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, a migránsok szárazföldön, tengeren és légi úton való csempészezte elleni jegyzőkönyvnek – az e jegyzőkönyvnek az Európai Közösséget létrehozó szerződés III. része IV. címének hatálya alá tartozó rendelkezései tekintetében – az Európai Közösség részéről történő megkötéséről szóló 2006/617/EK (2006. 07. 24.)

10.) prioritás keretében elfogadott jogszabályok

- „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2007/573/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (2007. 05. 23.) és a végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2008/22/EK bizottsági határozat a (2007. december 19.)
- „Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2007-2013-as időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról szóló 2007/574/EK európai parlamenti és tanácsi határozata (2007. 05. 23.) és a végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2008/456/EK bizottsági határozat (2008. 03. 05.)
- „Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008-2013-as időszakra az Európai Visszatérési Alap létrehozásáról szóló 2007/575/EK európai parlamenti és tanácsi határozata (2007. 05. 23.) és a végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2008/458/EK bizottsági határozat (2008. 03. 05.)
- „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap létrehozásáról szóló 2007/435/EK tanácsi határozat (2007. 06. 25.) és a végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2008/457/EK bizottsági határozat (2008. 03. 05.)

Adalék a politikai gondolkodó arcképéhez: Bibó István elemzése az észak-írországi konfliktusról és lehetséges megoldásairól

Addition to the Portrait of the Political Thinker: István Bibó's Analysis of the Conflict in Northern Ireland and Its Possible Solutions

This study is concerned with István Bibó's article about the Northern Irish crisis, which was written in 1976. First it discusses the place of the article in the oeuvre of Bibó, referring to some recent critical comments especially on the author's view of how the crisis could be solved. Further on, the study quotes from Garret FitzGerald's *Towards a New Ireland* as a contemporary point of reference. The conclusion is that Bibó's article is not only a thoughtful discussion of the Northern Irish situation and its historical background, but it is valuable for the development of Irish Studies in Hungary in an intercultural context as well.

Bibó István életművében az 1976-os keltezésű „Észak-Írország kérdése egy lehetséges pártatlan politikai döntőbírói döntés fényében” című tanulmány legalábbis első látásra kuriózumnak (Bibó saját szavával: „feltűnőnek”) látszik, mert a szerző által elemzett politikaelméleti, történelmi és társadalmi kérdések addig érintett kontextusaitól meglehetősen távoli vidék aktuális problémáira összpontosít. Ha azonban szorosan vett témája mellett a tanulmány megközelítési és tárgyalási módját szemügyre vesszük, úgy találjuk, hogy Bibónak ez az írása – szokatlanabb fókusza ellenére is – maradéktalanul illeszkedik a nemzeti önrendelkezéssel, az etnikai kisebbségek lehetőségeivel, továbbá a nemzetközi államközösség felelősségével foglalkozó, életművének fontos részét képező munkáinak együttesébe. Az „Észak-Írország kérdése” a szerző esettanulmányainak egyike, amelyek *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai* című hosszabb munkához kapcsolódnak. Az utóbbiban, miután Bibó megállapítja, hogy a „második világháború óta elmúlt évtizedekben a mindmáig egymást követő nemzetközi konfliktusok körüli huzavona napvilágra hozta a nemzetközi államközösség nagyfokú tanácstalanságát, elvtelenségét, ötlettelenségét és eredménytelenségét az igazán kritikus nemzetközi politikai viták, különösen az államalakulási és területi viták végleges megoldásában”, a „gyakorlati alkalmazásra szánt alapvető *elvek* vonatkozásában” látja a legnagyobb hiányosságot.¹ Több konkrét vitát is ismertet, majd alaposan megindokolt javaslatokat tesz

¹ Bibó: *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai* (1972-1976) In: *Különbség*. Budapest: Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1990. 183-184.

a megoldásra. Az újraéledő arab-izraeli viszály esetében Bibó egy végleges béketerv tartalmát és lebonyolításának módjait, az egyes mozzanatok sorrendjét is figyelembe véve tárgyalja, részletesen és ritka gondossággal, kitérve arra is, milyen újabb lépésekre kerülhet sor, ha a béketerv kivitelezése valamiért elakad.² Az esettanulmányok bemutatják, hogy miként kell az önrendelkezés elvét „a pártatlanság és a függetlenség elve alapján működő nemzetközi döntőbíráskodásnak” alkalmaznia, „nem tételes jogszabályok, hanem a politikai ítélőképeség alapján”.³

A Bibó munkásságáról szóló szakirodalomban Dobrovits Mihály Aladár „Idegenként összezárvá: Bibó István esettanulmányai Észak-Írország, Ciprus és Izrael konfliktusairól” című tanulmánya szól a legalaposabban a kérdéses Bibó-írásról, bár mindössze néhány oldalon, mivel a szöveg gerincét képező összehasonlító elemzésben a jelzett másik két ország jóval több helyet kap. Az egymással párhuzamos és koronként egymásra vetített tárgyalás messzemenően indokolt, mert Bibó hasonló elvek alapján gondolkodott a három térség konfliktusairól, és a megoldási lehetőségekről. Dobrovits elemzésének az északír esettanulmányra vonatkozó része szerint „Bibó esszéje... abban a pillanatban született, amikor úgy tűnhetett: a két nemzeti közösség nemhogy nem képes egyedül rendezni a válságot, de bármifajta rendezés kizárólag az ő megkerülésükkal, valamifajta hatalmi diktátummal képzelhető el”. A mából visszatekintve elsősorban kritizálja Bibó megoldási javaslatát, amelynek Dobrovits tolmácsolásában az a lényege, hogy „módosítani kellene az 1922-ben véglegesített ír–brit határt, mégpedig nem történeti, hanem etnikai szempontok figyelembevételével, még akkor is, ha az új határ ugyancsak ’kacsaringós’ lenne, protestáns enklávékkal pötytyözne tele katolikus területeket és *vice versa*, valamint hogy a határ adott esetben egyes városokon át (is) húzódná”. Az aligha kivitelezhető elképzelést leginkább azért lehet Dobrovits szerint bírálni, mert „néhány politikatudóson kívül senki nem vetette fel komoly formában, és nem szerepel egyik politikai párt programjában sem (eltekinthetve néhány, elsősorban brit szélsőjobboldali programtól)”.⁴ Kardos Gábor fentebb idézett cikke összefoglalóan szól Bibó Észak-Írországról szóló tanulmányáról, szintén a ciprusi és a közel-keleti konfliktusokat elemző írásaival együtt. Miközben Dobrovitshoz hasonlóan a szerző dicséri Bibó helyzetfelismerő képességét az északír válságot illetően (is), a továbbiakban a területi meg-

² Uo. 389-398.

³ Kardos Gábor: „Bibó István nemzetközi konfliktuselmélete. A ciprusi, a közel-keleti és az északír konfliktus”. In: *Rubicon* 2004/4: 47.

⁴ Dobrovits Mihály Aladár: „Idegenként összezárvá: Bibó István esettanulmányai Észak-Írország, Ciprus és Izrael konfliktusairól”. In: *Világosság* 43. 2-3 (2002): 51-52.

osztás javaslatáról írottakat azzal summázza, hogy „a valóságos politikai folyamatok nem ebbe az irányba haladtak”.⁵

A Bibó-centenárium alkalmából készült jelen írásban tovább kívánom árnyalni az északír válságot elemző tanulmány értékelését. Egyrészt felhívom a figyelmet az eddigi kommentárok és elemzések lapjain háttérben maradt erőnyeire, ugyanakkor néhány vitatható pontjára vagy hiányosságára is. Dobrovits bevallotta „az azóta bekövetkezett eseményeket, elsősorban az 1998-ban aláírt Belfasti Egyezményt tekint[i] a tanulmány próbájának”,⁶ míg én egy korabeli jelentős ír politikus szintén megvalósulatlan elképzelését idézem fel, amelynek fényében Bibó elképzelése sem tűnik annyira irreálisnak. Másrészt rámutatok arra, hogy Bibó tanulmányában az észak-írországi konfliktusok és következményeik rendezési lehetőségeiről szóló elgondolás bizonyos aspektusai előremutónak bizonyultak és a későbbi folyamatokban valamilyen módon szerepet kaptak. Harmadrészt kitérek arra, hogy Bibó írása a magyarországi irlandisztikai (azaz Írország történelmével és kultúrájával foglalkozó) kutatások manapság hangsúlyozottan időszerű, komparatív szemléletű megújításának, és ezáltal a nemzetközi fórumokon való eredményesebb megjelenésének szempontjából nem elhanyagolható jelentőségű üzenettel és inspirációval bír.

Tanulmánya bevezetőjében Bibó szerényen megjegyzi, hogy távoli hangként „egy olyan nemzetközi vitában” fejt ki a következő oldalakon véleményt, „mely a formai jog szerint az Egyesült Királyság belügye, s mindenképpen a nyugati világ ügye”, és ezzel kockáztatja, „hogy esetleg olyan megállapításokat is fog tenni, melyeket a helyszínen mások már régóta megtettek”.⁷ A szöveget olvasva azonban kitűnik, hogy szerzője mai tudásunkkal ítélve is alapos tájékozottságot mutat az északír kérdés történeti dimenzióit illetően, és kellő problémaérzékenységet az egymással szemben álló felek, a protestáns többség és a katolikus kisebbség összeegyeztethetetlen álláspontjainak leírásában. Már a címe alapján arra következtethetünk, hogy ez a Bibó-tanulmány elsősorban a konfliktus megoldásának keresése szempontjából foglalkozik az északír kérdés történelmi, társadalmi, és kulturális összetevőivel. Kovács Gábor megjegyzése szerint Bibót többnyire a demokratikus átmenet mikéntje és folyamata izgatta, következőképpen „a rendszerváltások specialistája” terminus illik rá. „Intellektuális erőfeszítéseinek java része”, folytatja Kovács, az átmenetek lehetséges változatainak kidolgozására és ezen átmenetek buktatóinak az elkerülésére

⁵ Kardos: i. m. 49.

⁶ Dobrovits: i. m. 51.

⁷ Bibó István: „Észak-Írország kérdése egy lehetséges pártatlan politikai döntőbírói döntés fényében”. In: *Különbség*. 403.

irányult”.⁸ Az 1960-as évek végén kirobbant, és később méginkább elmérgesedő észak-írországi válság ilyenfajta, megoldásra váró helyzetnek tűnt Bibó számára 1976-ban, a tanulmány születésekor.

Viszonylag rövid terjedelménél fogva a tanulmány igen tömör, és az érintett aspektusoknak megfelelően alfejezetekre tagolódik. A rugalmas szerkezetnek köszönhetően, ezek egymással folyamatos dialógusban vannak, és így az északír földön egy hazában lakó, ám egymással ellenségeskedő katolikusok és protestánsok eltérő közösségi arculatát és céljait a különböző alfejezetek együtt világítják meg. Az északír probléma hátterét *Az ügyben jelentőséggel bíró tények* című rész térképezi fel, méghozzá kiválóan szelektálva a szövevényes anyagból, mert, írja Bibó, az „ügy eldöntése számára” jelentőséggel bíró és arra kiható tények rögzítésére, ismertetésére van itt szükség. Hét pontban, röviden summázza ezeket a tényeket, melyek sorát a vallási különbségek létrejöttére utalva kezdi a 16. században, amikor „Anglia és Skócia túlnyomó többsége protestánsná vált, ugyanakkor az Anglia uralma – bár kezdetben laza és lázadásokkal folyamatosan tarkított uralma – alatt lévő Írország csaknem teljes egészében katolikus maradt”.⁹ Egy jól megválasztott fél sorral, amely konfliktusokat is sejtet, utal tehát csak a korábbi időkre és a 16. századra, amely valóban jelentős vízváltástónak tekinthető a két nép kapcsolatának történetében. Talán azt a láncszemet lett volna érdemes a szerzőnek még hasonlóan tömör megfogalmazással bevennie, hogy milyen konkrét politikai okok álltak a 17. századi protestáns betelepítés folyamatának hátterében.

Az alfejezet informatívan összefoglaló pontjainak adatai szerint az önálló Ír Szabadállam hat ulsteri megye nélküli megeremtése 1922-ben oda vezetett, hogy Észak-Írország néven önálló brit részállam jött létre, ám ez a kényszerű elrendezés a hatalomgyakorlással összefüggő problémák, sőt évtizedek múltán polgárháborús jelenségek melegágyává vált. Az etnikai és vallási összetétel vegyességéből következő feszültségek kapcsán, az ötödik és hatodik tény tárgyalásával Bibó az alábbiakban idézett lényegi aspektusokat hangsúlyozza:

... mivel ez az Észak-Írország úgy alakult meg, hogy az ulsteri protestánsok lehetőleg maradéktalanul ide kerüljenek, ennek eredményeképp Észak-Írországhoz kb. egyharmadnyi katolikus lakosság is került, és az a katolikus lakosság a megalakulás óta arányszámában lassan, de fokozatosan nőtt, tekintettel jobb születési arányszámára. ... ennek következtében az ulsteri protestáns többség magatartása fokoza-

⁸ Kovács Gábor: *Az európai egyensúlytól a kölcsönös szolgáltatások társadalmáig. Bibó István a politikai gondolkodó.* Budapest: Argumentum Kiadó, Bibó István Szellemi Műhely, 2004. 465.

⁹ Bibó: i. m. 406.

tosan élesedett. A katolikus írek politikai és parlamenti igényeik növekedése s ugyanakkor demográfiai erősödése mindinkább kirajzolta azt a veszedelemet, hogy még ha nem is jutnak teljes többségre, az ország radikálisabb és az ulsteri protestáns öntudattal magukat nem feltétlenül azonosító protestáns részével együtt esetleg olyan helyzetet teremthetnek, ami az öntudatos ulsterieknek a parlamenti többségét, és egyben Észak-Írország politikai és nemzeti identitását veszélyezteti.¹⁰

A tények megragadása során a szerző nem tartja fontosnak, hogy történelmi jelentőségű dátumokat említsen, hanem a részállam létrejöttével beinduló, illetve az etnikailag, ugyanakkor vallásilag, és mindezzel együtt természetesen kulturálisan különböző népcsoportok kapcsolatainak a korábbi időkben gyökerező problémáit tovább mélyítő folyamatokra irányítja az olvasó figyelmét. Kardos Gábor szerint „Bibó az északír probléma esetében is fenntartja alapvető tételét, amely szerint a nemzetfejlődési, államalakulási, területi vitáról, és nem vallási, azaz kulturális ellentétről van szó”.¹¹ Úgy gondolom, hogy a Bibó-szöveg, legalábbis részben, maga cáfolja ezt az állítást. Identitás és terület összefonódó fogalmak és minőségek Észak-Írországban, és így a vallásukban és kultúrájukban eltérő közösségek között mélyülő szakadékot áthidalhatatlannak tartva Bibó vizsgálódása nem véletlenül fordul a területi átrendezés kérdéséhez a megoldás keresésében.

Az ulsteri protestánsok és az ulsteri katolikusok egymással szemben álló érdekeiknek megfelelő igényei egyaránt irracionálisak, tárgyalja *Az ulsteri britek hiú ábrándja és az írek hiú ábrándja* című rész a tanulmányban. Bibó a „kiméra” szót használja ezekre az igényekre, amellyel találoan és pontosan fejezi ki, hogy nehezen követhető, főként „történeti tehetőségekkel” jellemezhető gyökerekből táplálkoznak. A következőket írja:

Az írekről sokan megállapították, hogy számukra nincs különbség jelen és történelem között, s képesek 300 év előtti és tegnapi sérelmeket úgy felsorolni, mintha mindkettő az imént történt volna. De ezérthető is, hiszen az íreket – ellentétben más nemzetek változatosabb történetével – 400, sőt annál több éve állandóan ugyanonnan, ugyanaz a sérelem érte, s bizonyos részben éri ma is.¹²

Ellentétben a magyarokkal, tehetjük hozzá. Egy vele készült interjúban a magyar származású, 1956-ban gyermekként Angliába került, s azóta ott élő

¹⁰ Uo.

¹¹ Kardos: i. m. 49.

¹² Bibó: i. m. 410.

T. S. Eliot díjas költő, George Szirtes, arról nyilatkozik, hogy a 2000. évre a dublini Trinity College rezidens írói pozíció betöltésére hívta meg. Talán azért éppen őt, gyanítja Szirtes, mert nem igazán angol, hanem kettős, angol és magyar identitású. Dublini működése alatt felkérték, hogy tartson előadásokat a nacionalizmusról. Szirtes, amint azt minden bizonnyal el is várták tőle, előadásaiban az ír nacionalizmus szerint meghatározó jegyeit a magyarok helyzetével vetette össze. Érvelésében hangsúlyozta, hogy az előbbieket hosszantartó intenzitásához nagymértékben hozzájárult a tény, hogy az írek történelmük során egyetlen számottevő ellenségét az angolok jelentették (ha nem megyünk időben vissza egészen a vikingekig), míg a magyarok esetében több ilyen ellenség volt, így a különböző elnyomókkal szemben táplált negatív érzületek jobban eloszlódtak.¹³ Az európai népek között az írek meglehetősen egyedi történelmi tapasztalatának jellemzésében Bibó tehát mondhatni megelőlegezte Szirtes későbbi dublini előadásainak egyik fontos gondolati magját.

A protestánsok igényeit elemezve azt írja Bibó, hogy 1922-ben a történelmi Írország megosztásával együttjáró határvonás mikéntje a protestánsok védelmét szolgálta, azzal a legfőbb céllal, hogy „az ulsteri protestánsoknak még a szétszórt töredékei is Észak-Írországon belül maradjanak, akár sokszoros katolikus kisebbség árán is. Ebből ered az ulsteri brit rész-nemzet nemzeti identitásának már említett veszélyhelyzete, s innen a választójognak és az emberi jogoknak az a megkurtítása, amibe az észak-írországi ulsteri protestáns uralom tartósítása kerül”. A protestánsok makacsul merev ragaszkodásával a hatalomhoz, folytatja Bibó, irracionális „az ír katolikusoknak az a törekvése is, hogy az egész ír szigetet egy államban egyesítsék. ... az írek ezt bizonyos mértékig hajlandók úgy is fölfogni, mint az ulsteri protestánsok betelepítésében rejlő, a 17. századi igazságtalanság jóvátételét”. Nyilvánvaló azonban, teszi hozzá, hogy egy „több mint 300 esztendővel ezelőtt elkövetett igazságtalanság ... immár megszűnt ’orvosolható’ lenni. Bármennyire is hajlamosak az írek ezt az igazságtalanságot máig is aktuálisnak, felhányhatónak és számonkérhetőnek tekinteni, nyilvánvalóan az integrális ’orvoslás’, az ulsteri protestánsok visszaűzése, ma a legnagyobb igazságtalanságot jelentené”.¹⁴ Bibó ezzel pontos látéletet ad arról, hogy a két fél igényei és törekvései hasonlóan ábrándszerűek de mégis összeegyeztethetetlenek, következésképpen a korabeli északír helyzet kilátástalannak tűnik, és további elmérgesedésének a brit katonai megszállás egyáltalán nem képes gátat vetni.

¹³ András Gerevich: „Hungarian Roots, English Traditions”: George Szirtes on Becoming an English Poet” (Magyar gyökerek, angol hagyományok: George Szirtes angol költővé válásáról beszél). *The Hungarian Quarterly* 42 (Winter 2001): 103-104.

¹⁴ Bibó: i. m. 411.

A nemzet és a nemzeti tudat egymással összefüggésben történő meghatározása nagy hangsúlyt kap Bibó életművében. Bibó szerint, írja Kovács Gábor, „a politikai intenció, a teritorialitás és az állam megléte” alapvető fontosságú a nemzet kialakulásában, ugyanis „a nemzet történelmi termék”. A nemzeti tudatban pedig, folytatja a szerző Bibó gondolatait tovább értelmezve, „egy közösség tagjai nemcsak egymással kapcsolódnak össze, hanem egy adott területtel is, tehát a nemzeti tudat szükségképpen egy bizonyos territóriumhoz is kötődik”.¹⁵ Észak-Írországot, illetve a teljes Írországot tekintve a nemzet, nemzeti tudat és terület összefüggése a protestánsok betelepítése, majd az ország kettéosztása miatt kétségtelenül igen összetett kérdéssé vált. „Nyugat-Európában a nemzeti tudat vonatkoztatási kereteként funkcionáló államterület határai a középkor végétől többé-kevésbé állandóak maradtak”,¹⁶ utal Kovács Bibó nézetére, ám ehhez képest, bármennyire is Európa nyugati felén fekszik, Írország kivételnek számít. Az ott élő közösségek között látható kulturális szakadék elemzése mellett alighanem ennek az ellentmondásnak a tudatosulása szolgál magyarázatul arra, hogy az északírekről szóló tanulmányában Bibó külön bekezdéseket szentel a nemzettel kapcsolatos összefüggéseknek.

A szembenálló csoportok: vallások, osztályok vagy nemzetek? című alfejezet elején Bibó azzal érvel, hogy bár Észak-Írországbban prominens vallási és osztálybeli különbségek kétségtelenül léteznek, ezek másutt is megtalálhatók, tehát nem lehetnek önmagukban a példa nélküli erejű konfliktus lényegi mozgatói. Tovább gondolkodva arra a következtetésre jut, „hogy itt egyszerűen egységes történelmi politikai élmények által meghatározott politikai közösségek, vagyis *nemzetek* vagy *nemzetrészek* szembenállásáról van szó”. Az északír katolikusok az ír nemzethez tartoznak, míg a protestánsok a brit nemzet egy részét képezik.¹⁷ Bibó magyarázata azt sugallja, hogy az ír szigeten élő, homogénnek tűnő nemzethez képest a protestánsok különálló csoport, és ez, mint történelmi háttérű tény, aligha cáfolható. A megosztottság ennyire merev és változtathatatatlannak tűnő leírása azonban felveti a kérdést, hogy a nemzetfogalomnak a nemzeti tudat által szabott határai kitágításával lehetne-e a kérdéshez másképp közelíteni. Bibó a pályája során kialakított koncepciót azonban nem változtatja meg és tanulmánya gyakorlatiasabb irányt vesz. A megoldás módzataira tesz javaslatot, talán éppen a Perecz László által neki tulajdonított „anti-spekulatív elkötelezettség” jegyében, amely azt implicálja, hogy Bibónál „minden elmélet csak és kizárólag a valóság értelmezéséből nőhet ki és oda

¹⁵ Kovács: i. m. 357, 362.

¹⁶ Uo. 362.

¹⁷ Bibó: i. m. 407-408.

kapcsolódhat vissza: a valóságtól elszakadt és oda visszatalálni képtelen elmélet szükségképp hamis elmélet tehát”.¹⁸ Az ír nemzetegyesítés eszméje Bibó számára nem merül fel, hanem az látszik kézenfekvőnek, hogy a konfliktust enyhítő gyakorlati lépésekről gondolkodjon tovább. Eszmetuttatását kétségekívül a tanulmányban lefestett veszélyes és emberéleteket követelő patthelyzetről való kimozdulás lehetséges irányainak keresése motiválja.

A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai című hosszabb tanulmány orvosság-metafórája Bibó északírekről szóló cikkére is illik. Itt szintén egy ugyancsak elintézetlen kérdéssel foglalkozva ismét egyfajta receptet nyújt arra, hogy a vitás kérdések kielégítő elintézése milyen elvek alapján és milyen feltételek kialakítása és megszilárdítása mellett történhet. Az „Észak-Írország kérdése” első alfejezete szerint a hatékony megoldáshoz „az önrendelkezés jogának alkalmazása a szó komoly értelmében eljárás” kell váljon, „oly módon, hogy kialakul egy politikai vitákat intéző döntőbíráskodás, mely határozataihoz elnyeri a nagyhatalmak együttesének támogatását”. Szükségesnek tartja Bibó azt is megjegyezni, hogy a reálisan megvalósítható politikai döntőbíráskodás jó működésének alapvető feltétele a pártatlanság.¹⁹ Észak-Írország ügyének rendezésére egy pártatlan döntőbíráskodás mielőbbi felállítását javasolja a tanulmánynak *Az észak-írországi rendezéshez szükséges elv, erő és eljárás* című részében. Különösen az eljárásról adott elképzelése érdekes számunkra. A politikai döntőbíráskodást, írja Bibó, magának az Egyesült Királyságnak kell életre hívnia, mert ő maga, érdekelt fél lévén, nem vehet át olyan szerepet, hogy „hatalmi szóval” segítse elő a megoldást. Összetételében viszont meghatározó lehet, hogy a brit nemzetközösségi illetve más angolszász országok

lakossága részben az ügyben szemben álló felek egyikéhez, részben a másikához áll közelebb. Gondolok elsősorban a területileg is legközelebb álló dominiumra, Kanadára, ahonnan kitelnének mind protestáns, mind katolikus döntőbírák; ugyanilyen módon felhasználható lenne az Egyesült Államok közéléte is, amelyben angol szimpátiák éppenúgy élnek, mint ír szimpátiák. Hogy a döntőbíráskodás összeállítása miként történjék, arra megfelelő precedensek vagy állandó bíróság nem léteiben határozottat mondani alig lehet. ... akár az Egyesült Királyság valamely szerve, akárvalamely politikatudományi fórum

¹⁸ Perekz László: „Az antispekulatívitas jegyében: Bibó István filozófiai előfeltevéseiről” In: Dénes Iván Zoltán, szerk.: *Megtalálni a szabadság rendjét. Tanulmányok Bibó István életművéről*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, 2001. 39.

¹⁹ Bibó: i. m. 403-404.

kijelöl több protestáns, illetőleg katolikus kanadai, illetve amerikai személyt; ezek közül választana egyet-egyet az észak-írországi protestánsok, illetve katolikusok valamilyen politikai szervezete; ez a két személy választana egy elnököt ...²⁰

A fentiek eltervezésével Bibó bizonyos mértékig látnoknak bizonyult, ugyanis az északír megbékéléshez vezető úton valóban szükség volt a tágabb angol nyelvű világ részvételére, illetve nemzetközi segítségre, ugyanis a belső politikai erők, éppen a közöttük áthidalhatatlan ellentétek miatt erre önmagukban képtelenek voltak. Igaz, Bibó a külső részvételt a szembenálló felek vallási különbségeinek megfelelő arányokban képzelte el, főként, mert az 1970-es évek szektáriánus összetűzéseiről szerzett ismeretei nem tették számára lehetővé, hogy a kérdéskört a vallási és etnikai aspektusoktól függetleníteni tudja. Jól látta viszont, hogy az amerikaiak (vagyis egy nagyhatalom) segítsége nélkül a megoldási folyamat nem lehet sikeres, ahogyan azt a következő évek igazolták: „A mediátori szerepet felvállalva a Clinton-adminisztráció Észak-Írországra delegálta George Mitchell szenátort, aki közvetítőként múlhatatlan érdemeket szerzett azáltal, hogy tovább lendítette a tárgyalásokat a holtpontonról, levezényelte a leszereléssel kapcsolatos tárgyalásokat és jelen volt a Nagypénteki Megállapodás születésekor”.²¹ Korábban Jimmy Carter elnök azzal próbálkozott (noha eredménytelenül), hogy egy elfogadható északír rendezés sikeres lebonyolítása jutalmaként amerikai beruházásokat ígért.

Az északír rendezési folyamatban azonban később olyan erők is részt vettek, amelyekkel Bibó még nem számolt. Surányi Róbert összefoglalóan írja, hogy „A brit és az ír kormány az 1980-as évektől együttműködve, az USA és az Európai Unió segítségével több lépésben egy olyan komplex megoldást kezdett kimunkálni, amely az 1998. április 10-én aláírt belfasti („nagypénteki”) egyezmény végrehajtása során fokozatosan valósul meg”.²² Az Európai Unió létrejöttét és politikai nyomásgyakorló erejét Bibó természetesen nem láthatta előre, mint ahogy azt sem, amiről az 1990-es évek elején Richard Kearney ír filozófus ír, nevezetesen hogy az európai földrész régiókat preferáló átalakulásainak kontextusában Észak-Írország helyzete

²⁰ Uo. 405.

²¹ Pál Monika Éva: „*E pluribus unum?*” Az 1998-as Nagypénteki Egyezmény: konfliktuskezelés Észak-Írorszáiban. PhD értekezés, kézirat. 127.

²² Surányi Róbert: „Az északír válság politikai rendezési kísérletei: nemzeti probléma nemzetközi vonatkozásokkal (1968-2002)” In: Hartvig Gabriella, Kurdi Mária, Vő Gabriella, szerk.: *Mandulavirágzás! Tudományos Napok 2002: Az irlandisztika nemzetközisége*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem, 2002. 47.

szükségszerűen megváltozik majd.²³ A Bibó-tanulmány kétségtől gyenge pontja azonban, hogy az ír kormánynak az északi válság megoldásában vállalható szerepére nem gondolt. *A szemben álló álláspontok* című alfejezetben a korabeli Írországról még Ír Szabadállamként ír, holott 1949 óta, amikor kivált a Brit Nemzetközösségből, Ír Köztársaság az ország neve. Vitatható az is, hogy az északi és déli ír katolikusok politikai elképzeléseit teljesen azonosnak véli: „a többségükben katolikus íreknek, és pedig mind az Észak-Írországon belül, mind az Ír Szabadállamban élő íreknek az a minden jel szerint ugyancsak eléggé egységes álláspontja, mely végsőleg az egész ír sziget politikai egységét kívánja, ennek jegyében hangoztatja az olyan engedékenynek vélt megoldásokat, melyek keretén belül Észak-Írország és az Ír Szabadállam valamilyen föderatív megoldásban egyesülnének”.²⁴ Az álláspontok nem voltak ennyire egységesek, illetve megváltoztathatatlanul merevek, habár az igaz, hogy tartós megoldást nem tudtak elérni.

Mára kétségtől világos tény, hogy az 1970-es évek elejére az Egyesült Királyság és az Ír Köztársaság között jelentősen csökkent a gyarmati kapcsolat által okozott és jóval utána is fennmaradó távolság, annál is inkább, mert ugyanabban az évben, 1973-ban, mindkét ország az Európai Gazdasági Közösség tagja lett. A brit városokat is sújtó paramilitáris atrocitások miatt ebben az együttműködésben a brit kormány egyre inkább érdekeltté vált. Az úgynevezett Sunningdale-egyezmény szintén 1973-ra datálódik, amely „hatalommegosztásban gondolkodott az észak-írországi ’katolikus’ (azaz politikai értelemben: republikánus vagy nacionalista) és ’protestáns’ (azaz unionista vagy lojalista) politikai közösség, valamint a brit és az ír kormány között”. Nagyon rövid életű volt azonban ez a paktum, mert sztrájk- és terrorhullámot váltott ki a lojalista oldalon, majd a tartományt közvetlen londoni irányítás alá vonták.²⁵ Az északír kérdéssről szóló közös tárgyalások újraindulásához, Bibó előfeltételezését igazolva, külső erőre volt szükségük, az Európai Parlamentre, amely azonban csak 1981-84-ben „szólította fel együttműködésre a megoldás érdekében a brit és az ír kormányt, elvetve ezzel azt, hogy a probléma brit belügy”.²⁶ A Sunningdale-egyezmény bukása oka lehetett annak, hogy Bibó az ír kormány hatékony részvételét a megoldási folyamatban nem tudta számba venni.

Bibónak a nemzeti kisebbségek helyzetét tárgyaló írásait elemezve Eiler Ferenc megállapítja, hogy a népszavazás intézményével és körültekintő alkal-

²³ Richard Kearney: *Postnationalist Ireland: Politics, Culture, Philosophy* (Posztnationalista Írország: politika, kultúra, filozófia). London and New York: Routledge, 1997. 75.

²⁴ Bibó: i. m. 409.

²⁵ Dobrovits: i. m. 51.

²⁶ Surányi: i. m. 48.

mazásával kapcsolatban Bibó érzékletesen mutat rá a kérdés rendkívüli összetettségére.²⁷ Az „Észak-Írország kérdése” lapjain *A népszavazás problémái* című alfejezet „az önrendelkezési elvnek megfelelő elsődleges demokratikus eljárás” értelemben kezeli a népszavazást, és Észak-Írország jövőjét tekintve is fontosnak tartja. Egy ottani népszavazást szerint két lépésben kellene megtartani: első menetben az Össz-Írországi Föderáció mellett vagy ellen szavaznának, és szerint a többség leszavazná a felvetést.²⁸ Ebben nyugodtan gondolhatjuk, hogy igaza volt, mert a föderatív megoldásnak nem volt elegendő híve. Második körben, írja Bibó, szavazni kellene arról, hogy Észak-Írország maradjon-e az Egyesült Királyság része, vagy egyesüljön az Ír Köztársasággal (amit itt is Szabadállamnak nevez). A protestánsok többsége miatt a szavazás eredménye méginkább megjósolható, szögezi le. Új elem itt, hogy „az értelmezés kérdése gyakorlatilag azonos lesz az elválasztó vonal meghúzásával”, vagyis mivel a szavazás eredménye a patthelyzetet igazolja, területi változtatásokra van szükség. A cél az, hogy „a kisebbségek kölcsönös száma minél lejjebb szoruljon”, ennek érdekében viszont egy igen kacskaringós határ jönne létre. Bibó szerint a „hegyek, folyók, vasutak átvágása minden gazdasági célszerűtlenség ellenére is embervérben számítva sokkal olcsóbb megoldás, mint az emberek akarataival szemben álló határvonások létrehozása”.²⁹

Szintén az északír krízis megoldási lehetőségével foglalkozik a *Towards a New Ireland* (Egy új Írország felé, 1972) című munka, melynek szerzője, Garret FitzGerald, az Ír Köztársaság kiemelkedő politikus, az 1980-as években miniszterelnöke. Először arról tudósít, milyen eltérő nézetek merültek fel a megoldással kapcsolatban, és ebben a kontextusban érdemes megnéznünk Bibó korabeli megoldási javaslatát is. FitzGerald utal a határmódosításokkal kapcsolatos, néhány brit és ír politikus által megrajzolt elképzelésre, melyek között a legszélsőségebbik az Ideiglenes Sinn Féin szervezettől származott. Ők az egykor kilenc megyét magában foglaló történelmi Ulstert kívánták újraegyesíteni, vagyis az Ír Köztársasághoz tartozó három, katolikus többségű lakosságot jelentő megyével növelni Észak-Írország területének nagyságát. Elgondolásuk azonban, így FitzGerald, „aligha lenne elfogadható a három Ulster megye lakosságának többsége számára, és persze Észak-Írország protestáns közösségének pozícióit ugyancsak fenyegetné”.³⁰ Ezzel összevetve az 1970-es évek első felének

²⁷ Eiler Ferenc: „A nemzeti kisebbségek kérdésének helye Bibó István munkásságában”. In: Dénes Iván Zoltán (szerk.): *Megtalálni a szabadság rendjét*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 2001. 81.

²⁸ Bibó: i. m. 413-415.

²⁹ Uo. 415-416.

³⁰ Garret FitzGerald: From *Towards a New Ireland*. In: Seamus Deane, szerk.: *The Field Day Anthology of Irish Writing* Volume III. Derry: Field Day Publication, 1991. 768.

történeteiről szerzett ismeretek alapján készült Bibó-féle határmódosító javaslat megfogalmazásait nagyobb körütekintés jellemezte.

FitzGerald munkája, a *Towards a New Ireland* a két Írország föderációjának lehetőségét, és a nehézségek leküzdéséhez szükséges alapelveket pontokba szedve tárgyalja. Kiinduló gondolata az, hogy 1972 elejére olyan helyzet alakult ki, amelyben az egyesült Írország kérdése újra reális témává vált. Többek között azért, folytatja, mert néhány mérsékelt északír unionista politikus is megfontolandó lehetőségként kezdett el róla beszélni. FitzGerald lefesti, hogy a föderációban történő újraegyesítéshez elsősorban az Ír Köztársaság részéről kell változtatásokat bevezetni, amelyek révén ez a megoldás elfogadhatóvá tehető az északi protestánsok számára. Ilyen mozzanat például egy népszavazás rendezése a katolikus egyháznak az ír alkotmányban rögzített különleges helyzetéről és ezzel összefüggésben a válás legalizált engedélyezésének kérdéséről. A katolikus egyház hatalmi dominanciájától tartó protestánsokat megfelelően biztosítani kell FitzGerald szerint arról, hogy a leendő egyesült Írország új alapelvei nem sértik majd az ő érdekeiket, és ennek alátámasztására „egyházi vezetők és politikusok szándéknyilatkozatai” nagyban megkönnyítenék az egyesítési folyamat megindulását. Másfelől az Ír Köztársaság megfontolhatná, hogy bevezet néhány olyan reformot, amelyeket Észak-Írországban vezettek be 1969 után annak érdekében, hogy a majdani föderáció lakossága vallási és politikai meggyőződéstől függetlenül egyenlő jogokat és bánásmódot élvezne.³¹

Amint a fentiek mutatják, FitzGerald igen komolyan, a részletekre gondosan ügyelve foglalkozik a két Írország föderációjának elképzelésével, amely azonban fogantatása után különféle okokból nem realizálódott. 1983-84 folyamán az általa képviselt elvek az Új-Írország Fórum megalapításakor ismét előtérbe kerültek. Ám amikor 1985-ben FitzGerald, mint ír kormányfő, a Belfast melletti Hillsborough-ban Margaret Thatcher brit kormányfővel egyezményt írt alá, melynek értelmében az Ír Köztársaság együttműködhet az északír konfliktus kezelésében a létrejövő kormányközi konferencia révén, az újraegyesítés kérdése lényegében lekerült a napirendről.³² Idők folyamán a szigetország politikailag különálló déli és északi része természetesen kétségkívül közelebb került egymáshoz, nincsenek azonban arra vonatkozó biztos jelek ma sem, hogy a jövőben egyesülnének. Megállapítható tehát, hogy az 1970-es években korántsem Bibó volt az egyetlen, akinek a tervezete (az ő esetében a határmódosításról, amellyel az északír esettanulmány zárul) megvalósíthatatlan maradt, és a

³¹ Uo. 772. Itt, és ahol más fordító nevét nem közlöm, a szöveg angolról magyarra történő fordítása saját munkám. (KM)

³² Surányi: i. m. 53.

vizsgált kérdéskör szempontjából egy hozzá képest nem kívülálló politikus sem tudta igazán felmérni elképzelése esélyeit vagy jövőjét a gyakorlatban.

Amikor az észak-írországi népszavazás problémáit kezdi taglalni, Bibó megemlíti egy olyan aspektust, amely a későbbiekben igen lényegesnek mutatkozott. Egy ottani népszavazás során, írja, nemcsak nemzeti területek elválasztásáról van szó, hanem „két, egymással szemben álló irreális politikai célkitűzés feloldásáról is”.³³ Hogy a feloldást végső soron népszavazás útján lehet elérni, igazolja a tény, hogy az 1998-as Nagypénteki Egyezményben foglalt kompromisszumokat mind Észak-Írországbán, mind az Ír Köztársaságban népszavazással erősítették meg. Az utóbbiban alkotmánymódosításról is voksoltak az emberek (és 94%-ban támogatták), ugyanis meg kellett változtatni az alkotmány „két cikkelyét, elismerve, hogy Észak-Írország lakosságának beleegyezése szükséges az ír sziget újraegyesítéséhez”.³⁴ Hatalmas előrelépést jelentett ez: az írek lemondtak a teljes sziget iránti területi igényről. Ha nem is fogalmazta meg részletesen, és nem foglalkozott a gyakorlati megvalósítás mikéntjével, a fent idézettek szerint Bibó tulajdonképpen előre látta, hogy a kiméráktól meg kell és meg lehet egyszer szabadulni, de ez csak tanulmányának lezárása után, több mint húsz évvel később következett el. Egyelőre formálisan, illetve nem teljesen, tegyük hozzá, mert a brit gyarmatosítás sajátos módszereinek következményeiből táplálkozó ellenségeskedés lélektani örökségének felszámolása hosszan tartó folyamat, és átvitt értelemben legalább olyan kacskaringós, mint a határvonal, amelynek újrakészítését Bibó megoldásként javasolta.

Az északír válságot és polgárháborút előzményeivel együtt tárgyaló kisebb könyvtáryi szakirodalom nem csekély részében a más országokkal, országrészekkel vagy régiókkal vonható párhuzamok gyakran feltűnnek. Már 1988-ban egy olyan összehasonlító stratégiákat alkalmazó könyv jelent meg Észak-Írországról, amelyben az amerikai Dél államaitól a francia Algériáig terjed a bennszülöttek és a betelepülők közötti feszültségek vizsgálata több fejezetten át az északír helyzet tágabb kontextusaként és referencia-pontjaiként. Szerzője, egy angol származású, akkoriban a belfasti egyetemen tanító történész, Frank Wright, a minél humánusabb megoldás keresését tűzte ki célul munkájában.³⁵ Később, a balkáni háborúskodás idején, amikor a vallási alapú ellentétek köztudottan jelentős szerephez jutottak, jónéhány szerző ezeket vetette össze az északír feszültségekkel. Az írországi poszt nacionáliszmusról írott könyvében Richard Kearney

³³ Bibó: i. m. 413.

³⁴ Surányi: i. m. 55.

³⁵ Frank Wright: *Northern Ireland: a Comparative Analysis* (Észak-Írország: összehasonlító elemzés). Totowa, NJ: Barnes and Noble Books, 1988.

az északírek szempontjából modellszerűen pozitív példaként szerepelteti a következőt: „Másik eset, amely a konfliktusból kivezető útra mutat, az isztriai félsziget ... , amelyre a volt Jugoszlávia forrongásai ezidáig nem értek el, annak ellenére, hogy földjén horvátok, szlovének és olaszok élnek együtt. Az Isztriai Demokratikus Liga többséget nyert a Horvát Demokratikus Közösség nevű párttal szemben, és vezetője kifejezte reményét, hogy szociálpolitikai értelemben 'Isztria Európa számára kísérleti terep lehet'”.³⁶ A fentiekben idézett tanulmányában Dobrovits Mihály Aladár szintén utal a balkáni régióra ebben az összefüggésben, és Észak-Írország etnikai térképével illetve különleges etnikai bonyolultságaival többek között Bosznia és Szerbia esetében mutat ki analógiákat.³⁷

Bibó tanulmánya szintén felveti a más régiókkal és népekkel kínálgató párhuzamokat. Szokatlan helyzet, mondja, hogy az északírek esetében a vallási *kritérium* „meghatározó eleme egy *nemzeti* szembenállásnak”, de csak ha Nyugat-Európát vesszük számításba. Észak-Írország helyzete bizonyos, onnan jóval távolabb eső vidékek belső problémáival mutat hasonlóságot. „Az, hogy – esetleg szembenálló – etnikumok, nemzetek számára valamely egyház jelentkezik szervezeti formául és egy vallási hovatartozás megkülönböztető jegyül ... nagyon is ismert, vagy ismert volt a Közel-Keleten és Közép-Keleten s Európában, például Erdélyben és a Balkánon”.³⁸ Mindezek kiemelt számbavételével Bibó gondolatmenete megelőlegez valamit az irlandisztikai kutatások manapság újragondolt jövőjéről és ideális perspektíváiról is, amelyeket egy 2005-ben rendezett íreket, kelet- és nyugat-európaiakat összehozó nemzetközi fórum kísérelt meg átgondolni és számba venni. Ezek szerint módot kell találni arra, hogy „ne annyira a posztkoloniális, hanem a posztimperiális szempont kerüljön előtérbe, és például analógiákat találjunk a brit- és az osztrák-magyar birodalom felbomlásának vizsgálata során [mert] az összehasonlító tanulmányokban komoly lehetőségek rejlenek”.³⁹ Gondolatébresztő utalásaival, az életmódosítást is érintő részletekre figyelő humánumával és páratlan módszerességének példájával Bibó tulajdonképpen Európa kisebb államai (köztük Írország és hazánk) valamint néhány hasonló térség vonatkozásában olyan további lehetséges kutatások alapjainak lerakása felé mutatott, amelyek korunkban egyre időszerűbbé válnak, és újszerű következtetések levonásához vezető összevetésekre ösztönöznek.

³⁶ Kearney: i. m. 79-80.

³⁷ Dobrovits: i. m. 52.

³⁸ Bibó: i. m. 408.

³⁹ Christina Hunt Mahony et al., szerk.: *The Future of Irish Studies* (Az irlandisztika jövője). Charles University, Prague: Centre for Irish Studies, 2005.12.

Márkó néphagyományai

A magyarországi németiség lokális, egy-egy falura kiterjedő mikrokultúrája iránt érdeklődő laikusoknak és szakembereknek is élvezetes, újdonságokat is kínáló olvasmány Márkusné Vörös Hajnalka, a Veszprém Megyei Levéltár munkatársának szerkesztésében és Szilágyi-Kósa Anikó, a Pannon Egyetem docensének közreműködésével összeállított néprajzi-nyelvészeti tanulmányokat tartalmazó helytörténeti kötet. A kötet két nagy fejezetre tagolódik: az első – „Márkó néprajza” – Somhegyi (Heizer) Mihály (1915-1983), piarista szerzetestanár bölcsészdoktori disszertációnak szánt, ám végül nem publikált kéziratát teszi közzé, a második fejezetben, amely „Márkó nyelvjárása és tulajdonnevei” címet viseli, Szilágyi-Kósa Anikó Bakonyi (Bauer) János (1913-1967), szintén piarista szerzetestanár 1940-ben megjelent dialektológiai értekezésére támaszkodva a márközi nyelvjárás legfontosabb jellemzőit foglalja össze és egészíti ki a márközi németajkú lakosság névadási szokásainak elemzésével.

A néprajzi fejezet a településforma és a lokális építészeti kultúra (lakóház és telek beosztása, gazdasági épületek elhelyezkedése, lakóházak díszítése és berendezési tárgyai) bemutatásán kívül tárgyalja a helyi (mező-) gazdasági élet szerveződését is. Somhegyi szerint a gazdálkodás körülményeinek elemzése meghatározza a helyi néprajz alakulását, hiszen minél vagyonosabb egy közösség, tagjai annál fogékonyabbak egyéni (sokszor ízlésbeli) preferenciák megjelenésére, illetve a városias életmód átvételére. Az első németajkú márközi – vélhetően frank – telepések gazdasági helyzetéről nincsenek adatok, a bevándorolt németek földművesek voltak, az iparosok csak mellékesen, az agrártevékenység nyereségét kiegészítendő üzték mesterségüket. Rozst, zabot, kukoricát, árpát, búzát, répát, kendert és burgonyát termesztettek és elsősorban juhot, valamint háztájiban sertést, marhát, libát, tyúkot tartottak. A népviseletet részletesen taglaló alfejezet rávilágít arra, hogy miként változott és hatott a helyi „sváb” népviseletre a városi (elsősorban veszprémi) és a magyar környezet. Somhegyi tanulmányából kiderül, hogy mint sok más, németajkúak által lakott vidéken, a XIX. században a férfiviselet – vélhetően a férfiak nagyobb mobilitá-

sa miatt – egységessé vált, míg a női ruházat megőrizte változatosságát. A néprajzi tanulmány további, elsősorban az emberi élet fordulópontjaihoz (születés, esküvő, halál) és az egyházi évhez kapcsolódó szokásainak leírásából kiemelkedik a kuriózumnak számító, évenként, január 21-én, Szent Sebestyén, a vadászok védőszentjének napján megrendezésre kerülő vadászbál bemutatása. A márkói vadásztársaság céhjellegű volt, a mester őrizte a céhládát. A védőszent napján a társaság vadászbált tartott a mester házában, amelyre csak a tagok és feleségeik voltak hivatalosak. A vadászbál programjának elengedhetetlen részét képezte a tréfás alapszabályok felolvasása, valamint a képtelenebbnél képtelenebb vadászkalandok elmesélése, egymás ugratása. Ez a rendezvény némileg hasonlít az elsősorban a Rajna-vidéken nagy méreteket öltő karneváli *Jecken*-re, amikor az összegyűlt ünneplők bolondsípkát húznak, és a politikusokat – akiket rendre meghívnak a rendezvényre – sokszor az inszinuáció határát súroló humorreszkekben gúnyolják ki. A kölni karneválhoz hasonlóan a márkói vadászbálon sem lehetett senkire azt mondani, hogy hazudik. Somhegyi néprajzi fejezetét márkói népdalokat, Bécsből vagy Bécs által közvetítve Márkóra származott németnyelvű műdalokat, népmeséket és mondákat kissé eklektikusan, ám annál nagyobb lelkesedéssel felvonultató gyűjtemény zárja.

A kötet második fejezete Bakonyi (Bauer) János Márkó nyelvjárásáról szóló dolgozatának reminiscenciáján túl betekintést nyújt a helyi német kisebbség keresztnévadási konvencióiba, a márkói családnevek osztályozásába, a ragadványnevek kialakulásának motivációiba, valamint a település földrajzi egységeinek az elnevezési szokásaiba. A személynévanyag elemzésének forrásául egyházi anyakönyvek, népszámlálások, egyéb tárgyi emlékek (pl. sírfeliratok) valamint állami születési anyakönyvek szolgáltak. A névadást évszázadokon keresztül a szülők vagy keresztszülők nevei, illetve a születés dátumához közel eső szent(ek) neve(i) befolyásolták. Míg a XVIII. században a németekre Magyarországon még jellemző volt a kettős keresztnévadás, addig a XIX. század első felére drasztikusan csökkent a kettős keresztnévet adó keresztelők száma. A XVIII. században Márkón a *Johannes, Josef, Christian* illetve *Anna, Maria, Margarethe*, a XIX. század első felében a *Johannes, Josef, Anton/Franz/Michael*, illetve lányoknál az *Anna, Therese, Elisabeth/Katharina* neveket választották a szülők a leggyakrabban. Magyarországon 1787-től kezdve kötelező mindenkinnek családnevet viselnie. A márkói családnevek között találunk példát arra, hogy a családnév személynévből alakult ki (*Albert*), származásra vagy lakóhelyre utal (*Zeller, Amrein*), foglalkozásnevet jelöl (*Jäger*) esetleg a családnév eredetileg ragadványnévből formálódott (*Weiβ*). A német ejtésű és írású családnevek nyelvi asszimilációját sokszor nem csak a magyar nyelvi környezet, hanem az anyakönyveket vezető személyek nyelv-

tudása, hallása is befolyásolta. A nevek írásképeiben végbemenő változások mindazonáltal szabályszerűséget is mutatnak, például magyarosított betűkombinációk használatát (*ck-kk*), magyar ékezet használatát, idegen grafémák lecserélését magyarra (*ß-ss*), kettőzött betűk egyszerűsítését (*ll-l*), nyíltabb vagy zártabb kiejtést, zöngétlenedést, valamint hangsúlytalan szóvégi magánhangzók elhagyását. A névmagyarosítás az 1880-as évektől vált tömegessé és 1930-as években érte el a csúcspontját, általában valódi vagy fiktív földrajzi név *-i* képzős változataira cserélték a márkóiak német családneveiket, sokszor az eredeti német név kezdőbetűjének megtartása mellett (*Bauer – Bakonyi*).

Az igényesen illusztrált, sok autentikus fotót, rajzot és 111 kottát tartalmazó kötet bővelkedik eredeti dokumentumokból – például végrendeletekből, bírósági jegyzőkönyvekből, konskripciókból, plébániai iratokból – vett idézetekben. A néphagyományokról szóló rész bőséggel közöl – a magyarországi német néprajztudomány hagyományainak megfelelően – a magyar nyelvű leírásba szúrt nyelvjárási megnevezéseket, valamint nyelvjárásban lejegyzett gyermekverseket, gyermekénekeket, kiszámolókat, gúnyverseket, szólásokat, intelmeket, lakodalmas mondókákat, imádságokat, újévi köszöntőket és meséket. Mind a nyelvészeti, mind a névtani tanulmányok lelkiismeretes kutatómunkáról és szakmai hozzáértésről tesznek tanúságot. A könyv tipográfiája áttekinthető, a szövegértelmezéshez vizuális segítséget nyújtó táblázatok – különösen a nyelvjárási, névadási fejezetekben – könnyen értelmezhetőek. A fent felsoroltakon kívül a kötet ékessége az öt különböző női és férfi autochton adatközlőtől összesen 56 perc terjedelemben rögzített márkói nyelvjárási beszédfelvételeket kínáló audió-cd.

(*Márkusné Vörös, Hajnalka (szerk.): Márkó néphagyományai. Veszprém 2010. 296 old. Audió-cd-melléklettel. ISBN 978-963-069-934-1*)

Kisebbségi nyelvek és nyelvjárások revitalizációja

„Ez a könyvecske azért született, hogy mind a pilisvörösvári nyelvjárasi beszélőknek, mind másoknak örömet szerezzen, és arra biztasson mindenkit, hogy bővítse és elmélyítse a vörösvári német nyelvjárásról szerzett ismereteit, amely a mai német nyelv egy archaikus változata.”

(Müller Márta)

A kétnyelvű nyelvjárasi tankönyv azoknak a nyelvi (nyelvjárasi) revitalizációs törekvéseknek a sorát gyarapítja, amelyek a 20. század második felében éledtek föl szerte a világon. A biológiai sokszínűség megóvása mellett az ezredforduló körül (elsősorban Európában) megélénkült az érdeklődés és aggodás a nyelvi-kulturális sokszínűség tekintetében is. Ezt bizonyítja, hogy a kihalóban lévő nyelvek és nyelvjárások védelme, dokumentációja és újjáélesztése céljából számos szervezet alakult, pl. a *European Bureau for Lesser-Used Languages* (EBLuL)¹, a *Linguasphere Observatory*², a *Terralingua*³, a *VOCES – (International Centre for the Study and Teaching of Lesser-Used Languages)*⁴ kutatóközpont a Brémai Egyetemen, a *Gesellschaft für bedrohte Sprachen*⁵ egyesület a Kölni Egyetemen stb.

A veszélyeztetett nyelvek fenntartásában óriási szerep jut az adott nyelv iskolai oktatásának: ezt fölismerve alakult meg pl. az *Ikastolak* iskolarendszer a baszk nyelv fenntartására már az 1920-as években, majd a 1970-es években Bretagne-ban a *Diwan* iskolamozgalom, később annak mintájára a szorb *Witaj*.

A „segítségre szoruló” nyelvek természetesen elsősorban a kisebbségi nyelvek közül kerülnek ki, ez alól talán csak az ír jelent kivételt, amelyet államnyelvi státusa és magas presztízse ellenére is a veszélyeztetett nyelvek közé szoktak sorolni.

¹ <http://www.eblul.org/>

² http://wn.com/Linguasphere_Observatory

³ <http://www.terralingua.org/>

⁴ <http://www.fb10.uni-bremen.de/cestealul/>

⁵ <http://www.uni-koeln.de/gbs/>

A nyelvek és nyelvjárások újjáélesztésének feladata nem végezhető el az adott nyelvrendszer minél alaposabb föltérképezése és leírása nélkül, ez sokszor már csak az utolsó anyanyelvi beszélők bevonása által, töredékesen lehetséges. A veszélyeztetett vagy akár halódó nyelvek kutatói és támogatói szinte minden esetben ugyanazokkal a nehézségekkel találják szembe magukat: ti. a nyelv vagy dialektus beszélői időssek, kevesen vannak, és alig van alkalmuk az adott nyelv(járás) mindennapi használatára. Mindez – sajnos – elmondható a legtöbb magyarországi német nyelvjárás esetében is.

A 2009-ben megjelent nyelvjárási olvasókönyv által bemutatott település: *Pilisvörösvár* (németül *Werischwar*) Budapesttől mintegy 20 km-re található „sváb” település a Budai-hegységben. A falu a birtokos gróf *Csáky* család szorgalmazására (Hutterer 1963: 92) a török hódoltság utáni német kolonizáció elején, a 18. század első évtizedeiben települt újjá és ezáltal a legrégebbi (újkori) magyarországi német települések közé tartozik. Az északnyugat-magyarországi német nyelvterületet bemutató irányadó művében Hutterer (1963: 433) a pilisvörösvári nyelvjárást a dunai-bajor *ua*-nyelvjárások⁶ közé sorolta, amely alapvetően „a kettőshangzók használatához való rendkívül erős vonzódásában”⁷ tér el a környékbeli falvak nyelvjárásától. (Ez a jellemzője a jelen mű két: standard német és nyelvjárásban megjelenő címéből is világosan kitűnik.)

A mintegy 80 oldalas könyvet szerzői tankönyvnek, illetve gyermek olvasóknak szánták. Ezt a célt szolgálja többek között az egyszerű átírási rendszer: a bonyolult fonetikai transzkripciók jelek helyett a szerzők egy olyan egyszerű átírást alkalmaznak, amely a lehető legkevesebb mellékjelet tartalmazza, a magyar és a német ábécé betűjeleinek ismeretében könnyen megtanulható.

A didaktikus célt, ill. az iskolai alkalmazást szolgálja a „tananyag” leckékre való tagolása is. A könyv az iskolai év hónapjaihoz illeszkedve, a szeptembertől júniusig tartó időszak egyes hónapjaihoz ajánl olvasmányokat, egyszerű mondatokat, alapvető nyelvtani ismereteket, illetve ehhez fűződő magyarázatokat mutat be, eközben természetesen megtanítja a hónapok nyelvjárási neveit is. A nyelvi anyag didaktikusan rendezett: a mindennapi, egyszerű ismeretektől (pl. köszönési formák, egyszerű kérések megfogalmazása) a bonyolultabb nyelvi anyag (kenyérsütés leírása) felé halad. A szeptemberi lecke például köszönéseket, egyszerű pragmatikai tudnivalókat tartalmaz, az októberi az évszakkal, az időjárással, a novem-

⁶ Az ún. *ua*-nyelvjárásokban – a bemutatásra kiválasztott köznyelvi német *Mutter* szóban, az ófelnémet-óbajor *-uo* kettőshangzó folytatásaként – egy záródó *-ua* kettőshangzó áll: *muada*.

⁷ Sz.-K. A. ford.

beri mindenszentekkel, a decemberi az ádventi és karácsonyi ünnepkörrel foglalkozik. A januári lecke tartalmazza az alapvető tulajdonságokat, a leggyakoribb „sváb” keresztneveket és azok becézőit, a februári a farsanggal és a hét napjaival foglalkozik, a márciusi a tavasszal és a tavaszi kerti munkákkal, az áprilisi a húsvéti ünnepkörrel és a tőszámnevekkel, a májusi a kenyérsütéssel, a júniusi pedig a kálváriával és néhány alapvető cselekvést jelentő igével. Az egyes leckék szövegei után ismert közmondások, népi bölcsességek (*Wendungen, Sprüche*) állnak nyelvjárási és standard német alakban. A közmondásoknak – mivel nem mindegyik ismert a német köznyelvben sem, illetve nincs magyar megfelelője – talán érdemes lett volna rövid német nyelvű magyarázatát is megadni. Minden lecke végén helytörténeti olvasmány kapott helyet, ebben az olvasmány témájához vagy szókincséhez kapcsolódó történeti, néprajzi tudnivalók szerepelnek magyar nyelven. Mindezekből sok fontos tény megtudható a település társadalmi viszonyairól (tegezés-magázásról, köszönési formákról), régi mindennapi szokásairól (viseletről, kenyérsütésről, halott-tiszteletéről), ünnepeiről (karácsony, farsang, nagyböjt).

A szerzők több helyütt utalnak a nyelvjárási és köznyelvi alakok között fennálló különbségekre (*cęęd – die Zeit – 'das Wetter'*, 21. old.), ill. a nyelvjárás egyes elemeinek a délnémet-bajor, osztrák nyelvi (lexikai, grammatikai) formákkal való rokonságára: *Sęawaz! – Servus!* (különbösen délnémet, osztrák használatban,⁸ 18. old.), *kristkindl – das Christkindl* ('Jézuska', a *Christkind* bajor-osztrák kicsinyítőképzős alakja,⁹ 28. old.).

A leckék ebből adódóan tulajdonképpen háromnyelvűek: az eredeti (dőlten szedett) nyelvjárási alakok mellett áll azok standard német „fordítása”, ill. magyar megfelelője is. Pl.: *woidjkupöjn – die Waldkapelle, -n – vörösvári erdei kápolna* (52. old.). Mindez általában kiegészül az adott nyelvi tartalom didaktikus német köznyelvi magyarázatával, pl. *proçessiou* ('körmenet') – *feierlicher Umzug z.B. am Karfreitag, am Ostersonntag* ('ünnepi körmenet pl. nagypénteken vagy húsvét vasárnapján'¹⁰).

A mintegy 60 oldalnyi nyelvleckét függelék követi, amelyben további, az egyes hónapokhoz kapcsolódó szokások, ill. játékok, mondókák találhatók. Szeptemberhez kapcsolódóan egy szabadban játszható ügyességi játék leírása áll: *Pinck^o schpüünj – Pinck spielen*, októberben a szürettről, novemberben Szent Mártonról olvasható rövid olvasmány. A decemberi olvasmányban a sváb falvakban régen általánosan elterjedt, a magyar betlehemezésnek megfelelő *Kristkindl sij^o – Christkindlspiel* szövege szerepel

⁸ Sz.-K. A. ford.

⁹ Sz.-K. A. ford.

¹⁰ Sz.-K. A. ford.

helyi nyelvjárásban és német köznyelvi fordítással, a januári részben újrakezdés helyi nyelvjárás és standard német szövegeit olvashatjuk. Februárhoz egy kártyajáték (*ʒ fē – Das Feuer*) bemutatása kapcsolódik, márciusban az ugróiskola nyelvjárás leírása áll: *Himü und hö^u – Schuihupf^o*, áprilisra egy újabb játékot ajánlanak a szerzők: *Tschuri schpüünj*. Májushoz a májusfa-állítás kapcsolódik: *Mēppaam – der Maibaum*, június hónaphoz pedig egy dalocska, amelyikre *Hétlépést: Simschri^o – Siebenschritte* lehet táncolni.

A tankönyv végül rövid nyelvtani összefoglalót is tartalmaz: ez tulajdonképpen az egyes leckékben szereplő nyelvtani tudnivalók kivonata, amely a leggyakrabban használt igék ragozását, a múlt idő képzését, a személyes névmásokat, a melléknévek fokozását, a tőszámneveket és más „speciális” nyelvjárás sajátosságait, pl. a gyakran használt igehelyettesítő szerkezeteket (*tun + főnévi igenév*) mutatja be. Itt talán szerencsésebb lett volna a leckeismétlés helyett újabb igékkel, melléknévekkel bővíteni a nyelvi anyagot. A tankönyvet irodalomjegyzék zárja: ez tartalmazza azokat a tételeket is, amelyeket a szerzők az egyes témakörökben való elmélyüléshez javasoltak.

A könyv mellékletét képezi egy audio-cd is, amelyen (nagy részt a szerzők előadásában) a könyvben található nyelvjárás szövegek, közmondások és mondókák, dalok szerepelnek. A nyelvjárás ejtés mellett hallható a szövegek köznyelvi változata is. A 34 perces hanganyag rendkívüli értéket jelent, hiszen az autentikus nyelvjárás ejtés teszi igazán átélhetővé az egykori anyanyelvjárást, újratanulhatóvá a helyi dialektus szövegeit. A nyelvjárás és köznyelvi ejtés egymás mellé állítása szerencsés lehetőséget biztosít a nyelvtanítás számára, hogy egybevetesse a két nyelvi változatot, egyben reflektáljon a német (mint idegen nyelv) órák tanultakra is. Sajnos a hangfelvétel minősége nem a legjobb, és a nyelvjárás beszélők előadásán hallható, hogy szokatlan számokra a megrendezett, nem spontán szituáció, de mindez semmit sem von le a hanganyag értékmentő és didaktikai eredményeiből.

A nyelvjárás tankönyv szerzőpárosa – *Andrusch-Fóti Mária* pilisvörösvári tanítónő és *Müller Márta* (PhD, egyetemi oktató) helyben született, mindkettő helyi lakos – személyükben biztosítják a bemutatott mű nyelvi és néprajzi autentikusságát, illetve nyelvtudományi-dialektológiai megalapozottságát. (Részvételükkel az ezredforduló után „sváb” nyelvjárás tanfolyam is zajlott a településen, részben annak anyagából született meg a nyelvjárás tankönyv.¹¹⁾

¹¹ A szerző, Müller Márta szíves közlése.

A magyarországi német nyelvjárások 20. századi gyors visszaszorulását nemcsak az 1945 utáni rendkívül kedvezőtlen politikai környezet okozta, hanem a nyelvjárások széttagoaltsága, a köznyelvtől való olyan nagy távolsága, amely – nyelvi, kölcsönös „érthetőségi” szempontokat figyelembe véve – akár azt a kérdést is fölvetheti, nem lehetne-e azokat külön nyelvnek tekinteni. A magyarországi németek esetében a helyi nyelvjáráson alapuló nemzetiségi oktatás emiatt a széttagoaltság miatt sem lenne lehetséges, az egyes helyi nyelvjárások viszont olyan egyedülálló kulturális értéket képviselnek, amelyek Magyarország (és a világ) nyelvi sokszínűségének fenntartása érdekében feltétlenül megőrzendők.

Az igényesen szerkesztett tankönyv és cd kiváló segédanyagot nyújt a helyi német nyelvjárással való ismerkedéshez, annak újratanításához, akár a nemzetiségi oktatás, akár tanfolyam, szakkör keretében, sőt a felnőttoktatásban is. Mindezekon kívül – a pilisvörösvári sváb közösség igényein túlmenően – a magyarországi németek egész közösségét is szolgálja, hiszen nemcsak a hasonló nyelvjárást beszélő (környékbeli) településeken forgatható haszonnal, hanem – a nemzetiségi oktatás keretében – ország-szerte is.

Felhasznált irodalom

- Hutterer, Claus Jürgen (1963): *Das Ungarische Mittelgebirge als Sprachraum*. Halle/Saale.
(Andrusch-Fóti, Mária – Müller, Márta: *Kriaz kaut! Grüß Gott! Ein Werischwarer Dialektbuch [Pilisvörösvári nyelvjárási tankönyv]*. Szent István Társulat, Budapest, 2009. 84 p.)

KISEBBSÉGGKUTATÁS SZEMLE



SZEMLE

Nemzeti tudat, nemzeti és etnikai folyamatok

Európa bevándorlással kapcsolatos nehézségei

Europe's Immigration Problem: Hurrell, Anita: This is my Land; Guild, Elspeth: Uncommon Policies; Bertin, Francesca-Fontanari, Elena: Militarizing the Mediterranean = IP-Global Edition, 4. vol. 2011.

Rachel Herp Tausendfreund, a Global szerkesztőjének előszava

Európát egyre több kritika, és támadás éri a menekültekkel szembeni embertelen bánásmód, és a közös bevándorláspolitikai hiánya miatt. Felmérésekből kiderül, hogy az unió legnagyobb országainak lakossága többségében elégtelennek tartja azt, ahogyan a kormány a bevándorlással kapcsolatos kérdéseket kezeli.

Mint mindig, természetesen most is arról van szó, hogy az egyes tagállamok közötti véleménykülönbség hátráltatja a közös stratégia kidolgozását. Anita Hurrell, a Policy Network munkatársa amellet érvel, hogy az Unió országaiban egyre inkább eluralkodó bevándorlás-ellenes hangulat, és a szélsőséges pártok térnyerése, a nemzeti kormányok, illetve az Európai Unió hibája. A vezetők nem adnak választ a nem-migráns lakosság aggodalmaira, és ezzel teret engednek a torzítások és félígazságok terjedésének.

A másik olyan kérdés, amelyet az EU polgárai biztosan a legfontosabbak között tartanak számon, és amelyről e számban olvashatnak: az energia. Ugyan a közös együttműködés még gyerekcipőben jár, a bevándorlással ellentétben az Unió ebben a kérdésben legalább már konkrét elképzelésekkel rendelkezik.

Ez az én földem (Anita Hurrell)

Az európai politika egyre hangosabb a bevándorlásellenes véleményektől. Sokan túlbecsülik a bevándorlók valódi számát, és a bevándorlás munkaerőpiacra gyakorolt hatását. Az európai társadalmaknak szembe kell nézniük a kirekesztő nézetekkel, és ésszerű, etikus bevándorláspolitikát kell kialakítaniuk.

A világon ma körülbelül 214 millió bevándorlót tartanak nyilván. A hazájukat elhagyók két harmada gazdag országokat vesz célba, de a föld népességének túlnyomó többsége sosem hagyja el szülőföldjét. A bevándorlókkal, és a bevándorlással kapcsolatos intézkedések a nemzetközi szabályozások, és megállapodások ellenére még ma is nagyrészt nemzetállami hatáskörbe tartozik. Bár az Európai Unió elvben biztosítja a szabad munkaerőáramlást, a képzetlen rétegek a valóságban nagyon is erős korlátozásokba ütköznek. A bevándorlás kérdése pedig egyre nagyobb hangsúlyt kap Európa politikai diskurzusában.

A kérdés középpontjában az integráció, különbözőség, és identitás fogalmai állnak, miközben a gazdasági válság hatásait megszenvedő népesség egyre inkább a munkaerő szabad áramlásának korlátozását kezdi a bevándorlással kapcsolatos kihívások megoldásának vélni. Az elmúlt két évben nagy port kavart esetek közül említhetjük azt, amikor Svájc nem engedélyezte újabb mecsetek építését, vagy amikor Franciaország elpusztította a romatelepeket, és lakóikat erőszakkal visszatoloncolta Romániába, és Bulgáriába. Ugyanez az attitűd köszön vissza Thilo Sarrazin „Németország felszámolja önmagát” című könyvében, amely a németországi törökök (megbukott) integrációjáról szól, valamint Nicolas Sarkozy, és Angela Merkel multikulturalizmust elítélő nyilatkozataiban is.

Az identitáspolitika a választási kampányok egyre fontosabb témájává válik, és Európának szembe kell néznie a szélsőjobboldali populista pártok előretörésével, amit a gazdasági nehézségek, és a régebb óta porondon lévő politikai ellittel szembeni egyre nagyobb bizalmatlanság is táplál. Ez a folyamat szinte minden Uniós országban megfigyelhető. Dániában, Hollandiában éppúgy, mint Svédországban, Finnországban, vagy éppen Ausztriában. Ráadásul a főáramba tartozó politikai pártok is inkább negatívan, mint pozitívan állnak hozzá a bevándorlás kérdéséhez. A közvélemény nyomása természetesen rájuk is hatással van. 2010-ben a Transatlantic Trends bevándorlással kapcsolatos felmérése kimutatta, hogy az Egyesült Királyságban a megkérdezettek 65%-a a bevándorlást inkább problémának, mint lehetőségnek tartja. Ugyanígy vélekedik erről a kérdéssel a spanyolok 53, a németek 44, és a franciák 42%-a is. Ezek az adatok egyértelművé teszik, hogy a bevándorlás elősegítésének hangoztatása manapság nem képezi részét a politikai sikerhez vezető útnak. Ahogyan azt Deborah Mattinson, az Egyesült Királyság egyik vezető tudósítója megjegyzi, a bevándorlás kérdése örvényhez hasonlít, amely más politikai területek kudarcait is magába szippantja. Különösen igaz ez a jelenlegi gazdasági válsághelyzetben. A kérdésben való tisztánlátást persze az európai média bevándorlás-ellenessége sem segít.

A közvélemény növekvő aggodalmára adott politikai válasz egyelőre leginkább a bevándorláspolitika korlátozó voltának megerősítésében

merül ki. Az Egyesült Királyságban például, ez a változás igen látványos módon következett be. A koalíciós kormány meghatározta a bevándorlók számának felső határát, és a konzervatívok bejelentették, hogy az éves szinten százezres nagyságrendet tízezresre kívánják leszorítani. A korlátozás természetesen csak az Európai Gazdasági Térségen kívülről érkezőkre vonatkozik, és most már nem csak a képzetlen, de a magasan képzett munkát vállalni kívánókat is érinti. Amíg 2009-ben 18780 magasan képzett bevándorló kapott belépési engedélyt az országba, most összesen 1000 db vízum áll a jelentkezők rendelkezésére. A kormány a nemzetközi diákok számát is korlátozni igyekszik. Ennek érdekében megemelte a nyelvi követelményeket, és megszüntette az iskola befejezését követő munkavállalás lehetőségét is.

A schengeni országok európaiak millióinak szabad mozgását biztosították az elmúlt évtizedekben, de az utóbbi időkben ezek is számos szigorítást vezettek be. Idén 25.000 bevándorló érkezett a kontinensre észak-Afrikából, és emiatt ezekben az országokban is felmerült a határokon belüli ellenőrzések számának növelése iránti igény. Az Afrikai Tavasz következtében elindult menekültáradat, az Unió országainak viszonyára sem volt hatás nélkül. Olaszország arra panaszkodik, hogy nem kap elég segítséget az EU-tól, hogy kezelni tudja a határainál kialakult kaotikus helyzetet (Lampedusa); a franciák dühösek az olaszokra, amiért olyan vízummal látják el a bevándorlókat, amelyek legálisan átmehetnek Franciaországba; Dánia pedig nemrég kijelentette, hogy egyoldalúan vissza fogja állítani a határellenőrzést Németországgal, és Svédországgal szemben.

A megszorító politika erősödése ellenére viszont egyre többen ismerik fel azt is, hogy a bevándorlás komoly gazdasági előnyöket is hozhat. A bevándorlás pl. Európa szerte megoldást nyújthat az öregedő népesség problémájára is.

A munkaerő bevándorlásának pozitív hatásai lehetnek, de ehhez szükség lenne annak hatékony szervezésére. A döntéshozók eddig sajnos kevés figyelmet fordítottak a „szervezett bevándorlás”, a szélesebb értelemben vett munkaerőpiac, és más területek összehangolására. A százezer számra érkező bevándorló munkavállalók láttán a célországok állampolgárai egyre inkább úgy érzik, hogy a migránsok elveszik előlük a munkahelyeket, leszorítják a fizetéseket, és mivel hajlandóak rosszabb körülmények között dolgozni, negatív irányba befolyásolják az általános munkafeltételeket. Miközben nyilvánvaló, hogy ez az érvelés nem teljesen alaptalan, az is egyértelmű – és erről általában senki sem beszél – hogy a bevándorlók idővel maguk is munkahelyeket teremtenek, illetve adó-, és járulékok befizetéseikkel hozzájárulnak a befogadó ország költségvetéséhez, valamint a gazdaság működéséhez is jó hatással vannak. Ráadásul a bevándorlás szinte

elhanyagolható mértékben van hatással a munkanélküliségre. Az viszont valóban megfigyelhető, hogy a kevesebbért is szívesen dolgozó bevándorlók, bizonyos szektorokban valóban leszorítják valamelyest a béreket. Éppen ezért kellene sokkal nagyobb figyelmet fordítani a munkaerő bevándorlásának szervezésére, és irányítására. Miközben a bevándorlás okait, és lehetséges hatásait vizsgáljuk, nem szabad elmennünk amellett a kérdés mellett sem, hogy tágabb értelemben mi eredményezi a nagyszámú külföldi munkaerő megjelenését az egyes államok munkaerőpiacán. Az Egyesült Királyságban például folyamatos hiány mutatkozik a szakképesítéssel rendelkező építőipari munkásokból. Ennek okát pedig a nem megfelelő munkaerőpiaci szabályozásban, és a szakképzés hiányosságaiban kell keresnünk. A rossz munkakörülmények, alacsony bérek, és a megbecsültség hiánya, a brit állampolgárok szemében nem teszik vonzóvá, hogy pl. a szociális ellátó rendszerben dolgozzanak.

Azokban az országokban, ahol a bevándorlókkal szemben korlátozások vannak érvényben, a döntéshozók ezt gyakran azzal magyarázzák, hogy a bevándoroltak körében sokkal nagyobb a munkanélküliek aránya, mint az állampolgárok körében. Németországban pl. azt mutatják a felmérések, hogy a bevándorló munkanélküliek aránya két és félszerese a német munkanélküliekének. Abbéli félelmében, hogy sokan csak a jóléti állam biztosította segélyezési rendszer előnyeit szeretnék élvezni, több állam is lépcsőzetessé tette a bevándorlók számára a segélyekhez és támogatásokhoz való hozzájutás lehetőségét. Egyszerűbben fogalmazva, a hozzájárulás elve érvényesül, vagyis a bevándorlónak először be kell fizetnie a kasszába, és csak azután vehet ki belőle. Gondoljunk csak arra, hogy Nagy-Britannia egészen 2011-ig korlátozta a 2004-ben csatlakozott, úgynevezett A8 országok állampolgárainak a brit szociális rendszerhez való teljes körű hozzáférését, és ezt az A2 országaival (Románia, Bulgária) szemben a mai napig fenntartja.

Az Európai Unió, amely magát globális szinten normateremtő erőnek tartja, csak vajmi kevés joggal hirdetheti ezt magáról, ameddig a menekülteknek nem hajlandó az őket jogilag megillető védelmet biztosítani, és eltúri, hogy a Földközi-tenger hullákat sodorjon a partjaira. Igaz mára már történt valamiféle előrehaladás a háborús övezetektől érkező menekültek védelmének biztosítása érdekében, de az Uniónak alapvetően még nem sikerült teljesen megnyugtató módon kezelni a kérdést. Pedig Európának nagyon súlyos etikai és humanitárius problémával kell szembenéznie a külső határait illetően.

Összességében elmondható, hogy az európai közvélekedés jelenleg elutasító a bevándorlókkal szemben, és ez nem csak a szélsőjobb, de még a balközép pártok politikai retorikájában is megmutatkozik. A nagypolitikának

több prominens személyisége hangoztat egyre gyakrabban multikulturalizmus ellenes véleményeket. Persze olyanok is vannak, akik már felismerték, hogy a bizalom, és szolidaritás erősítésével, valamint egy sokkal átfogóbb bevándorlást szervező stratégia kidolgozásával Európa sokat nyerhet.

Szokatlan irányelvek (Elsbeth Guild)

Az Unió bevándorlással kapcsolatos irányelvei következetlenek és túlságosan korlátozók

Az észak-Afrikából megindult bevándorlási hullám csak a legutóbbi fájdalmas emlékeztetője annak, hogy az Európai Uniónak teljes ráncfelvarrást kellene végrehajtania bevándorlási irányelvein. A bevándorlási politika nemzetközi szinten való kezelése persze egyáltalán nem könnyű feladat, de az Uniónak mégis meg kell oldania. A közös irányelvek jelenlegi hiánya első sorban az egyes tagállamok között hiányzó konszenzusnak tudható be.

2011 áprilisában sok európai megzavarodva értesült róla, hogy Franciaország lezárta Olaszországgal közös határát, miután Róma letelepedési engedélyt adott számos tunéziai bevándorlónak. A határellenőrzés, bevándorlás, és a menedékkérelem mind érzelmeket felkorbácsoló területek, ezért érdemes néhány számadatot is megvizsgálnunk, mielőtt külön-külön is szót ejtünk róluk. Mivel az Unió földrajzilag hatalmas területre terjed ki, és megközelítőleg 500 millió lakossal rendelkezik, a területére be,- és kilépők számát nagyon nehéz nyomonkövetni. Annyit ugyanakkor elmondhatunk, hogy egy 2009-es felmérés 6,5 millió be,- és kilépőről számol be, egy hetes intervallumban, az Unió külső határain. Ebből legalább 2 millió fő harmadik ország állampolgára volt. Az adat azt mutatja tehát, hogy évente megközelítőleg 104 millió harmadik országbeli lakos érkezik az Unió területére.

Azoknak a külföldieknek a számát, akik nem egyszerűen belépnek a közösség területére, de letelepedési engedélyért is folyamodnak, már viszonylag könnyebb nyomonkövetni. Az Európai Bizottság által kiadott jelentés alapján pl. 2009-ben az Unió 411.379 letelepedési engedélyt adott ki, és 625.308-at családegyesítés okán. Az Eurostat jelentéséből pedig megtudhatjuk, hogy a menedékkjogot kérők száma 2009, és 2010 márciusa között 256.280 fő volt. Természetesen azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a nyilvántartott eseteken kívül számos harmadik ország béli bevándorló él nem hivatalosan az Unió területén. Az EU külső határainak ellenőrzéséért felelős ügynökség, a Frontex szerint 2010-ben 34.000 illegális határátlépőt tartóztattak fel.

Igaz, hogy az EU nem minősül államnak, mégis vannak állampolgárai, és van külső határa. A négy alapvető szabadságjog közül, amelyeket az EU létrehozásakor fektettek le az alapítók, az egyik a munkaerő szabad

áramlása volt. Ez a jog 1957-ben kibővült az egyéni vállalkozók Unión belüli szabad mozgásának biztosításával, de mások, mint pl. a diákok, nyugdíjasok, és a gazdaságilag inaktív polgárok csak jóval később, 1990-ben jutottak ehhez a lehetőséghez. 1993-ban pedig megszületett az a rendelkezés, hogy az Unió bővítésekor minden újonnan csatlakozott ország állampolgára egyszersmind az EU állampolgárává is válik. Ettől persze az egyes befogadó államoknak bizonyos kirívó esetekben (ha valaki veszélyt jelent a közbiztonságra, társadalmi békére stb.) még joguk van kiutasítani valakit a területükről. A közös bevándorláspolitikai kialakításának 1999-es (!) megkezdése előtt az Unió már eldöntötte, hogy felhagy a belső határszakaszok ellenőrzésével (Schengeni egyezmény-1992), és polgárainak szabad mozgást biztosít. Az egyezményből az akkori tagállamok közül csak Írország és Nagy Britannia maradt ki, és ők a mai napig sem csatlakoztak hozzá. Mivel a harmadik országból érkező polgárok a határellenőrzések megszüntetése után szintén szabadon mozoghattak az Unió területén (feltéve, hogy annak külső határát sikeresen átlépték), szükség volt a határellenőrzési elvek, gyakorlat, és a bevándorlással, valamint menedékkjoggal kapcsolatos jogi háttér harmonizációjának elindítására. E jogharmonizáció sajnos az elmúlt tizenkét évben még mindig nem zárult le. Az EU például elfogadott egy talán teljesnek nevezhető Közös Európai Menedékkjogi Rendszert (Common European Asylum System-CEAS), amely meghatározza a menedékkjogot kérők átmeneti elhelyezésének minimum követelményeit. A CEAS két fő elvre épít: minden az Unióba érkező menedéket kérőnek csak egyetlen eljárásban szabad résztvennie, amely során a kérelmét elbírálják, és ez az EU szabályainak megfelelő országban kell megtörténnie; Az eljárás eredménye mind a 27 tagállam számára kötelező érvényű lesz. A CEAS-sal az a legnagyobb baj, hogy nem biztosítja az eljárások kimenetelének konzisztenciáját. A menedéket kérők sorsa továbbra is drámai módon eltérő, attól függően, hogy melyik tagállam tárgyalja ügyüket. Pl. egy afgánnak kb. nulla esélye van rá, hogy a görög kormánytól menedékkjogot nyerjen, de ha sikerül bejutnia Olaszországba, akkor az esélye hirtelen 87%-ra nő.

A jogi alapon történő bevándorlással kapcsolatban az EU olyan jogszabályt fogadott el, amely bizonyos feltételek teljesülése mellett hosszútávú letelepedési engedéllyel ruházza fel a családegyesítés céljából, vagy szakképzett munkaerőként harmadik ország állampolgáraként érkezőt.

A határellenőrzések egységesítésének céljából az EU 204-ben létrehozta a Frontex nevű ügynökséget. Az ügynökség tevékenységét első sorban a mediterráneum térségében fejtí ki, azzal a határozott szándékkal, hogy az Észak-Afrika felől érkező bevándorlókat megakadályozza a partralépésben. A 2011-es események hatására viszont ugrásszerűen nőtt azoknak a száma, akik éppen Észak-Afrikából kívánnak az EU-ba vándor-

rolni, és eleddig az Unió egyetlen válasza az volt erre a problémára, hogy még több erőforrást biztosított a Frontex számára, hogy ezt megakadályozhassa. Ellentmondásos, hogy amíg az EU közös szabályozást fogadott el a harmadik országból az unió külső határaitra érkezők fogadására nézve, a Frontex-et nem tette felelőssé ennek alkalmazására.

Összességében elmondható, hogy az Uniónak még rengeteget kell dolgoznia azért, hogy valóban hatékony, és az alapvető emberi jogokat is valóban figyelembe vevő közös bevándorlási politikát fogadhasson el.

A mediterránum felfegyverzése (Francesca Bertin & Elena Fontanari)

Európa határainak kikényszerítése, alapelvei egy részének feladását jelenti

Az arab tavasz diadala számos problémát okoz Európának. A tengerre szálló bevándorlóknak rá kell ébredniük, hogy az általuk annyira óhajtott szabadság számukra továbbra is elérhetetlen. Az elmúlt években az európai kormányok az emberi jogok, és a nemzetközi jog kárára szigorították határaik biztosítását.

Annak ellenére, hogy a nyugat nagy része lelkesen üdvözölte az arab országokban kitört forradalmakat, a valóság egészen más képet mutat egy aprócska olasz szigeten, Lampedusa-n. A sziget mindössze 167km-re található Tunéziától, így érthető, hogy a menekültek számára Európa déli kapujává vált. Sajnos elmondható, hogy az olasz hatóságok megvárták, amíg a sziget túlontúl megtelik bevándorlókkal, és amíg ennek következtében vésszesen elfajulnak dolgok. Más szóval, addig tétováztak, amíg kezelhetlenné vált a helyzet. Megfelelő felkészüléssel természetesen ki lehetett volna védi a szigeten fennálló helyzet kialakulását, de az olasz kormány nyilvánvaló politikai okoktól vezérelve nem hozta meg a megfelelő intézkedéseket. Olaszország így nyomósabb érveket sorakoztathat fel, amellet, hogy miért kér egyre nagyobb támogatást az EU-tól, a helyzet megoldásához. Február 21-én „Hermész” néven el is indult a Frontex akciója, amely az olasz kormányt hivatott segíteni a bevándorlási hullám jobb kezelésében. Az azóta eltelt időben az olasz kormány, és maga a kormányfő Silvio Berlusconi is (aki március 30-án látogatást tett a szigeten), fényes ígéretekkel próbálja megnyugtatni a tűrőképességük határára érkezett szigetlakókat, és úgymond mindent megtesz annak érdekében, hogy újabb menekültek ne bonthassanak vitorlát Észak-Afrika partjainál. Az április 6-ika előtt (az olasz kormány itt húzta meg a bevándorlók befogadásának határát) érkezett menekülteknek viszont belépési engedélyeket osztogat a schengeni övezetbe, amellyel Párizs, és Berlin rosszállását is kivívta. Az e dátum után érkezetteket pedig már vissza is toloncolta Tunéziába.

Nem vitás, hogy Olaszország az Unió határzónájává vált, de az sem, hogy az egész probléma az Arab Tavasz eseményeinek kirobbanásánál sokkal régebbre nyúlik vissza. Jelen esetben nem történt más, mint, hogy Lam-pedusa szigete Európa bevándorlás-ellenes harcának szimbólumává vált.

A tagállamok közötti, határbiztonsággal kapcsolatos koordinációt segítő ügynökség (Frontex) 2008-óta vállal aktív szerepet a Mediterrán térségben. Franco Frattini olasz külügyminiszter támogatásával ekkor kezdte meg a Földközi-tenger felfegyverzését. Az elmúlt években pedig éppen a Frontex-nek volt köszönhető számos bevándorlókkal teli hajó visszafordítása. Mivel a hajókon esetleg menedékjogért folyamodók is lehettek, ez valójában a Genfi Egyezmény megsértését jelenti. Ráadásul számos olyan esetről is tudunk, ahol a hatóságok megtagadták a vészjelzést leadó hajóknak a segítségnyújtást, számos ember halálát okozva ezzel.

Úgy tűnik, hogy az Unió bevándorlással kapcsolatos új normájává vált a határokat körülvevő úgynevezett „határterületek” létrehozása. A leg-radikálisabb változást az hozta, hogy a határok belső kiszélesítésének ma már nincsenek korlátjai, vagyis minden nagyobb közlekedési csomóponton (vasútállomásokon, buszállomásokon, főutak, és autópályák mentén, sőt a nagyobb metróállomásokon) bárki határellenőrzés alanyává válhat. Így válnak a régi nemzeti demarkációs vonalak militarizált határzónákká, és az ellenőrzés a hétköznapi élet terein is bármikor utolérheti a polgárokat. Teljes határzárról természetesen nincs szó, de az EU bevándorláspolitikája merevvé és sokszor saját elveivel ellentétessé vált.

Az Észak-Afrikai arab országok diktátoraival korábban fennálló gazdasági megállapodások ezidáig féken tartották a tömeges bevándorlási hullám elindulását, és már ma is azt láthatjuk, hogy az Unió az újjonon felálló rezsimekkel kapcsolatban is ezeknek a megállapodásoknak az újjáélesztésén fáradozik.

Ebben segíthet az, hogy napjainkban az Unió kiemelt fontosságúként kezeli a közös energiastratégia megvalósítását, amelyben kiemelkedően fontos szerepet szán az észak-afrikai térségnek. Itt hoz létre, és kíván a jövőben létrehozni, többek között óriási kiterjedésű napkollektor mezőket, melyeknek léte egyszersmind elősegítheti a térség oktatási és munkaerő helyzetének javulását is. Ez pedig talán azt eredményezné, hogy a jövőben kevesebben vennék fontolóra a kivándorlás lehetőségét.

Juhász Gergely Ákos

A közös agrárpolitika mint integráló tényező: egy lengyel álláspont

Sawicki, Marek: La politique agricole commune comme facteur d'intégration : un point de vue polonais. = Politique étrangère, 2011, 2. no. 335-342. p.

A tanulmány szerzője, Marek Sawicki a közös agrárjog doktora, lengyel agrár és vidékfejlesztési miniszter 2007 óta. A lengyel parlament tagja 1993, a Lengyel Parasztpárt (PSL) végrehajtó bizottságának alelnöke 1997 óta.

Az Európai Közösségek pénzügyi finanszírozásával, 2004-től fogva jelentős modernizáció ment végbe a lengyel agráriumban. A közös agrárpolitika (KAP) azóta reformokért kiált. A közösségek által javasolt változások nem elegendők, néhány tagállam nem eléggé együttműködő, fűtyülnek választási ígéreteikre. Egyszerűsített, közös agrárpolitika és hatékonyabb mezőgazdaság az érdeke minden résztvevőnek.

Az európai közös agrárpolitika a két, egymással ellentétes politikai célú tábor átfelműködésének időszakában született meg. A második világháborút követően lényegében kétféle út nyílt meg a fejlődés számára. Ami Lengyelországot illeti, a többi „keleti” országénál erősebb mezőgazdasága volt, sok egyéni gazdasággal, az átalakulásokért súlyos árat fizettek, miközben az ellátást biztosítaniuk kellett. A lengyel parasztok beszolgáltatási kötelezettsége csak az 1970-es évek közepén enyhült. Húsz évvel később, a kommunizmus megszűnésével már annyira bizonytalanná lett a mezőgazdaság, nem látszott út vissza, a magángazdaságok felé. A piacgazdasághoz, vagyis az Európai Közösségekhez tehát mindenképpen csatlakozni kívántak a lengyelek.

Nem volt még példa addig a centralizált szocializmusból a kapitalizmusba való átalakulásra. Lengyelországot – EU-csatlakozását közvetlenül megelőzően – a strukturális reformok fejlesztése jellemezte. Túl sok változtatást kívánt az európai csatlakozás, egyebek közt a tej- és a húsipar modernizációját. Az egyéni gazdálkodókból modern farmerek lettek. Igaz, jóval kevesebb gazdálkodónak köszönhetően, de néhány év alatt 40%-ról 90%-ra emelkedett a különlegesen jó minőségű tej termelése.

Az 1970-es években egyetlen más európai országban sem valósult meg ilyen gyors változás a tej- és húsiparban. Ezt bizonyítja az állandó, 2,5 milliárd eurós pozitív mérleg az élelmiszeriparban.

Kétségtelenül, az előcsatlakozási program során jól teljesített a lengyel agrárium. 1999-2003 között a lengyel Vidékfejlesztési és Mezőgazdasági Minisztérium összesen 39 programot teljesített a PHARE keretén

belül. A Lengyelország és Magyarország gazdaságának megújítására létrehozott EU-s program az agrárium intézményi hátterének megerősítését támogatta. A lengyelek állatorvosi és növényegészségügyi laboratóriumokat hoztak létre az országba külföldről érkező élelmiszerek ellenőrzésére.

Ezt követően kezdődött el a SAPARD (Speciális Felzárkóztató Program a Mezőgazdaság és a Vidék Fejlesztésére). Első sorban ez is az Európai Közösségek által nyújtott segély volt a lengyel mezőgazdaság támogatására. A kísérleti program mindenek előtt a mezőgazdasági szerkezetnek a Közösségekben érvényben lévő szerkezethez való illeszkedését támogatta. Céljai voltak: a mezőgazdaság és az előállított élelmiszerek nemzeti és nemzetközi szintű megfeleltetése; egészségügyi és minőségi szempontból piacképessé tenni a mezőgazdaságból származó élelmiszereket; a mezőgazdasági területek többfunkciós fejlesztésének támogatása, a nem földműves gazdasági tevékenységek támogatása vidéken.

Összességében 1,068 milliárd eurót osztottak szét 2000-2003-ban éves fejlesztésként, 2004-2006-ban nemzeti fejlesztési terv keretében, és 2000-2003 között SAPARD-keretből.

Természetesen sokezer embernek is lehetőséget nyújtott a program a szerkezetátalakításban való részvételre 2004-2006 között. A legfontosabb feladat ekkor a vidék szociális, gazdasági, környezeti fejlesztése. Elsődleges cél lett: a mezőgazdaság és élelmiszeripar versenyképessége, valamint az elmaradott, hátrányos helyzetű vidéki térségek tartós fejlesztése. A program teljes költsége kereken 3600 millió euró volt, amelyből 2866 millió eurót az Európai Közösségek finanszírozott (FEOGA), és szinte 100%-ban föl is használták az utóbbi keretet.

Jelenleg Lengyelország a 2007-2013-as vidékfejlesztési terv megvalósításán dolgozik, amely szerves folytatása a fentebb vázolt, korábbi programoknak. A mostani időszak költségvetése 17,2 milliárd euró, amelyből 13,2 milliárd az Európai Közösségektől származik. A kifizetett összegek alapján Lengyelország vezető szerephez jutott Európában. Több mint 22,3 milliárd zlotit költöttek a mezőgazdaságra, s ezzel Lengyelország lett a legeredményesebb az elmúlt évben.

De új kihívásokkal is szembe kell néznie a lengyel mezőgazdaságnak. A gazdasági válság érintette ezt a szektort is, a spekulatív tőke két ízben is nehéz helyzetbe hozta őket: 2007-2008-ban, illetve 2010 végén. A szárazság és áradások nem kerülték el a lengyel vidéket sem.

Valamennyi nehézség ellenére a hatékonyság növelése, a fogyasztók kiegyensúlyozott, magas minőségi termékekkel való ellátása maradt a cél az ágazat számára, nagyobb összefüggésben pedig az európai mezőgazdaság versenyképességének növelése a világpiacon. A demográfusok szerint a következő 20-30 évben a jelenlegi élelmiszerfogyasztás duplája lesz in-

dokolt. Fontos itt azt is figyelembe venni, hogy már eddig is egyes európai közösségekbeli tagország a felhasználható pénzügyi keretének 80%-át a mezőgazdasági jövedelmek fenntartására fordította.

2008 őszén tették fel a kérdést az EK-n belül, mi lesz 2013 után? A vita a francia, cseh, spanyol elnökségi időszakokat végigkísérte, 2010 tavaszára készült el a jelentés, amelyet 2010 júliusában fogadtak el a közösségek. Az újonnan fölvelt tagországok közül a lengyelek sokszor vezető szerepet játszottak a vitában. 2009. június 12-én a Miniszterek Tanácsa elfogadta a „Lengyel Köztársaság kormányának hivatalos állásfoglalása az agrárpolitika 2013 után” című dokumentumot. Ebben a lengyel kormány vezető szerepet vállalt magára a 2013 utáni európai mezőgazdasági élelmiszeres tartós fejlesztésére, minőségi megőrzésére az európai versenyképesség megőrzése céljából. Az új kihívások között szerepel a természetes források védelme, vagy a klimatikus változások figyelembe vétele. Ehhez a lengyel mezőgazdaságnak minimum a mostani finanszírozásra van szüksége 2013 után is, valamint a jelenlegi közös agrárpolitika fenntartására (beleértve a közvetlen segélyezés elvét, a piacok közösségi szervezését, a vidékfejlesztést).

A jelenlegi agrárpolitika fenntartásának eredményességéhez meg kell őrizni ennek közösségi jellegét a finanszírozás terén, egyenlő versenyt biztosítva a Községek mezőgazdaságainak. Végző soron az agrárpolitika költségeit is csökkenteni kellene.

2010 novemberében kezdődött a formális eszmecsere az intézmények között az agrárpolitika jövőjéről. Válaszul a lengyelek az Európai Ügyek Bizottsága által, 2011. február 4-én elfogadott hivatalos álláspontját adták. A finanszírozás mértékének megtartásával, ennek egyszerűsített formájával az agrárpolitika népszerűsítéséhez is hozzá kívánnak járulni.

A jelenlegi segélyezési gyakorlattal azonban fel kellene hagynia a Községeknek, és a céloknak megfelelő módon nyújtania a támogatást. Zsákutcába került a segélyezési rendszer. Ugyanis egyenlő mértékben kellene részesülnie belőle mindenkinek. Az első és a második pillért 50–50 %-ban kellene támogatni. Az állattenyésztésre, környezetvédelemre, ökológiára fordított költségeket ugyancsak finanszírozni kellene (e téren együttműködve a Kereskedelmi Világszervezettel, és a Mercosur-országokkal). Nem lehet tisztességes versenyről beszélni mindaddig, amíg az európai normáknak nem megfelelő termékeket importál a piac. Az agrárpolitika másik pillérét természetesen a vidékfejlesztés alkotja.

Kakasy Judit

A németországi lengyel ajkú közösség helyzete és lehetőségei

Czachur, Waldemar: Status and Potential of Polish-speaking Community in Germany = The Polish Institute of International Affairs, 2010., 19. évfolyam, 1. szám, 66-72. p.

Waldemar Czachur számára az 1991. június 17-én a jószomszédi viszony megerősítéséről aláírt lengyel-német szerződés évfordulója szolgáltatta az apropót tanulmánya megírásához. Elérkezettnek látta az időt annak megvizsgálására, hogy mennyire teljesültek a szerződés a lengyelországi német kisebbségre és a Németországban élő, lengyel származású, német állampolgárokra vonatkozó kitételei. A szerződés említi a Lengyelországban élő német kisebbség tagjait – azokat a lengyel állampolgárokat, akik német származásúak vagy erősen kötődnek a német nyelvhez, kultúrához és hagyományokhoz –, és szól a Németországban lakó, német állampolgársággal rendelkező, de lengyel származású vagy a lengyel nyelvhez, kultúrához és hagyományokhoz kötődők csoportjáról is. A németországi lengyel kisebbségről azonban nem tesz említést, mely tény lengyel részről folyamatos kritikák céltáblájává teszi az okiratot. A szerződés alkotóit gyakran Németországgal szembeni elfogultsággal és a képzelőerő hiányával vádolják, és ezen hiányosságoknak tudják be a napjainkra kialakult aszimmetriát a Lengyelországban élő német származású lakosság valamint a németországi lengyel származású lakosság helyzete között.

A témáról szóló viták egy, a Külügyminisztérium által a poznani Nyugati Ügyek Intézetétől (Institute of Western Affairs) megrendelt szakértői jelentés nyomán lángoltak fel újra. A lengyel kisebbség németországi elismerése mellett szóló érvek között a jelentés szerzői említik a lengyel származású németek kisebbségi jogai visszavonásának törvénytelen mivoltát. A Hermann Göring által 1940-ben kiadott egyik rendelet alapján végrehajtott jogfosztás akadályozza Lengyelországot a németországi lengyel kisebbség jogfolytonosságára való hivatkozásban, mely körülmény az 1991-es szerződés vonatkozó kitételeit érvénytelennek, értelmezhetetlennek láttatja. Czachur véleménye szerint azonban a szerződés valójában Lengyelországnak kedvez, és a németországi lengyel kisebbségekkel kapcsolatban feltett kérdések helytelenül vannak megfogalmazva.

A szerző rövid történeti áttekintést követően a lengyel kormány a németországi lengyel közösséget érintő politikáját taglalja. Hangot ad véleményének, mely szerint a lengyel-német jószomszédi szerződés megalkotását nagyban nehezítette, hogy rendkívül nehéz az említett kisebbségi csoportokba tartozók pontos jogi meghatározása mind Lengyelországban, mind Németországban. A végleges szerződés alapján a németországi len-

gyel kisebbségbe tartozók létszáma ugyanakkor még így is a kétmillióhoz közelít, és emellett, Czachur szerint, a szerződés is kedvező feltételeket biztosít a lengyel nyelv és kultúra elismerőbb kezelésének megköveteléséhez. A szerző négy fő témát ajánl a lengyel ajkú német kisebbségről szóló viták résztvevői figyelmébe: a lengyel nyelv szabad használatát, mind nyilvánosan, mind a magánéletben; a lengyel ajkú közösség és szervezeteinek támogatását; a lengyel nyelv oktatásához szükséges feltételek megteremtését, a lengyel nyelvű oktatást a német közoktatás rendszerén belül; valamint a lengyel nyelv és kultúra az oktatási programba történő beépítését. Hangsúlyozza a német kormány kisebbségekhez való viszonyulásának és felelősségvállalásának a jelentőségét, rávilágít ugyanakkor azon probléma súlyosságára is, melyet a lengyel kormány a külföldön élő lengyel kisebbségeket érintő, régimódi, rendkívül eredménytelen politikája jelent.

„Úgy tűnik, a Németországban élő lengyel ajkú közösségről szóló viták zsákutcába kerültek” – zárja tanulmányát Czachur. Ennek ellenére ugyanakkor úgy véli, sem Németország, sem Lengyelország nem teheti meg, hogy mellőzze a témát, mely újszerű, haladó megközelítést igényel. A német kormány számos hibát vétett, mulasztásokat követett el, a lengyel fél pedig túl gyakran volt híján a szükséges határozottságnak. Mindeközben a németországi (bizonyos mértékig megosztott) lengyel kisebbség aktivitása és döntéseinek hatékonysága is sok esetben megkérdőjelezhető, csakúgy, mint a lengyel kormány a külföldi lengyel diaszpóra kapcsán képviselt politikája. Czachur szerint a szerződés évfordulója kiváló alkalmat biztosíthat a soktényezős együttműködés új dimenzióinak feltérképezésére.

Dézi Tímea

Helyzetkép a törökországi kisebbségekről

Künnecke, Arndt: Die Situation der Minderheiten in der Türkei. Eine kritische Bestandaufnahme. = Südosteuropa Mitteilungen. 51. Jg. 2011. 3. no. 24-43. p.

Törökországból az utóbbi években keresztényeken elkövetett gyilkos merényletek hírei borzolják a külvilágot. 2010-ben Iszkanderun püspöke volt soron. A tettesek a már tisztázott korábbi esetekben a nemzeti-radikális muszlim fiatalság köréből kerültek ki. Szakértői kommentárok biztosra veszik a háttérrel felbujtást, erre a nyomozások azonban nem terjedtek ki. Ezt a momentumot azután már a török többségi közhangulat magyarázza, amely az efféle „hazafias” előjelű bűnügyekben érzelmileg a tettesek olda-

lán áll. Erdogan miniszterelnök részéről tulajdonképp elég bátorság kellett ahhoz, hogy 2009 folyamán nyilvános formában fájjalja a török társadalom intoleranciáját. A miniszterelnök emellett 2010-ben memorandumot intézett a nemzeti hatóságokhoz arról, hogy a jövőben kerüljék a diszkriminatív intézkedésmódnak még a látszatát is. Kormányja jogszabályokat viszont nem kezdeményezett a kisebbségvédelemben. E kettősség kapcsán is felmerül a kérdés: elképzelhető-e változás a törökországi kisebbségek örökletesen súlyos problémákkal terhelt helyzetében?

*

Az 1923. évi lausanne-i békeszerződés, amely az első-világháborús veresége nyomán széthullt Oszmán Birodalom jogutódaként a modern török államiságot a mai határai között elismerte, előírta három nem iszlám vallási közösség jogainak tiszteletben tartását, melyek különállásukat – másodrangú alattvalókként – a Birodalom évszázadaiban megőrizték. Ezek: a görög és az örmény ortodoxok, továbbá az izraeliták. Az oszmán-törökség anatóliai törzsterületére (európai hídfőállással) visszaszorult Törökország nemzetpolitikája minden további ottrekedt, nyelvi, etnikai vagy regionális identitásra kezdettől fogva szabad prédájaként tekintett homogenizációs törekvése során. A „bevett” kisebbségekhez fűző viszony sem éppen mentes diszkriminatív elemektől (így az állami hivatalok, katonai posztok betöltése szempontjából), és reputációjuk („árulásra” kész „idegen testek”) a többségi közérzet irányából is sérülékeny. A régi averziót az antant korai, 1920. évi Sèvres-i békediktátuma is segítette túlélésében, miután elstetett módon magát Anatóliát feldarabolta, területet juttatva többek között a görögöknek, valamint az örményeknek. (A békeszerződés a görög többségű szmirnai körzetet a felszabadult Görögországhoz csatolta, az örmények részére megajánlotta a területi szuverenitást.) Az ezzel szembeszegülő nemzeti ellenállás és függetlenségi harc Kemal Atatürk vezetésével kényszerített ki új megegyezést, miközben a bélyeg rajta maradt minden népcsoporton, amely az iszlám vallási egységen kívül állt.

A török nemzetpolitika lényegében továbbviszi a birodalmi örökséget. Az oszmán uralom a 19. század végéig számos különböző iszlám hitű etnikum, például az arabság territóriumára is kiterjedt. A birodalom egységét a katonai kényszerítés mellett az ortodox iszlám mint államvallás biztosította. Az iszlám az állam laicizálásától függetlenül az új Törökország etnikai-kulturális viszonyaiban szintúgy heterogén területén is betölti ezt a szerepét – a „nemzeti” identitás faktoraként. A szunnita-iszlám hit Kemal államnemzeti koncepciójában az oszmán-török előzmény stilizált formáját megtestesítő „török” identitáskép döntő alkotórésze, ezzel alkalmas eszköz az iszlám köréhez tartozó etnikumok és kultúrák homogeni-

zálása szempontjából. A legközvetlenebbül érinti ez a vallási közösségen belül nyelvileg elkülönülő, jelentős számarányú kurd népességet, amely a Sèvres-i szerződésben még autonómiához jutott volna, sőt ígéretet kapott az esetleges elszakadásra, ám mindez Lausanne-ban már lekerült a napi-rendről. A „nemzeti” török politika számára a „kisebbségként” elfogadott hagyományos identitások megtűrése alapján véve az iszlám-török belső elhatárolódás eszközeként funkcionált, illetve a „vallási egyenlőség”, a demokratikus látszat kirakatpolitikáját szolgálta. De ingatlanaira, alapítványaira a török állam a legutóbbi időig tetszés szerint tette rá a kezét. A 2008. évi új alapítványi törvény vetett véget e gyakorlatnak, lehetővé téve a múltbeli túlkapások esetleges jóvátételét is. Csak az a kérdés: hogy szereznek a törvénynek érvényt az érdekeltek a gyakorlatban?

A török reformista politika az állam laicizálásával igyekezett szabadulni a teokratikus vallási befolyástól a társadalmi reformok eredményes levezénylése érdekében. Ugyanakkor a vallási ügyek központi hivatalán keresztül tudatos valláspolitikát folytatott a szunnita-izlám dominanciája érdekében. A török kisebbségi politika koordinátái mindenesetre meglehetősen inkompatibilisek a téma európai jogi fogalmi rendszerével. Az EU-csatlakozási folyamat valamilyen szintű realizálása igen kiterjedt jogharmonizációs munkát feltételez, melyhez ideje lenne hozzákezdeni. Az érintett főbb kisebbségek jelen helyzetéről és kilátásairól röviden az alábbiakat lehet elmondani.

Görögök

A törökországi – főképp „kisázsiai” – görögök létszáma az 1919/22 közötti deportálásokat, majd a lausanne-i szerződéshez kapcsolódó átfogó lakosságcserét követően erősen lecsökkent, később is tovább apadt. A 70 millió feletti ország-lakossághoz mérten több mint elhanyagolható mai létszám, amely területileg Isztambul övezetére összpontosul, csak becsülhető, miután erre a népszámlálások tételes adatokkal nem szolgálnak: 2,5–3 ezer között adható meg. A maroknyi és mind inkább elöregedő, magába zárkozó görögség kiemelkedő jövedelmi állásánál, gazdasági befolyásánál fogva mégis tényező a törökországi társadalom életében. Korábbi létszámával arányos egyházi infrastruktúrája (15 püspökséggel!) ötven templomot, tizenöt alapítványi alsó iskolát, hat gimnáziumot, több gyermekotthont, egy kórházat és több sajtóterméket foglal magába. A kép árnyoldalán ma a parochiális és püspöki helyek egyre nehezedő, állampolgársághoz kötött betöltése szerepel. E témában a kormány legutóbb egyeztetett az isztambuli pátriárkával, akinek a török állam egyébként csak törökországi illetékességét ismeri el.

Örmények

Az ország keleti részében, valamint Isztambul környékén inkább már csak szórványként jelenlevő örménység jelenleg hatvan-hetvenezer főt számlálhat az első-világháborús népirtás és a későbbi elvándorlások után. Egyházilag az isztambuli Örmény Ortodox Patriarchátushoz gondozása alatt állnak. (A cikkben említett 4 százaléknyi örmény-katolikus hányad hovatartozásáról nem esik szó.) Rendelkeznek negyvenhét templommal, 17 iskolával, két gimnáziummal, két kórházzal és két anyanyelvű heti újsággal. Intézményeik fenntartásában a görögöknél jóval komolyabb nehézségekkel küszködnek, és szétszórtságuk okán is kevésbé boldogulnak a hivatali-közigazgatási bürokráciával. Az egyházi szolgálattevők utánpótlása kérdésében hasonló a helyzetük a görögökhöz. A törökországi örménység történelmileg súlyosan terhelt kapcsolata a török környezettel mai napig feszült, el kell szenvedniük a média és az oktatás nem szűnő örményellenes propagandáját. Legújabban valamit enyhített ezen az anyaország irányában tett, jelentős világviszhangot kiváltó török közeledési gesztus (lásd az azóta még nem ratifikált Zürichi Egyezményt, 2009).

Zsidók

A ma mintegy huszonhatezres lélekszámú, zömmel szefárd gyökerű zsidó lakosság, amely nagyobb tömbben Isztambulban vagy elszórtan más városokban él. A második világháború után több tízezen vándoroltak ki Izraelbe, amint a zsidó állam megalakult. Létesítményeik Isztambulban: számos zsinagóga mellett egy gimnáziummal bővített iskola, két kórház, idősotthonok, egy hetilap. A környezettel való viszonyuk a legutóbbi időig súrlódásmentesnek volt mondható. A zsinagógákat ért 2003. évi terrortámadások még önmagukban elszigetelt cselekményeknek számítottak. Antiszemita érzelmek a legújabb gázai összecsapások (2008/09), illetve a török segélyszállító hajók izraeli feltartóztatása körüli incidensek (2010) kiváltotta Izrael-ellenes hangulat áttételében keltek életre.

*

Törökország nem deklarált kisebbségei sorában két jelentősebb iszlám, illetve egy keresztény háttérű csoport foglal helyet.

Kurdok

A kurdok (közkeletű török elnevezéssel: „hegyi törökök”) akár 14-15 millióra becsülhető lélekszámukkal a törökség után az ország második leg-

népesebb etnikumát képviselik. Hagyományos lakóterületük: Kelet-Anatólia Iránnal, Irakkal és Szíriával határos része, ahol települtségük át is nyúlik e három országhatáron, legerőteljesebben Irakba. Az iráni eredetű, ősi mezopotámiai nép földje a kései ókortól az oszmán birodalmi bekebelezésig állandó hadszíntér volt, e kötelék felbomlásával pedig felosztásra került az utódállamok között. A kurdok ezzel az Oszmán Birodalom letűnésének legfőbb vesztesévé váltak. A Sèvres-i békediktátum egyébként kilátásba helyezte az autonómia vagy akár a függetlenné válás lehetőségét, ami végül nem válhatott valóra. A kurd kérdés megoldatlansága azóta állandó nyugtalanság forrása a térségben. A Törökországhoz került terület-rész népessége is kezdettől fogva fegyveres harcra készen állt elveszett jogai érdekében. A konfliktust a török politika sajnálatosan mindvégig csak katonailag kezelte. A kurd nemzeti mozgalom az 1980-as évektől (a kurd nyelvet is betiltó török katonai diktatúra párhuzamában) váltott széparatista célkitűzésű terrorista harcmodorra, amire válaszképpen a hadsereg a kurd falvak sokaságát rombolta le, illetve az iraki területre hátravont fészkeket időről-időre máig bombázza. A nemzetbiztonsági kérdés túszává vált kisebbségi problematika politikai megoldása számára az ország előtt megnyílt EU-csatlakozási távlat kínál új beszédhelyzetet. A harcok hevesége mindenestre alábbhagyott. 2001-ben feloldották az anyanyelv tilalmát, 2004-től már foghatók kurd nyelvű rádió- és tévéadások, 2008 végén egy önálló kurd tévécsatorna is beindult. Remélhetőleg a nyelvhasználat felszabadítása, illetve engedélyezése a médiában és a közigazgatásban csupán bevezetése egy átfogó „kurd politikának”. Ez a jelenlegi kormány célkitűzési között névleg szerepel is, gyakorlati lépések azonban egyelőre még nem történtek.

Aleviták

A török és a kurd népesség által egyaránt képviselt, az iszlámhívő lakosság akár 20 százalékát is kitevő aleviták (vagy: alaviták) az ország etnikai színekének legkülönösebb árnyalatát adják. Részben síita gyökerű, de szembeszökően világias mentalitásuk az illegalitásban is erős gátnak bizonyult a nemzeti szunnita vallási homogenizálással szemben. A birodalmi korszakokban lényegében eretnekeknek számítottak, és ma is gyakori diszkriminációval találkoznak szembe. Újabban egyesületek alapítását engedélyezték számukra. (Egyéb forrásból: a németországi bevándorlók első hullámának mintegy 40 százaléka volt alevita. A honfitársaiktól elválasztó vallási-kulturális önazonosság jegyében 2001. szeptember 11-e New York-i eseményei után kérelmezték elismerésüket a német hatóságoktól,

mint olyan vallási közösséget, amely az iszlámtól különáll, és ezt meg is kapták. – A témában ismertek Kehl-Bodrogi Krisztina korábbi kutatásai, lásd *Die Kizilbas/Aleviten. Untersuchungen über eine esoterische Glaubensgemeinschaft in Anatolien*, Berlin, 1988; *Vom revolutionären Klassenkampf zum „wahren“ Islam. Transformationsprozesse im Alevitentum der Türkei nach 1980*, Berlin, 1992.)

Asszírok

A legteljesebb elnyomás és elhagyatottság az asszír-keresztények ma már legfeljebb 20 ezres anatóliai szórványának osztályrésze. Mai életükről a külvilág is rendkívül kevés ismerettel rendelkezik. A súlyponttal iraki és iráni, eredetileg kurdakta területeken osztozó asszírok az ókeresztény hagyományokat őrző Asszír Keleti (vagy Nesztorianus) Egyház rítusát követik, melynek moszuli székhelye (Irak) az 1930-as években kiköltözött Amerikába, követve hívei nagy részének menekülő útvonalát az asszír népi tragédiája után, amely időben és méreteiben az örmény holokauszt mellé helyezhető. Többségük kelet-anatóliai falvaikból, ahol régebben a kurd haduraknak is útjukban álltak, később a kirendelt török faluőrök zaklatták őket, behúzódott a nagyobb városokba. Elhagyott házaikat általában elkobozták. Közösségi szertartás, hivatásos papképzés, ősi arámi-dialektust őrző anyanyelvük átörökítése lehetőségeivel legális formában nem rendelkeznek. Egyik utolsó, még birtokukban lévő szent helyük: a Szent Mor Gabriel kolostor földterületének jelentős részét az állam 2008-ban elkobozta, mire az alapítványi igazgatóság több, kilátástalan pert indított visszaszerzése érdekében.

(A cikk német szerzője az isztambuli Okan-Egyetem jog- és politikatudományi docense.)

Komáromi Sándor

A kisebbség integrációja és/vagy asszimilációja: a mexikói indiánok esete

Pacheco, Juan R. R.: The Integration and/or Assimilation of Minority: The Case of Mexicans Indians = Central European Political Science Review, 11. évf. 2010, 42. no. 58-67. p.

Mexikó, Közép-Európa országaihoz hasonlóan, demokratikus átalakulási folyamaton esett át a közelmúltban. A mexikói események azonban, az európaiakkal ellentétben, nem húsz évvel ezelőtt következtek be, hanem mindössze tíz éve, 2000-ben. A demokratizálódási folyamat ennek ellenére feltételezhetően már a huszadik század hatvanas éveiben megindult, akkoriban ugyanis a diplomás társadalmi középréteg tagjai kezdtek ráébredni, hogy a vezető párt egyeduralmán alapuló rendszer összeomlóban van, de legalábbis nem működik akkora hatékonysággal, mint kezdetben, a huszadik század elején. De milyen hatásai lehettek mindennek Mexikó bennszülött indián lakossága és az országból kivándorlók külföldi megítélése szempontjából?

A szerző, Juan Rodolfo Rivera Pacheco, a politikai alaphelyzet felvázolásával indítja tanulmányát: noha az értelmiségiek – akadémikusok, szakszervezetek, diplomások és vállalkozók – kezdték megkérdőjelezni az egy párt (egy az 1920-as, úgynevezett Mexikói forradalom vezetői által kivívott győzelem óta változatlan csoport) több évtizedes kormányon maradása érdekében elkövetett társadalmi igazságtalanságokat és tekintélyelvű túlkapásokat, a Forradalmi Párt eltérő neveken ugyan, de végig kormányon maradt. Először a Nemzeti Forradalmi Párt (Partido Nacional Revolucionario, PNR – 1929-1934) nevet viselte, később a Mexikói Forradalom Pártja (Partido de la Revolución Mexicana, PRM – 1934-1946) névre keresztelkedett, végül Intézményes Forradalmi Párt (Partido Revolucionario Institucional, PRI – jelenleg is) lett.

A PRI tehát, annak ellenére, hogy legitimitását már a hatvanas évektől kezdve megkérdőjelezték, csak hét évtizednyi kormányzás után vesztette el a választásokat, mégpedig az 1939-ben alapított, a hatalmon lévő Forradalmi Párt polgári ellenzékét tömörítő Nemzeti Akció Pártja (Partido Acción Nacional, PAN) és annak elnökjelöltje, Vincente Fox ellenében, aki országszerte megszerezte a szavazatok többségét.

Hiába vesztette el azonban a választásokat a patinás egyeduralkodó párt, a világ (főként Kelet-Európa) demokratikus fordulaton átesett országaiiban tapasztaltakkal szemben nem tűnt el végleg a választások porondjáról. Épp ellenkezőleg. A PRI 2000 óta folyamatos sikereket ér el helyi

választásokon, és továbbra is ők irányítják az ország megyei kormányzatainak többségét.

A fent elmondottak alapján számos elemző, közöttük a tanulmány szerzője is, arra a következtetésre jutott, hogy a PRI 2000-es veresége nem teljes, igazi demokratikus átalakulást jelentett, csupán a hatalmon lévő pártok erőviszonyainak változását jelezte. A PAN ráadásul elmulasztott megoldást találni a legtöbb, még a PRI kormányzásából rámaradt problémára, sőt, gyakran épp az általa ellenzékéből korábban kritizált hibákat és következetlenségeket követi el újra.

Fontos megemlíteni továbbá, hogy noha az ország számos megyéjében a PAN kezében van a kormányzás, az ezekben a helyi önkormányzati hivatalokban vezető szerepet betöltő emberek közül sokan a PRI-ből igazoltak át. Ráadásul még az elnök, Felipe Calderón (PAN, 2006-) is számos alkalommal vállalja az együttműködést a PRI időszakában virágzó korrupcióra jellemzőnél is lefizethetőbb szakszervezetekkel. A PAN számos támogatója és polgári szimpatizánsa számára azonban az új kormánypárt tevékenysége jelentős változásokat is hozott. Főleg a szervezett bűnözés elleni harcban, elsősorban a kábítószer-kereskedelem területén, valamint a gazdaságban (szilárduló pénzügyi rend, növekvő lakossági fogyasztás, stabilizálódó makrogazdasági mutatók).

A mexikói társadalom egy másik szegmense ugyanakkor be nem következett változásokat, illetve a várakozásokat alulmúló teljesítményt kér számon az új kormánypárttól, és a tanulmány írása idején (2010) újra a PRI elnökjelöltje számíthatott a legtöbb szavazatra a közelgő választásokon. A tanulmány szerzője, számos elemzővel egyetértve, fontos kérdést vet fel: azt jelenti-e mindez, hogy a demokratikus átalakulás Mexikóban még nem ért véget, vagy azt, hogy nem történt meg kellő mértékben?

Bármelyik nézőponttal értünk is egyet Pacheco szerint, tény, hogy a létező és növekvő szervezett bűnözés és kábítószer-kereskedelem miatt rossz a közbiztonság, a kormányzat korrump, a gazdasági válság pedig tovább rontja a társadalmi egyenlőtlenségeket, igazságtalanságokat. Mindössze annyi a különbség, hogy már nem a PRI kormányozza az országot. A tanulmány ebben a kontextusban vizsgálja a bennszülött indiánok történelmi és jelenlegi helyzetét, valamint a (főként az USA-ba) kivándorló mexikóiak az új országban betöltött szerepét.

Décsi Tímea

SZEMLE

Nemzeti és nemzetiségi irodalomak

Halottidézés: ismétlés, identitás és a tanú Varlam Shalamov *Kolymskie rasskazy* című művében

Young, Sarah J.: Recalling the Dead: Repetition, Identity and the Witness in Varlam Shalamov's Kolymskie rasskazy = Slavic Review, 2011., 70. évfolyam, 2. szám, 353-373. p.

„A prózáról” (O proze, 1965) című esszéjében Varlam Salamov kijelenti, hogy Kolima című elbeszéléskötetének írásaiban (*Kolymskie rasskazy*, magyar kiadás: Kolima. Történetek a sztálini lágerекből, Szabad Tér Kiadó-Európa Kiadó, 1989) az ismétlések és nyelvbontások, melyekért az olvasók sokszor elmarasztalták, mind az írói elképzelés részei, nem a véletlen, a figyelmetlenség vagy a kapkodás művei. Az ismétlés tehát, érvel a *Slavic Review*-ban megjelent tanulmányában Sarah J. Young, a szerző tudatos elbeszélői stratégiája, mely a Kolima történetek tartalmát hivatott alátámasztani. A visszatérő motívumok segítségével Salamov fokozatosan, az elbeszéléseken átívelve bontja ki témáit, újra és újra felidéz bizonyos képeket, történeteket. Az ismétlődő kifejezések – a lágerек lakóinak szavajárása, szólás-mondásai – meg-megszakítják, tördelik a szövegeket, hangsúlyozva az egymással versengő világnézetek gulagra jellemző, párhuzamos együttlését. Az ismétlések, ugyanazon személyek ismételt felbukkanásával és egész történetek ismételt elmondásával kiegészítve, a tábori élet végtelen monotonitásának érzékeltetését is lehetővé teszik.

Young elemzésének másik központi eleme a tanú személye a Kolima elbeszélésekben. Alaptétele, hogy az ismétlés trauma jele, ezért tehát, amikor az olvasó, az olvasás által megismétli az elbeszélések repetitív elemeit, maga is részesévé, és ugyanakkor tanújává válik a traumának. Az egyik elbeszéléseben a narrátor egy Fedia nevű fogoly válla fölött átkukucskálva nézi, mit ír a másik. Ez a kép, Young logikája alapján, tökéletesen érzékelteti a Kolima elbeszélések olvasójának szerepét, elhelyezkedését a történetek szövetében: a foglyok szenvedésének tanújává válik. A szerző tanulmányában az ismétlés, a tanú-mivolt és az olvasó kapcsolatát elemzi a Kolima elbeszélésekben, bizonyos események és szereplők ismételt felbukkanását vizsgálva.

Young végkövetkeztetése, hogy a repetitív elbeszélési technika az emlékezés, az emlékezőképesség jelentőségét hangsúlyozza a tanú-létben,

miközben folyamatosan aláássa az olvasó tudását, és kérdéseket vet fel tanú-mivoltával kapcsolatban. A személyek ismételt feltűnése a különböző történetekben elszemélytelenítő hatással bír, és, főleg Salamov alteregói esetében, az identitásvesztés élményét erősíti. Az egyéni történetek ugyanakkor további összefüggéseket sejtetnek a foglyok fizikális, érzelmi és pszichikai leépülése és tapasztalataik elbeszélésének rendkívüli nehézségei között. Ebben az összefüggésben, érvel Young, az ismétlések olyan teret képeznek, melyben az identitás, az emlékezés és a tanú-mivolt (illetve annak lehetetlensége) ütköznek egymással, így adva választ a kolimai élmények elbeszélhetetlenségére.

Annak megválaszolásában, hogy ki és hogyan töltheti be a tanú szerepét, a tanulmány szerzője Primo Levi és Giorgio Agamben munkáit veszi alapul. Úgy véli, Salamov írásaiban sokkal inkább az író és az olvasó közötti kölcsönösség tölt be központi szerepet, nem az íróban végbemenő változások. A Kolima történetek befejezhetetlenségére és bizonytalanságára reagálva, az őket benépesítő szereplőkre adott válaszai által, az olvasó maga is részt vesz az ismétlés folyamatában, egy olyan átmeneti tér megalkotásában, melyben létrejöhet a tanú vallomása.

Décsi Tímea

SZEMLE

Kisebbségek nyelvhasználata

**Dél-alpesi ősbajor-osztrák dialektusok Maria Hornung
lexikológus-műhelyében**

Zeillinger, Gerhard: Österreichisches Alphabet – Maria Hornung (1920-2010)
= *Literatur und Kritik*. 2010. 447.no. 103-110. p.; *Pohl, Heinz D.: Erinnerungen an*
Univ.-Prof. Dr. Maria Hornung. = Wiener Sprachblätter. 60.
Jg. 2010. 3. no. Kk / www.muttersprache.at/? 1256 p.

A kilencvenévesen Bécsben eléggé elhagyatva elhunyt Maria Hornung, emeritus professzor eredményekben gazdag pályája százados mélységeket szel át néptörédek élettana, sorsfona mentén, egyben rendkívüli tanulságokkal szolgál a nyelvsziget-kutatás történeti politikuma szempontjából, melyet a náci korszak népi-faji ragadozószellemé saját kétes eszközeként használt. Hornung asszony a korai nemzetiszocialista tájékozódásától függetlenül később nagy-névű dialektológus, Eberhard Kranzmayer (1897-1975) tanítványaként, majd mint munkatársa a bécsi egyetemen érdeklődéssel fordult az Alpok térségének bajor-német archaikus dialektusai irányába Burgenlandtól Vorarlbergig. Elsősorban mégis Délkelet-Tirol vagy lényegében a Dolomitok nyelvszigeteivel foglalkozott. 1964-ben habilitált a kelet-tiroli dialektusok előzetes felmérésével (*Mundartkunde Osttirols*, 1964), évtizedek múltán pedig elkészült monográfiájával: *Die deutschen Sprachinseln in den Südalpen – Mundarten und Volkstum* (Hildesheim, 1994), amely a régiókat összefoglalóan tárgyalja. Gyűjtőterepe részint a Trento/Trienttől délkeletre, a Vicenza város feletti kiterjedt fennsíkon fekvő „Hétfalu” körzetére /*Sette Comuni/Sieben Gemeinden* (ma Vicenza megye, Veneto régió), részint pedig a Karni-Alpok déli lejtőin elhelyezkedő településfoltokra (Belluno megye, szintén Veneto régió, illetve Udine megye, Friaul régió) terjedt ki. Ezek zömmel eldugott hegyi falvak (a „Hétfalu” mai központja, Asiago 6 000-es lélekszámú városka, turistacentrum), részben első évezred körüli freisingi bajor telepítésből az innicheni káptalan birtokain, részben a Karintiába telepedett bajorság másodkirajzásai. Nem tartoznak az Ausztriától 1918 után elcsatolt Dél-Tirol területéhez. Az első megtelepedők több esetben vas-, ólom-, ezüst-lelőhelyek kiaknázására érkeztek.

Az archaikus nyelvszigetek léte modern kutatásuk előtt sem volt ismeretlen, de a laikus vélekedések jobb híján a népvándorlás-kori cimbe-
rekkel hozták őket kapcsolatba, ennek nyomán a topográfia „cimber ré-

gióként” kerültek köztudatba. A fiatal Kranzmayer sejtette meg először a bajor-osztrák kapcsolatot, amikor az első világháborús olasz fronton a sajátos idiómát használó foglyokkal találkozott. A „Hétfalu” története legendás a régió nagybirtokainak terjeszkedésével szemben kivívott, kanton-jellelű autonómia („parasztköztársaság”, 1310) révén, amely fennállt egészen a napóleoni behatolásig (1807), miközben élvezői időközben a Velencei Köztársaság alattvalóivá lettek, és mint ilyenek kerültek 1796-ban, a Campo Formio-i békével hetven évre – az olasz egység kivívásáig – Ausztriához. Ötszáz éves autonómiaja segítette a településláncot ófelnémet elemeket is felmutató ősi nyelvváltozata fennmaradásához, amit nem kezdhették ki a 19. században az osztrák hivatali bürokrácia tudatlan buzgalma sem a lakosság olasz alfabetizálásával. Létében rendítette meg viszont az első világháborús olasz-osztrák „hegyi háború” pusztítása, melynek során első-sorban épp a „cimber” falvakat evakuálták. A háború után sokan nem tértek vissza, Észak-Olaszországszerte szétszóródtak és felszívódtak a domináns nyelvi környezetben. A visszaköltözőkre pedig a Mussolini-éra durva olaszosítása várt, mint mindenütt az északi régióban. A nyelvet a félreesőbb szegletekben mégis valamilyen szinten máig megőrizték. – A „Hétfalu”-énál eredetileg is alacsonyabb lakosságszámú „Karni-szigetek”: Sappada (Bladen, Pladen, Plodn), illetve a délebbi Sauris (Zahre) története a fentiekhez hasonló, helyi nyelvük viszont a 20. századelőig intakt maradt. Az osztrák határhoz közeli, ma Paluzza községhez csatolt Timau (Tischlbong, Tischelwang) „cimber” nyelve szimbioziszba került a retorománnal rokon friuli regionális nyelvvél.

*

Maria Hornung kezdetben Kranzmayerrel közös, utóbb önálló gyűjtőútjain mentette, ami még menthető volt. Sok tekintetben a munkájának köszönhető a nyelvhasználat és a kulturális örökség mai revitalizálásának lehetősége, amely tartományi, regionális és európai támogatással megkezdődött és jó úton halad. Munkásságának másik fő területe az Osztrák Tudományos Akadémia lexikológiai intézetéhez kötődik. Idekapcsolódva dolgozta fel az osztrák családnév-anyagot: *Lexikon österreichischer Familiennamen* (1989, új kiad. 2002), valamint Sigmar Grünerrel közösen, a bécsi osztrák dialektust is: *Wörterbuch der Wiener Mundart* (1998; bőv. 2002). Ennek hozadéka az a felismerés is a professzorasszony számára, aki – az anglistikát, illetve a romanisztikát is elsajátítva, egész munkássága során a multikulturalitás talaján állt: a sok szláv, olasz stb. ötvöződő bécsi dialektus összetett nyelvi karaktere a záloga máig kitartó elevenségének. Mindez szöges ellentétben áll a hasonló kutatások korábbi, sovén autarkias módszertanával. Az erre már jóval régebben létrehívott akadémiai bizott-

ság keretében másik tanítómesterével, Eberhard Dolmayerrel, illetve többemagával vett részt az 1970 óta megjelenő *Wörterbuch der bairischen Mundarten in Österreich* szótárvállalkozásában, melynek eddigi öt kötete az anyag felénél tart.

Maria Hornung férjével, Herwig Hans Hornunggal közösen (aki egész pályáján munkatársa is volt) 1972-ben megalapította a „Nyelvsziget Társaságot”, 1982-ben pedig az Osztrák Nyelvsziget-múzeumot, amely a maga nemében unikális formában állít emléket a széttöredező, elszivárgó perem- és sziget-kultúráknak. Ezekkel a kezdeményezésekkel az alapítók nem annyira a szűk szakmai közönségre számítottak, mint inkább az eltűnőben lévő archaikus kultúrák elszármazottai, barátai számára kívántak fórumot, találkozási lehetőséget teremteni, illetőleg nem utolsósorban hozzájárulni az ismeretterjesztéshez az oly kevés figyelmet keltő témakörben. Az idős Maria Hornungot a szakma természetesen a maga nagy doyenne-jeként tisztelte, a dialektus- és névkutatás nemzetközi szintéren becsülte. Magyar vonatkozásként ld. Horváth Mária: Mundart und Name in Sprachkontakt, in: Festschrift für Maria Hornung zum 70. Geburtstag (Wien, 1990), illetve korábban magyarul: Nyelvek és nevek Batthyány I. Ádám családjában, in: Névtani Értesítő 11(1986), 19-27 és 16(1994).

Komáromi Sándor

SZEMLE

Kisebbségek kultúrája

A pécsi német sajtó múltjából: *Fünfkirchner Zeitung* (1870-1906)

Brandt, Juliane: *Die „Fünfkirchner Zeitung“ 1870-1906. = Spiegelungen.*
5. Jg. 2010. 2. no. 141-153. p.

A 19. század gazdag pest-budai/budapesti vagy pozsonyi német sajtóján túl más hazai (Erdélyt nem számítva, a szűkebb magyarországi) régiók elszórt termésének feltárásával nagy mértékben adós a sajtótörténet. (A nyelvileg osztatlan bibliografikus feltárást Busa Margit 1887-ig vezetett *Magyar sajtóbibliográfiája* / 1986-1996, folytatásában pedig, már nyelvre orientáltan, Rózsa Mária áttekintése: *Deutschsprachige Presse in Ungarn 1850-1920* / *Berichte und Forschungen : Jahrbuch des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im Östlichen Europa*, 9.; 11.: 2001; 2003, kínálja.) Ebből az adósságból törleszt – pécsi vonatkozásban – a müncheni Délkelet-Európa Intézet munkatársának lapelemzése, amelyet a baranyai székhely Európai Kulturális Főváros-programjához kapcsolódva készített el.

A politikai-kulturális sajtótermékeknek szilárd közönséget adó városi nyilvánosság kialakulása az átlagos fejlettségű vidéki centrumokban áthúzódik a modernizációs lendület kiegyezés utáni időszakára. Az egymással versengő lapalapítások nagyjából egy időben veszik célba a nyelvében még most is német avagy egyre inkább magyar olvasótábort. A nyelvi bázist tekintve a század utolsó harmadában már folyamatosan szűkülő német közönség 1870 körül ezekben a városokban olvasási szokásainál fogva talán még mindig valamivel biztonságosabban tart el egy-egy állandó lapot, mint magyar megfelelője. Pécsen különösen szembeszökő ilyen szempontból a tanulmányban is idézett statisztikai adatok szerint a német és a magyar nyelviség növekvő aszimmetriája: 1880-ban 17-ről 1910-ben 13 %-ra csökkent a német polgári, illetve értelmiségi olvasók aránya, ezzel szemben az iparos- és munkásrétegnél mérsékeltebb a változás. Pécsen ugyan már a 60-as években éledezik a magyar sajtó (*Pécsi lapok*, *Pécs-baranyai lapok*), közel négy évtizedes folyamatosságát tekintve mégis egyelőre a közvetlen előzmények nélkül indított, 1870-től megjelenő *Fünfkirchner Zeitung* tör az élre, bár hamarosan a *Pécsi Figyelő* (1873-1902) is a nyomába szegődik. A nyelvi dimenzióváltás az 1880-as éveken túl mindenesetre már nem várat magára. Korai német előzmény gyanánt egyébként ismert

egy hetilap-engedély dokumentuma 1832-ből (tényleges megjelenése kérdéses), továbbá egy 1848-as sajtótermék, amely már a későbbi újság címét megelőlegezve él Jellasics bán őszi bevonulásáig. Ez évből hasonlóan rövid életű magyar kiadványt is számon tart a sajtótörténet.

*

A hetente kétszer megjelenő *Fünfkirchner Zeitung* beköszöntő vezércikke a kiegyezés szellemének elkötelezett, liberális és feltétlen kormánypárti, magyar lap társaival nyilván egyező vonalat hirdet meg. Ezt folyamatosan demonstrálja is mind szigorúan osztrák-magyar szemhatáru politikai hír- és kommentáryanagával, mind pedig a helyi és regionális aktualitások tálalásával. Nem marad el a tudósítás, sem a kommentálás a tiszaszlári vérvád eseményeiről és a kapcsolódó per megnyugtató kimeneteléről. A nemzetközi horizontot illetően az elemzés említi a francia politika iránti rokonszenvet, illetve a distanciát Németországgal vagy Oroszországgal szemben. Ezeket a hangsúlyokat természetesen csak más, főként (a tanulmányban említett) magyar lap társakkal egybevetve lehetne konkrét formában értékelni. Ugyancsak egy átfogó mezőny tükrében lehetne nyomon követni a politikai anyag formálásmódját: mit, hogyan vesz át központi lapokból, Budapestről vagy Bécsből, mekkora késéssel.

A *Fünfkirchner Zeitung* különös eredetiségét megjelenési helyénél fogva természetesen lokális és regionális tematikájának kialakítása adja. E tekintetben is természetesen az összehasonlító vizsgálat vezethetne tovább: milyen árnyalatok, hangsúlyok adódnak vajon abból, hogy figyelmét a német kultúrával bíró olvasóra orientálja. J. Brandt lap-portréja, helyesen, erre a helyi-regionális tematikára összpontosít. E szerint olvasója folyamatos betekintést nyerhetett a városigazgatási ügyekbe, figyelemmel követhette a társasági, a kulturális élet folyó eseményeit, értesülhetett a környező iparosodás, a mecseki szénbányászat vagy a vasútépítés fejleményeiről. Szó esik a városban újonnan letelepített német bányamunkásokról, akiknek a jelenléte más jövevényekkel együtt talán hozzájárult ahhoz, hogy Pécs németajkú lakossági arányát (1890-ben: 19%-ra!) átmenetileg ismét feljavítsa.

A szerző leleményes módon belenézett J. H. Schwicker budapesti főgimnáziumi egyszersmind műegyetemi tanár egykorú, sajnálatosan ritkán használt művelődéstörténeti kézikönyvébe (*Die Deutschen in Ungarn und Siebenbürgen*, 1881, 3. kötet), amely akkor még fiatal pécsi német lapunkat vidéki társai sorában a „jobb” színvonalú orgánumok közé sorolja. J. Brandt is úgy értékeli: a város és a környék életének bemutatása valamelyest a lokális perspektíva fölé emelkedő, szélesebb körben tájékozott szemlélettel valósul meg, ami gyakori gunyoros képbeállításában

is megnyilvánul. Mint például a városi bálokon megjelenő a falusi sváb legények nagyzásával kapcsolatban, vagy visszatérően a pécsi vízellátás és csatornázás visszamaradott állapotainak ostromozása során. A más ügyekben is problematikus városfejlesztés témájában a lap észrevételezi az illetékesek nemtörődomségét és lustaságát. Úgy tűnik, a lap legkevésbé eredeti anyaga a helyi amatőr verselők (sok hölgygel) szerény produktumaiban testesül meg, ami azonban nem a szerkesztő hibája. J. Brandt e tekintetben támaszkodik Szendi Zoltán irodalmi szempontú lap-tanulmányára, amely a *Kultur://Übersetzung – Wissens- und Kulturtransfer im Netzwerk der Österreich-Bibliotheken* c. gyűjteményben jelent meg (Bécs, 2007).

A magyarországi politika és a közélet eredeti dualista szellemű konszenzusa a 70-es évek derekától a Negyvennyolcas Függetlenségi Párt kormányra kerülésével lassan szétfoszlik. A közvélemény széles egészét magával rántó magyarosító hullám próbára teszi az egyébként patrióta és magyarbarát beállítottságú városi némettség önértékelését, miként állásfoglalásaiban a sajtóját. A *Fünfkirchner Zeitung*, nyilván hasonlóan más német lapokhoz, 1882 körül a határokon túl élő németek sorsáért aggódó anyaországi csoportok felélénkült vádjaira a legserényebben zárkózik fel az országos magyar felháborodáshoz és tiltakozáshoz, élénken és akár túlzó formában is bizonygatva: a németek például Pécssett elnyomatást nem szenvednek, más oldalról a magyarországi némettség soha nem is kívánt az országközösségből elkülönülni; Pécssett például nincs család, amelyben valaki a magyart ne beszélne, az iskolában már a 60-as években áttértek a magyar tannyelvre, a miséket magyarul celebrálják stb. Az érvelések önellentmondása nyilvánvaló: az anyanyelvhasználat bekerítése mellett „elnyomatásban” ugyan nincs részük, német identitásuk lassan mégis ebek harmincadjára kerül. Német színházi előadásra 1879-ben utolsó alkalommal kerül sor a városban. A német misézést a plébániatemplom esetében ténylegesen 1886-ban kísérlik meg a városatyák újra felszámolni. A tanulmány szerző ezekhez a részletekhez bevonja vizsgálódásába Márkus Annamária tanulmányát: *A pécsi némettség asszimilációja és a sajtó (1860-1890)*, a Tanulmányok Pécs történetéből 18. kötetéből (2006).

*

Maga a *Fünfkirchner Zeitung* is „természetes halállal” múlik ki a visszafordíthatatlan magyarosodás folyamatában. Ennek ütemét előrajzolja szerkesztőinek pályafutása. Családi vállalkozásról van szó: a lapot a Morvaországból, izraelita háttérből bevándorolt Joachim Gutmann, majd fia: Ludwig jegyzi. Lenkei-re magyarosítanak 1881-ben, majd Lenkei Lajos 1893-ban lapja magyar párhuzamát is elindítja (*Pécsi Újság*), mellyel azután betársul az egy évvel előbb indult *Pécsi Napló*-ba. A másik fiú Len-

kei Henrik néven Budapesten magyar irodalmi szerzőként válik ismertté. A németzsidó értelmiség fellépése a 19. század osztrák és magyarországi német sajtójában eléggé általános jelenség, mint letelepedése a városokban egyébként is. Ugyanez a réteg hazai térfélen a század végén már a magyarosodásban jár élen. Lenkei Lajos a német és a magyar lapot (bebiztosítva magát a jövő számára) párhuzamosan szerkeszti, majd a *Fünfkirchner Zeitung*-ot 1906-ban, hivatkozással olvasóközönsége alapos megfogyatkozására, érzékeny búcsúval, de szabad akaratából beszünteti.

Komáromi Sándor

SZEMLE

Kisebbségi politika

A lappangó vallási ellentétek megértése: A görög katolikus és ortodox egyházak közti súrlódások ügye Romániában

Orlich, Ileana Alexandra: Understanding Latent Religious Conflict: The Case of Frictions Between the Greek Catholic and Orthodox Churches in Romania
= *East European Quarterly*, 4. vol. 2009. January, 405-413. p.

Annak ellenére, hogy Románia az elmúlt 18 évben erőfeszítéseket tesz a kisebbségek vallási szabadságának biztosítására, az USA Demokrácia, Emberi Jogok és Munkaügyi Hivatalának 2007-es jelentése szerint Romániában tovább folytatódik a vallási csoportok közötti hátrányos megkülönböztetés, és az állam helytelenül kezeli a görög katolikus és az ortodox egyházak közti konfliktust. A legalsó szinten a keserves viták többször összecsapásokba torkolltak, növelve ezzel az egyházi szereplők közötti ellenségeskedést, és intézményi szinten a másik felet démonizáló retorika lett úrrá, a konfliktus nem oldódott meg.

A cikk szerzője (Ileana Alexandra Orlich, Arizona Állami Egyetem) archív anyagok, könyvek, cikkek és mindkét féllel végzett interjúk feldolgozásával azt a célt tűzte ki, hogy hozzájáruljon a konfliktus jobb megértéséhez, a jelenlegi helyzet értékeléséhez, és megoldást javasoljon a konfliktusra.

Történelmi háttér

A román görög katolikus egyház létrejöttét az osztrákok kezdeményezték a 17. század végén a katolicizmus megerősítésére, miután átvették az irányítást Erdélyben, ahol a többséget képező magyarok és szászok a reformációt követték és a Habsburgokkal szemben ellenséges érzületet tápláltak. Az osztrákok a privilegizált helyzetben levő magyarokkal és szászokkal meg egyező polgári és törvénykezési jogokat ígértek a románoknak.

Az egyházi szövetség létrehozásának anyagi és pénzügyi okairól sok írás született, de ezek elhanyagolták a kor spirituális összefüggéseit, érzületét. A domináns kálvinista erők kulturális nyomást gyakoroltak a románokra, akiket azonban nem kívántak asszimilálni, mégis, e kultúrpolitika elleni reakcióként (is) jött létre az egyház. A megígért egyenlőség és

emancipáció nem jött létre, és gyakran drámai események robbantak ki, és kísérletek történtek az ortodoxiához való visszatérésre: Oprea Nicklaus 1690-ben, Ioan Tirca a Rákóczi szabadságharc idején (1703- 1709), Visarion Sarai 1740-ben és cioarai Sofronie 1760-ban. Mindezek ellenére az egyház túlélte az eseményeket és lassan, de fejlődött.

Fontos momentumot fémjelez Ioan Inocentiu Micu-Klein, aki Blaj-ban megalapította az érseki várost, kezdeményezte az iskolarendszer bevezetését, megerősítette a parókiákat, megalapozta a kor felvilágosodási eszméire épülő politikai doktrínáit, és elindította a nemzeti egyenrangúsáért folytatott küzdelmet. Száműzetését követően folytatódott az oktatás és kultúra fejlődése. 1791-ben az erdélyi románok megírták első politikai programjukat (Supplex Libellus Valachorum), amelyben a görög katolikus egyház valóban jelentős szerepet játszott.

A 18. században Romániában tovább fejlődött a görög katolikus egyház, ahogy az ortodox hívőkkel folytatott viták is folytatódtak. 1760 után Erdélyben létrejött az ortodox püspökség, és már két nemzeti egyház volt két doktrínával és kultúrával. Idővel a két egyház közelebb került egymáshoz, mivel az ortodoxia helyeselte a görög katolikusok által támogatott modern román nemzet eszmét. 1848-ban a két egyház együtt harcolt, és ez egészen a görög katolikus egyház 1948-as feloszlatásáig tartott.

A két világháború közötti időszak a békés egymás mellett élés jegyében telt, de ekkor gyorsan előretört a román sovinizmus is, amely a Vaszgárda megalakulásába torkollott. A mozgalom támadni kezdte a görög katolikus egyházat és a nyugati értékrendet, odáig menően, hogy kijelentették, hogy az igazi román csak ortodox lehet, és a görög katolikus egyházat fel kell oszlatni.

Az 1944-ben létrejött romániai kommunista rezsim betiltotta a görög katolikus egyházat, miután az nem volt hajlandó a rezsimmel kollaborálni. Az egyháznak Rómához való tartozása a Nyugathoz való hidat jelentette, ami a hatalmat nyilvánvalóan zavarta, és az ellenséges propaganda megpróbálta kitörölni az egyházat Románia történelméből. Az üldöztetést és szenvedéseket sok szerző feljegyezte (Ioan Bota, Vasile Cristian stb.) A román társadalmon és kultúrán belüli szakadás nyomai napjainkig nyomon követhetők. A betiltást követően a görög katolikus egyházat minden vagyonától megfosztották, és annak egy részét a rezsimmel lojális ortodoxoknak adták. A kommunista korszak vége felé a görög katolikusok megszűntek célpont lenni, mert hozzájárultak a Szovjetunió elleni nemzeti egység eszméjéhez.

A román ortodox egyház

A 2002-es népszámlálási adatok szerint a népesség 86.7%-a ortodox, 0.9%-a görög katolikus.

1989 előtt az ortodox egyház marginális szerepet játszott a kommunizmusban, csak a kommunista párt politikájának támogatására korlátozódott. A lojális, paktumos egyházpolitika sikeresnek bizonyult, ráadásul sovinszta és nyugatellenes céljai egybeestek a hatalom törekvéseivel. A kommunista rezsim bukása után is érintetlen maradt az egyházi struktúra és a vezetés, a struktúra továbbra is a pátriárka és a Szent Tanács kezében hagyta a fő döntéseket. Mindezek gátolják a változásokat.

A román ortodox egyház a fő hangsúlyt az anyagi javak megszerzésére helyezte, és arra, hogy az iskoláin, a főiskoláin, a sajtón keresztül növelje befolyását a román társadalomban. Egyúttal visszautasítja felelősségét a görög katolikus egyház felosztatásában, egyházegyesítésnek állítva be azt. Továbbra is folyik az ellenséges propaganda a görög katolikusok ellen, hivatkozva a görög katolikusok által a 18. században nekik okozott szenvedésekre, ami továbbra is életben tartja a régi előítéleteket, ellenséges érzületet. Vonakodnak visszaadni a görög katolikusoktól szerzett javakat. Ez alól kivételt csak néhány gesztus képvisel, mint a bánáti Nicolae Corneanu, Temesvár ortodox érseke, aki kb. ötven görög katolikus templomot adott vissza önként, valamint visszaszolgáltatót több száz értékes könyvet az egyházi könyvtáraknak.

A görög katolikus egyház

A 41 éve kommunista uralom alatt az egyház illegálitásban működött, elveszítette javait, sok tagját is megfosztották vagyonától és börtönbe vetették. a korszak minden szinten komoly következményekkel járt: csökkent a hívek száma, a fiatal papok egyházi oktatása gyenge volt.

Nem sokkal a kommunista hatalomátvétel után sok hívő önként csatlakozott más egyházakhoz. Az ortodox egyházhoz való csatlakozáson kívül néhányan a római katolikus egyházhoz csatlakoztak, amelynek hívei és papsága többnyire magyar volt. A görög katolikusok száma a valamikori létszám 10%-ára zsugorodott. Az egyház csak kis, izolált csoportokban fejthette ki tevékenységét, köreikben a félelem és gyanakvás légköre uralkodott, ahol a papi kinevezések alapja nem a tudás, hanem a megbízhatóság volt, mivel féltek a Securitate által beépített bomlasztó ügynököktől. A félelem nem volt alaptalan, mivel a titkosszolgálat a hívek egy részéből informátort csinált. Annak ellenére, hogy Róma megpróbált javítani a helyzeten, a papok instruálása csak improvizatív módon történt. Tovább bonyolította a helyzetet a kommunista párt áttérése a proletár internacionalizmusról a sovinszta nacionalista alapokra, ami sokakat bátorított a rezsimmel való kollaborációra.

Az 1989-es forradalom készületlenül érte az egyházat. Bár az új hatalom visszaadta az egyház törvényes státuszát, nem tett semmit az egyházi javak visszaszolgáltatása érdekében. A görög katolikus egyház erőtlenség volt és rosszul mérte fel a helyzetet. A javak teljes, eredeti állapot szerinti visszaadását kérte (ad integrum). Nem vette figyelembe, hogy a hívek száma töredéke volt az eredetinek, hogy az ortodox egyház minden erejével gátolja a restitúciós folyamatot (elhúzódozó, sokszor elhúzódozó és a görög katolikusok számára gyakran eredménytelen perek), hogy az épületek visszaadása nehézségekbe ütközik, mert ott már egyéb közszolgálati intézmények működnek. Nehezítette a folyamatot az egyház nem következetes magatartása is, későn látták be, hogy a hívek számára épülő restitúció realisabb stb. További probléma, hogy az egyházban gyanakvás és félelem van a visszatérő hívekkel szemben is, félnek, hogy ügynökök keverednek közéjük, akik bomlasztani akarják az egyházat. Mindemelllett a Görög Katolikus Egyház gyengének mutatkozik eredményei publikálásában is. Igaz, hogy előrelépés történt a független teológiai intézmény egyetemi rangú állami elismertetésében, de továbbra is szembe kell nézni azzal, hogy a kis létszámú parókiák elszórtan helyezkednek el, kevés pénz jut a papság javadalmazására és kevés pénz érkezik a hívektől, mert a hívek gyanakvóak és nem igen hajlandók anyagi áldozatot hozni.

Továbbra is a tulajdon visszaadásának kérdése a legproblematikusabb, ezek sikere kétséges.

Napjainkban a görög katolikus egyház hajlamos az ortodox egyházhoz hasonlatos nacionalista beszédmód átvételére („a nép egyháza”).

A konfliktus evolúciója

Az ortodox egyház a 40 év alatt megtalálta a hatalommal való együttműködés módját, a kollaboráció sikeres volt, mert az együtt működésért cserébe javaik jó részét megtarthatták, és mivel a nacionalizmusukban hasonlóak voltak a kommunistákkal, a nép körében a hitelüket sem veszítették el. Sikeresen tagadták a görög katolikus egyház szétverésében játszott szerepüket.

Miután az ortodoxok 1990 után az Ion Iliescu nevével fémjelzett nacionalista hatalommal is sikeresen kiegyeztek társadalmi befolyásuk megőrzése érdekében, máig el tudták érni a görög katolikus javak visszaszolgáltatásának elodázását. A hatalommal való csendes egyetértésben ki tudták használni a társadalmi előítéleteket, sikerült a görög katolikusokat gonosznak beállítani, a magyarokkal paktálóknak, olyanoknak, akik veszélyesek a román érdekekre nézve.

1996 után Emile Constantinescu alatt kisebb javulás következett be, a görög katolikusok költségvetési pénzhez jutottak, és engedélyezték számukra néhány új templom építését. A társadalmi közhangulat változása elősegítette újabb hívek visszatérését az egyházhoz.

Az egyházi ingatlanok visszaadása továbbra is vontatottan halad. A Kolozsvár-Gerlai Püspökség jelentéséből az derül ki, hogy 1990-2005 között Erdélyben és Máramarosban 88 templomot, 110 kápolnát építettek, míg tárgyalásos úton 15 ingatlant adtak vissza.

Bár Romániának Európához való közeledése kapcsán némileg csökken a két egyház közötti feszültség, de a két fél igazán nem tud(ott) egyezségre jutni a vitás kérdésekben. A görög katolikus egyháztól soha nem kértek bocsánatot az elszenvedett sérelmekért. Amikor 2005-ben Teoctist pátriárkát a kommunizmus alatti kollaborációról kérdezték, azt mondta, hogy az ortodox egyház semmilyen engedményt nem tett, és semmilyen kompromisszumot nem kötött.

A 2006-ban elfogadott vallási törvény minden vallás számára biztosítja a jogot, miközben hangsúlyozza, hogy az ortodox egyház milyen fontos történelmi szerepet töltött be.

Az ortodoxia továbbra is ellenséges a Nyugattal, és különösen a görög katolikus egyházzal szemben.

Juhász Gergely Ákos

A sziléziai „szülőföld-turizmus” és a német-lengyel enyhülés

Demschuk, Andrew: „Heimaturlauber”. Westdeutsche Reiseerlebnisse im polnischen Schlesien vor 1970 = Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung, 60. Jg. 2011. 1. no. 79-99 p.

A hidegháború lecsendesedésének fontos állomását jelentette a Szilézia elcsatolásával létrejött Odera-Neisse határ nyugat-német elismerése 1970-ben, Willi Brandt kancellársága idején. A politikai lépés lengyel irányban hivatalos szinten véget vetett a revansista kommunikációnak, amely a háború végén kitoloncolt milliókat áltatta a szülőföldre való visszatérés reményével. Az esemény természetesen kiváltotta a menekültszervezetek heves és kitartó elutasítását. A szélesebb körű tiltakozó megmozdulások elmaradása azonban érzékeltette: a revíziót kiáltó korifeusok mögött valódi tömegek már nem állnak. Időközben valami változott, amit a józan politika megértett, csak az elvakult nacionalizmus nem akarta elfogadni. Az érin-

tettek széles körében a propagandaszólamokkal szemben érlelődött a meggyőződés a szülőföld elvesztésének véglegességével kapcsolatban. Mindezekelőtt az 1956-tól, a szigorúan zárt határok korlátozott feloldása nyomán lehetővé vált utazások tapasztalata fordította ilyen irányba a gondolkodást. A korai utazókat a honvágy hajtotta, ha bátorságot éreztek magukban, és megszerezték a szükséges engedélyeket (többek között a kelet-német vagy csehszlovák tranzitot), hogy szétnézzenek elvesztett honukban. A számuk már az első évben több ezerre rúgott, és folyamatosan tovább nőtt. A meginduló „szülőföld-turizmus” élményét seregnyi útbeszámoló rögzítette, melyek a legeldugottabb helyi sajtóban vagy brosúraként kerültek a honfitársak elé. A német múltfeltárás sokáig szemernyi figyelmet sem fordított erre a forrásanyagra, inkább foglalkoztatta a naiv, gyakorta prekoncepcióból torzító memoár-irodalom, vagy a tájék hivatásos íróinak engedte át a terepet. (Reprezentatív író-képviselő az 1930-ban született, tehát már serdült kori emlékezetet feldolgozó Horst Bienek.) Cikkünk e sajtóanyag első gyorsfeldolgozásán alapszik. A változatos élményeket rögzítő útbeszámolók tapasztalati hozadéka három lépcsőfokot jár végig: egyfelől szembesít az eredeti miliő totális átváltozásával, másfelől benyomásokkal szolgál az utódlakosság merőben más életvilágáról, hogy végül eloszlasson minden illúziót a visszatelepedés lehetőségével kapcsolatban.

1. A környezet („milieux de mémoire”) átváltozása

A hazalátogatók emlékezetében megragadt táj- és életkörnyezet átalakult, olykor a felismerhetetlenségig. Itt részint a korai időkben sokszor még nem szanált háborús pusztulás ütötte szíven az utazókat, amit a távozás időpontjában már ismerhettek ugyan, de tudatukban nem ezt a képet őrizték meg. De még idegenszerűbbnek bizonyult az újjáépítés eredménye, ami ritkán követte az eredeti formákat, nem beszélve az idegenszerű új létesítményekről. A honuktól megfosztott sziléziai németek az emlékezet őrizte környezet – a Pierre Nora terminusa szerinti „milieux de mémoire” – helyett legfeljebb a „lieux de mémoire”-t, a környezet töredék helyeit: a szülőházat (ha még áll), a temetőt (ha nem dűlták fel), a templomot stb. azonosíthatta, ezeket is fogyatkozó formában. Mindezt tetézte a kitoloncoltak helyére messzi keleti vidékekről betelepített új lakosság idegen arculata. A szülőfölddel való első találkozás a legelidegenítőbb élményt tartogatta számukra.

2. Találkozás az utódlakossággal

A következő lépcsőfokot az új helyi lakossággal elkerülhetetlen érintkezés jelentette. Gyorsan megértették a látogatók: volt honuk most az ő számukra „otthon” (miközben régi szülőföldjük számukra is elveszett), s hogy, ha egyszer lengyelek, a maguk igényeinek, saját kultúrájuknak megfelelő

formában építik újjá és fejlesztik tovább a környezetet. Legfeljebb valamelyest különböznek azoktól a lengyel földiektől, akiket annak idején ismeretek, de ezek is szívélyes, jóra való emberek. Még megértést és segítőkészséget is tapasztaltak a veszteségeiket kísérő fájdalommal kapcsolatban. Ha élt bennük a „hanyag”, „élhetetlen” lengyel régi sztereotípiája, az új találkozások keretében az is oldódott, változott. Mint ahogy lassan megtanulták: a romok, a lepusztulás, a felemás újjáépítés nem az egykor leszólás jelleggel minősítő „lengyel vircsaft” folyamánya, hanem a háborús károk eredménye és következménye. Gyakorta került sor ember-ember közötti találkozásra; szerény lengyel vendégasztalokhoz meghívott németek észrevették a nélkülözést, s utóbb ételmisszericsomagokkal segítettek egy-egy megismert család helyzetén.

3. A szülőföld kényszerű „elengedése”

A visszalátogatások elidegenítő tapasztalatából tudatosult: az emlékezet őrizte táji és emberi környezet régi meghitt valósága eltűnt, tíz-húsz év távolában átalakult, legalább is az elváltozás folyamata visszafordíthatatlan, volt lakói számára immár fájdalmasan idegenszerű, ahová már bizonyosan nem volna célja, értelme visszatelepülni. Ez a tapasztalati élmény elindította az elvesztett hazától való érzelmi-tudati elszakadás folyamatát.

*

A hazalátogatók sokszor élőszóban is prezentált képes beszámolóit az utazó-körnél sokkal szélesebben hatottak. A sziléziai menekült-közösség számára lassan tudatosult a szülőföldre való visszatérés teljes irrealitása, meggyökerezett a belátás: a Szilézia nélküli Németország immár végleges haza. Az érzelmi-tudati váltás más lengyelországi szülőföld-miliókat (Pomerániát, Kelet-Poroszország Lengyelországhoz került részét) természetesen hasonló módon érintette. A határok elismerése ezért 1970-ben már nem rázta meg a menekült-társadalmat. A „hazautazások” mindazáltal egyre intenzívebben folytatódtak. De a motivációt most már az emlékezet szimbolikussá váló helyeinek felkeresése, az emléknymok felkutatása jelentette, az egykori milió összefüggő panorámája pedig az emlékekben élt tovább.

Komáromi Sándor

SZEMLE

Nemzeti és etnikai kisebbségek története

Az európai jelenkori történelem: a nemzeti történelmeken való felülkerekedéstől a világ megírásának jövőjéig

Spohr Readman, Kristina: Contemporary History in Europe: From Mastering National Pasts to the Future of Writing the World = Journal of Contemporary History, 2011. július, 46. évfolyam, 3. szám, 506-530. p.

Tanulmányában Readman megkísérli feltérképezni a jelen (a jelenkori történelem) jellemzőit, megkülönböztető ismérveit. Célja megvalósításához a franciák, a németek és a britek „jelenkorinak” kikiáltott, az elmúlt kilencven évet átölelő történelmének fejlődését hasonlíttja össze. Javaslatokat is tesz arra, miként választható el a „jelenkoriság” a múlt történetétől, és érvekkel alátámasztva hangsúlyozza a jelenkor történelmének jelentőségét a történelemtudomány szélesebb keretein belül, illetve a társadalmi vonatkozásokban.

A hidegháború befejeződését és a Szovjet birodalom felbomlását követően számos kelet-európai ország (köztük a különösen emlékezetes Kelet-Németország) több évtizedes dokumentációja került napvilágra, válogatott nyugati dokumentumokkal együtt. A korábban hozzáférhetetlen iratok áradata teljesen új fejezetet nyitott a historiográfiában. A történelem hirtelen valós idejű („real time”) lett. Elég egy pillantást vetni a hidegháború utáni első évtizedben és az után a keletkezett szakirodalomra ahhoz, hogy lássuk, milyen sokan éltek a lehetőséggel, hogy tanulmányozhatják a közvetlen közelmúltat. Az első és második világháború utáni időszakhoz hasonlóan azonban a hidegháború utáni gyökeres változások is előtérbe állították a történész kutatása tárgyával szemben fenntartott – időbeli és ideológiai – távolságának problémáját.

A nagy történelmi változásokhoz hasonlóan az 1989-1991-es eseményeket is követő társadalmi, politikai és kulturális változások, különösen az 1980-90-es évek technológiai (digitális és internetes) forradalmával kiegészítve, korábban sosem tapasztalt mértékben biztosítottak a kutatóknak „rálátást” a huszadik század eseményeire, és teljesen újszerű szempontokkal, eszközökkel gazdagították eszköztárukat. Az állandó áramlásban, változásban lévő világ és tudomány élménye nyomán egy sokkal öregebb, szélesebb körű szakmai vita kapott újra lángra a „jelenkori történelem”

fogalmának értelmezéséről, gyakorlásának, kutatásának mikéntjéről, a határainról.

Readman fontosnak tartja megemlíteni, hogy a „kortárs történelem” intézményesítése és elfogadása akadémiai körökben még meglehetősen friss fejleménynek számított a tanulmánya által tárgyalt időszakban, és hogy ezek a folyamatok szorosan kötődtek a sajátos nemzeti körülményekhez. A jelenkori történelemírás Európa számos országában szolgálta a világháborúk utáni államok demokráciaépítő törekvéseit, mert felismerte: a politikai és egyéni döntéshozás hátterében a közelmúlt teljes megértése kellett hogy álljon. Az 1950-es évektől kezdődően aztán elsősorban a második világháború és a náciizmus váltak a magukat jelenkori történetíróknak nevező kutatók fő témájává. Az elmúlt húsz év során azonban a „múlt-on való felülemelkedés” *nemzeti* megközelítését fokozatosan felváltotta annak a fejlődési iránynak a felismerése, amely a világ társadalmainak és államainak egyre intenzívebb, öngerjesztő folyamat során megvalósuló integrálódása irányába mutat. Readman véleménye szerint a kortárs történetészeknek ezen utóbbi jelenségre kellene összpontosítaniuk.

A tanulmány, melynek vonatkozási pontjai Nagy-Britannia, Franciaország és Németország, három fő célt valósít meg: a kiindulási alapok megteremtéséhez a szerző először a jelenkori történelem természetének és helyzetének alakulását mutatja be a történelemtudomány tizenkilencedik századi, növekvő szakmai megismerésének összefüggésében. Másodjára a kortárs történelem 1945 utáni megjelenésének körülményeit vizsgálja, és választ keres a kérdésre: a mindenkori kortárs történetírás miért ágyazódott be kezdetben olyan mélyen a nemzetközpontú felfogásba, és miért nem szabadult ezen kötöttségéből oly hosszú időn keresztül? Végül Charles Maier és Geoff Eley történelemértelmezését veszi górcső alá Readman, és Geoffrey Barraclough majd’ hatvan éves elméletét újragondolva kísérlete tesz a jelenkori történelem hivatkozási pontjainak újraértelmezésére. Arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a jelen történelemkutatónak túl kell lépnie a múlt rég meghaladott, nemzetközpontú értelmezésén, és „in medias res”, a rendelkezésükre álló, modern eszközök alkalmazásával kell „megírniuk a világot”, a mai valójában. A jelen történéseinek sokkal kevésbé Európa-központú, határozottan nemzetközibb, globálisabb megírására van szükség.

Dézi Tímea

Horvátország a Szlovák Köztársaság politikájában az 1941-1945 közötti időszakban

Tkáč, Ján: Chorvátsko v politike Slovenskej republiky v rokoch 1941-1945. = Historický časopis. 58. r. 2010. 4. no. 659-683. p.

A tanulmány az 1939-1945 közötti tiszavirág életű szlovák-délszláv kontaktus folytatásának tekintett 1941-1945 közötti időszak szlovák-horvát kapcsolatait mutatja be.

A Független Horvát Állam (NDH) 1941. április 10-én jött létre, amikor *Slavek Kvaternik* egy csapat usztasa élén Zágrábba érve kikiáltotta az államot. Az április 16-án megalakult kormány élére az olaszországi száműzetésből hazatért *Ante Pavelić* került, aki *S. Kvaterniket* helyettesévé és marsallá nevezte ki. A kormány tagjai is a legfőbb usztasa vezetők közül kerültek ki. Németország –Olaszországgal karöltve – 1945. április 15-én ismerte el az NDH-t és ugyanezen a napon Szlovákia is így tett.

Az NDH a Horvát Bánságot, Boszniát és Hercegovinát, továbbá Szerém keleti részét foglalta magába (területe: 115 133m², lakosainak száma: 6 996 725 volt).

Az NDH megalakulásával Németország új csatlósa jelent meg Európá térképén.

A Szlovák Köztársaság és Horvátország között szinte azonnal intenzív kapcsolatok bontakoztak ki. A két állam közötti hasonlóság az Osztrák-Magyar Monarchiából és a későbbi csehszlovák, ill. jugoszláv történelmi tapasztalatokból származott. A különbségek a kormányoknak a lakosság általi támogatottságának mértékében, Németországtól és a szövetségesektől való függés intenzitásában, a gazdasági fejlettség szintjében és a háború általi érintettség nagyságában találhatók.

Szlovákiában *Hlinka* Néppártja (HSLS) tömeges támogatottságnak örvendett, melynek mérsékelt szárnyát *Jozef Tiso* elnök vezette. A szlovák állam fasiszta elemeinek ellenére mégis mérsékeltebb volt, mint az Olaszország és Németország segítségével hatalomra jutott horvát usztasa kormány. Mivel *A. Pavelić* nem tudott tömeges usztasa pártot létrehozni, pártját terjesztette ki az egész államra. Az usztasák embertelen terrorja következtében kb. 300000 horvátországi szerbet mészároltak le a háború alatt. Bár Szlovákia Németország ellenőrzése alatt állt, Horvátország valódi „pártfogója” Olaszország volt.

Míg Szlovákiában 1944-ig elcsendesedtek a harcok, addig Horvátországban 1941 júliusától állandóvá váltak. A horvát állam hatalma és tekintélye Zágrábra és környékére korlátozódott.

Németország számára mindkét állam élelmiszer és nyersanyag bázist jelentett. Míg Szlovákiában az ipar folyamatosan fejlődött, az infláció mérsékelte, a korona pedig stabil volt, addig Horvátország gazdaságilag stagnált.

1. A diplomáciai kapcsolatok felvétele

Az első kapcsolatfelvételt 1941. ápr. 15-én került sor: *Branko Benzon* németországi horvát követ táviratban a két állam közötti közelebbi kapcsolat kiépítését kezdeményezte *A. Macht*-tól. Az udvarias üdvözlésváltásokat a diplomáciai kapcsolatok felvétele követte: a szlovák külügyminiszter javaslatot tett a zágrábi szlovák követség megnyitására, majd 1941. május 15-én *Karol Murgaš* zágrábi chargé d'affaires-nek nevezte ki. 1941. május 26-án *Murgaš* átadta megbízólevelét *A. Pavelić*-nek, aki mint nagykövetnek adta át jóváhagyását. A tarka politikai múlttal és kevés diplomáciai tapasztalattal rendelkező *Murgaš* a Hlinka-gárda egyenruháját viselte és a gárda zászlaját tűzette ki a követség épületére remélve, hogy hamarosan követté léptetik elő. *Murgaš* felvette a kapcsolatot az NDH képviselőivel, a német követtel, az olasz és a magyar diplomátákkal, közbenjárt a horvátországi szlovákok német hadifogságból történő elengedésében és az első pozsonyi horvát követ, *Dragutin Toth* kinevezésében. Azonban *Murgaš*-t menesztették, az új zágrábi szlovák követ *Jozef Cieker* lett.

1941. október 16-án 3 szerződést kötöttek Szlovákia és Horvátország között:

1. *Kereskedelmi szerződés* (vagyonszerzés, vállalkozás lehetőségéről és az ezzel járó kedvezményekről – 1943. jún. 7-én lépett érvénybe).
2. *Árukereskedelemről és fizetési kapcsolatokról szóló egyezmény* (1941. okt. 16-án lépett életbe)
3. *Állategészségügyi szerződés* (a jószágokkal történő kereskedelmet könnyítette meg, érvénybe lépésének ideje: 1943. jún. 6.)

A kultúra területén már meglévő kapcsolatokra építhettek, amelyek diák- és tanárcsere programmal, ösztöndíjakkal, sportrendezvényekkel, egyéb kulturális programokkal és a horvát-szlovák társaság alapításának tervével egészültek ki. *Murgaš* figyelmet szentelt a 200 000-es nagyságú szlovák kisebbségnek is, mivel az NDH-ban helyzetük folyamatosan romlott és sokuk Szlovákiába való visszatérésre kényszerült.

J. Cieker 1941. dec. 4-én adta át megbízó levelét *A. Pavelić*-nek, aki *Josip Berković*-ot nevezte ki új pozsonyi horvát követté (1941. dec. 19.)

2. A Szlovák Köztársaság és a Független Horvát Állam közötti kapcsolatok kulminálódása (1942)

Ezt az időszakot kölcsönös állami szintű látogatások, magas rangú állami kitüntetések átadása, kiterjedt kulturális-művelődési és hanyatló kereskedelmi-gazdasági kapcsolatok jellemzik. Ebben az évben *Cieker* követ katasztrofális horvát helyzetről és a kormány nagyfokú elutasítottságáról tájékoztatja *Tiso* elnököt. Bár történtek minisztercserék az NDH kormányában, lényegi változás nem következett be és a két ország közötti kapcsolatok kül- és belpolitikai tényezők miatt fokozatosan elsorvadtak. *Cieker* szorgalmazta azt is, hogy a horvátországi szlovákok megalakíthassák a Szlovák Nemzeti Egyseget (SNJ), ám az ügy rendezését a horvát hivatalok folyamatosan gátolták.

3. A szlovák-horvát kapcsolatok hanyatlása és vége (1942 vége – 1945 májusa)

Németország hűséges szövetségeseiként mindkét állam kölcsönös együttműködésre volt ítélve. 1943-ban a kölcsönös kapcsolatok nagykövetségi jelentésekben, kulturális rendezvényekben, a horvátországi szlovákok nem túl hatékony megsegítésében és néhány magánlátogatásban merült ki. *Cieker* már nem csak a lakosság elégedetlenségéről tájékoztat, de a kormány egyes képviselőinek véleményéről is, aki a kormányt hibáztatják a kialakult helyzetért, a politikai káoszért. *Cieker* tájékoztatásai sok horvát képviselő nemtetszését váltotta ki, de a szlovák politikusok az ott élő szlovákoktól is kaptak híreket: az SNJ továbbra sem működhetett. 1943. jún. 26-án jóváhagyták az SNJ alapszabályait, de a szervezet gyakorlatban teljesen tehetetlen maradt. Az új zágrábi szlovák követ *Viktor Bečka* tovább figyelte az NDH helyzetét és reális híreket küldött. Gazdasági téren már nem lehetett mit tenni, a kulturális kapcsolatok pedig kevésbé ünnepélyes formában éltek tovább.

A két állam viszonyában a Szlovák Nemzeti Felkelés (SNP) hozott radikális változást: mindkét országban harcok folytak, mindkét állam lakossai deklarálták Csehszlovákia, illetve Jugoszlávia megújítását, és harcoltak a kollaboráns rezsimek ellen. Mindkét állam agonizált. Az utolsó követségi bejegyzés 1945. május 3-án kelt.

4. A szlovák-horvát kapcsolatok nemzetközi összefüggésben (1941-1945)

Az NDH Németország támogatásával jött létre és működhetett, ezért nem kapott olyan nemzetközi elismerést, mint a Szlovák Köztársaság. A Vati-

kán pl. nem ismerte el az új horvát államot, de a Szentszék megfigyelői által nem hivatalos kapcsolatot tartott fenn vele. Horvátország az 1941. május 18-án megkötött római szerződést követően elveszítette Dalmáciát és az adriai szigeteket Olaszország javára. A lakosság igen hamar a német-olasz szövetség ellen hangolódott. Az usztasa képviselők többsége a háború előtt éppen olasz, ill. magyar emigrációban élt. Az NDH fokozatosan Románia és Szlovákia felé kezdett közeledni: mindhárom állam attól rettegett, hogy Magyarország nem mondott le a történelmi Magyarország megújításának gondolatáról. *Ion Antonescu*, a román állam vezetője, 1941. május 8-án táviratban fejezte ki *A. Pavelícnek* a két állam közötti szoros kapcsolatok megkötésének óhaját. A horvát diplomáciai ügyintézésben *Ivan Milecz* bukaresti és *Bohdan Galvának* római követ kínálta segítséget.

Mindhárom állam körültekintően járt el: minisztériumi szinten egyetlen találkozó sem valósult meg. 1941 júliusában Zágrábban, októberben Pozsonyban volt hasonló találkozó, melynek középpontjában a magyar kérdés állt. Horvátország 1941 augusztusában, Szlovákia októberben fejezte ki egyetértését a kulturális közeledéssel összefüggésben, majd megkezdődtek a tárgyalások a két-, ill. háromoldalú együttműködésről. A magyarok és az olaszok hamarosan Berlinben tiltakoztak az „új kisantant” szellemének újraélesztésétől tartva. Tiltakozásuk a diplomácia terén is megnyilvánult. *Ion Antonescu* Berlinben nyíltan beszélt a három ország közötti „tisztán intellektuális” közeledést elősegítő egyezségről. Ezt követően a szlovákok, a románok nagy csalódására, visszavonulót fújtak.

A horvát viszonyok konszolidációja Olaszország kapitulációjával sem valósult meg: megerősödtek a nemzet felszabadító mozgalmak. Románia 1943-ban kapitulált és hadat üzent Németországnak és többé nem ismerte el a Szlovák Köztársaságot.

Szlovákiát és Horvátországot a náci Németországgal való együttműködésük következtében sem a Hitler ellenes koalíció tagjai, sem pedig a semleges államok nem ismerték el a nemzetközi jog alanyaként: kizárólag Csehszlovákia és Jugoszlávia folyamatosságát ismerték el.

Császári Éva

A kisebbségvédelem gyakorlata a weimari Németországban

Gornig, Gilbert: Minderheitenschutz in Deutschland – insbesondere in der Zeit der Weimarer Republik. = Europa Ethnica. 67. Jg., 2010. 3-4. no. 55-65. p.

Németországgal kapcsolatban gyakrabban kerül szó határon túli történelmi kisebbségeiről, vagy a porosz előzménnyel kapcsolatos hatalmi expanziós korszakokról, amikor más népeket uralma alá hajtott; nem beszélve a náci rezsim világuralmi törekvéséről és gyilkos hatalmi tobzódásáról. Ismert ugyanakkor néhány olyan történelmi szakasz is, melyek során a német állam konstruktív politikai viszonyt igyekezett kialakítani a területén élő etnikai kisebbségekkel. Ilyen szakaszok: a két világháború közötti Weimari Köztársaság időszaka Hitler hatalomra jutását megelőzően, később pedig a háború utáni időszakok.

Egy-egy távoli utalás erejéig emlékeztessünk a kisebbségvédelmi politikum korai németországi-ausztiai jelentkezésére: A kora-újkor belnémet felekezeti küzdelmei során az első vallásbékék – Nürnberg, 1532; Augsburg, 1555 – nem csekély jelentőséggel bírtak a vallási másságok egymás mellett élési esélyeire nézve, ilyen értelemben ezekkel a békeszerződésekkel sor került a problematika első pozitív jogi szabályozására; az 1815-ös bécsi kongresszuson Lengyelország újrafelosztása kapcsán a kedvezményezett hatalmak – Oroszország mellett Ausztia és Poroszország – legalább névleg kötelezettséget vállaltak a lengyel nemzeti kultúra jogainak biztosítására.

*

A kisebbségvédelmi problematika az első világháborút lezáró békekötésekhez kapcsolódva nemzetközi horizonton került felszínre; ezt a háborús veszéllyel járó etnikai feszültségek megelőzésének gondolata motiválta. A győztes hatalmak diktátumával átrendezett Európa (főként Közép- és Kelet-Európa) nemzeti-etnikai kisebbségeinek létszáma összességében a háború előtti 54-ről leapadt ugyan cca. 17 millióra; ez sem kevés, ezen túl azonban a határok átszabásával jelentős súlyú új kisebbségek jöttek létre. Újabb határon túli nemzetrészek keletkeztek például Németországnak. A háborúban vesztes német állam a maga részéről jegyzékben jelezte e nemzetrészeire vonatkozó elvárásait a versailles-i békekonferenciának. A kisebbségvédelem bizonyos követelményeit, nem csak a német kérésnek eleget téve, bele is foglalták az új területekkel gyarapodott államokkal megkötött békeszerződésekbe. A végleges határok megvonását egyébiránt olykor utólagosan lebonyolítandó népszavazások eredményéhez, illetőleg

népszövetségi konszenzus mellett kisebbségpolitikai vállalásokat rögzítő kétoldalú megállapodásokhoz kötötték. Németország is népszavazás útján tarthatta meg Kelet-Poroszország mazuriai peremének bizonyos hányadát, biztosíthatott Danzig/Gdańsk-nak népszövetségi szabad városi státuszt (1920), és nyerhette vissza Felső-Sziléziát (1921, utólagos határmegvonással). E két utóbbi eset vont maga után kétoldalú szerződést is a kisebbségek jogállásának vonatkozásában.

A békekonferencia részéről kisebbségvédelemmel kapcsolatos ígérek első lépésben nem merültek fel a területvesztes Németországgal szemben, annál kevésbé, mivel szűkebbre vont területén nem is kellett számolni jelentősebb számarányú etnikai vagy egyéb kisebbségekkel. (N.B. a győztes vezető hatalmak ettől magukat is „megkímélték” olyan esetben is, amikor kisebbségi szempontból igazán meglett volna a tétje.) Németország új köztársasági alkotmányában (1919), illetve a kapcsolódó tartományi alkotmányozás (mindenekelőtt a legerősebben érintett porosz alaptörvény) talaján saját elhatározásból szánt esélyegyenlőséget „nyelvi” kisebbségeinek a jogalkotás, illetve jogalkalmazás vonatkozásában, „először is” az anyanyelvhasználat vonatkozásában az oktatás, másodszorban pedig a hivatali ügyintézés vagy az igazságszolgáltatás területén. Ilyen tekintetben szóba jöhetnek lengyelek – a nyugat-porosz-lengyel határ mentén, illetve Felső-Sziléziában, észak-schleswigi dánok, luzsikai vendek/szorbok, valamint kelet-poroszországi litvánok; viszont nem érinthette a kedvezményezés németajkú lengyeleket, vendeket, mazúrokat, kasubokat vagy frizeket, továbbá általában a zsidó lakosságot. (Nemzeti elfogultságtól mentesen: nyugodtan ide sorolhatjuk a kisebbségbe került 3 milliós magyarságot – a szerk.) A vonatkozó 113. cikkely homályos fogalmisága („más nyelvű lakosságrészek”, „nyelvhasználat”, „nem csorbítani”) ugyanakkor legfeljebb csak sugallja, hogy nyelvi-etnikai kollektívumok esetleges pozitív diszkriminációjáról volna szó. Egyéni jogalanyokra történő lebontás híján így a kapcsolódó törvényszabályok sem szerezhettek kötelező érvényt az elképzeléseknek, miközben, persze, kollektív jogok sem kerülnek terítékre. Németország alkotmányos igyekezetét a kisebbségvédelmet illetően egyébként nem utolsósorban a példamutatás szándéka vezette abban a reményben, hogy a gesztust szomszédai viszonozzák.

A weimari, illetve a tartományi alkotmány szellemében mindenestre Szászország már 1919-től iskolatörvényi keretben intézkedett az anyanyelvű oktatás lehetőségéről (nyilvános- és magániskolai szinten, alsó-és középfokon egyaránt), valamint népismereti tantárgy bevezetéséről a vend lakosság körében. Ennél kiterjesztettebb, a közigazgatási és igazságszolgáltatási szférára is vonatkozó intézkedések a Danzig és

Lengyelország között kötött megállapodás (1920, kibővítés: 1921) keretében léptek életbe a lengyel lakosság javára. Porosz részről dán kisebbségi vonatkozásban csak 1926-tól (két lépcsőben) iskolai területen történt előrelépés, majd pedig – az 1922. évi német-lengyel Felső-Szilézia-egyezmény nyomán – 1928-ban születtek a danzigiehez hasonló nyelvhasználati jogosítványok. A Felső-Szilézia-egyezmény – papíron – lényegében átfogóan szabályozta a lengyel kisebbség jogállását a tartományon belül, kiterjedt az élet, a szabadság, a hitélet védelmére, a törvény előtti egyenlőségre, a nyelvhasználat minden szintű szabadságára, az egyesületi életre stb. Az oktatási intézmények meghatározott igénylő létszám esetén kötelezve voltak anyanyelvű osztályok indítására. Az iskolai, a kulturális, egyházi és szociális intézmények szabadon alkalmazhattak „külföldi”, azaz lengyelországi munkaerőt, alkalmazottat. A jogok érvényesítéséért eseti felszólamlások (petíciós rendszer) alapján a Népszövetségnek kellett garanciát vállalnia, ennek a gyakorlata azonban csekély eredménnyel járt.

*

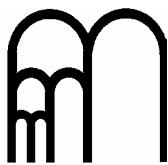
A nemzetiszocialista politika a lehető legnyíltabb és legerőteljesebb formában lépett fel a határokon kívül élő „nép-társak”-ért. Nemzetközi jogi szintű szabályozást erőltetett ki 1940-ben Magyarországgal, valamint Romániával mint szövetségesekkel. Más szomszédait addigra fegyverrel kényszerítette térdre. A maga nem német (és nem is árja) hátterű polgártársait a weimari alkotmányt felülírva egyre élesebb formában taszította ki, és csakhamar „más módszerekre” váltott. Egyes alkotmánypontok gyakorlatba tételére idő sem maradt Hitler hatalomátvételéig. A második világháború után az európai nyugat az etnikai, faji osztályozások gettósításához vezető, népirtásba torkolló következményei láttán egészében elfordult mindenfajta tételes kisebbségpolitikától, úgy vélte: különböző identitások együttélése egyéni szabadságjogok alapján, valamint általában a diszkrimináció tiltása útján biztosítható. Új szakasz nyílt az európai egységesülés folyamatában: a kontinens keresi a közös nevezőt az egyéni és a kollektív jogok érvényesítése számára – a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992), a nemzeti kisebbségekről szóló keretegyezmény (1995) és más államközi megállapodások útján.

A ma hatályban lévő német alaptörvény nem ismeri a kisebbség fogalmát, ez létrejöttének időpontjával (1949) magyarázható. Kisebbségvédelmi potenciált ugyanakkor számos cikkelye vagy bekezdése tartalmaz, ami megfelelő alapot nyújt a vonatkozó, mindenkor aktuális törvény- és rendeletalkotáshoz. Hozzá kell tenni: a belpolitikai kompetenciák megszlanak a tartományokkal, az alaptörvény tartalma is a tartományi alkot-

mányok sorában differenciálódik. Így lényegesen konkrétabb kisebbségvédelmi potenciál jelenik meg regionális bontásban (Schleswig-Holstein, Szászország, Brandenburg, Mecklenburg-Elő-Pomeránia) az adott lakossági összetételnek megfelelően.

(Gilbert Gornig a nemzetközi és európai jog professzora Marburgban.)

Komáromi Sándor



Pro Minoritate

2011. ősz

Lőrincz Csaba-díj

ÓDOR Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után

Nyugat-Balkán és az integráció

SAMSON, Ivo: Az Európai Unió bővítése: folyamatosság vagy „megtorpanás”

ŽORNACZUK, Tomasz: Az unió bővítésének kilátásai a Nyugat-Balkánon az EU Tanácsának lengyel elnöksége alatt

STRÁŽAY, Tomáš: A visegrádi négyek és a Nyugat-Balkán – az inspiráció új forrásainak nyomában

SZILÁGYI Imre: Regionális együttműködés és EU-integráció a délszláv térségben

SEMANIC, Hana: EU-integráció szeparáció által. Etnikai csoportok intézményesítése Bosznia-Hercegovinában

NAJŠLOVÁ Lucia: Törökország az arab tavaszban és az európai télben

Cigány kisebbség: oktatás, egyház, kultúra

PAPP Z. Attila: Idősoros roma tanulói arányok az iskolában és kihatásuk a kompetenciaeredményekre

KOZÁK Gyula: Szempontok a romániai roma foglalkoztatottság kutatásához

FOSZTÓ László: Hol a helye a romáknak az erdélyi egyházakban? Vallási intézmények és társadalmi integráció

TOMA Stefánia: A túlsordult teli pohár és az etnikai konfliktusok esete Romániában

BALOGH Lídia: Esztétikum közcélra. A szimbólumok, mítoszok, illetve allegóriák közösségi szerepéről, a roma nemzetépítési törekvések példáján keresztül

Szemle

SZESZTAY Ádám: Erdély térbe vetített történelme

Bereznay András: *Erdély történetének atlasza*, Méry-Ratio Kiadó, 2011

KISGYÓRI Roland: A szabadság születésnapjára

Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában*, Konrad Adenauer Alapítvány, Budapest, 2011

AUSZTRICS Andrea: Sokszínű Európa Budapesten

Zahorán Csaba és Kollai István (szerk.): *Europe in Budapest. A Guide to its Many Cultures*, Terra Cognita Alapítvány Budapest, 2011

Szerkesztőség: 1055 Budapest, Falk Miksa u. 6., Tel.: +36-1-445 04 73, fax: +36-1-445 04 79

Internet cím: www.prominoritate.hu, E-mail: redactio@prominoritate.hu

SZERZŐINK FIGYELMÉBE

A kéziratot – lehetőleg – e-mailben kérjük, legalább Word 6.0 formátumban juttassák el a szerkesztőség címére (cholnoky@mol.gov.hu)

Szövegközi illusztrációként a kézirathoz fekete-fehér fényképet, grafikont, ábrát, táblázatot stb. külön fájlban lehet mellékelni. Ez esetben kérjük, hogy a képaláírás pontos szövegét is szíveskedjenek megfogalmazni.

A szövegközi kiemeléseket a szerző a kéziratban *kurzíválva* jelezze, a jegyzeteket lábjegyzet formájában helyezze el, a kézirat lapjait folyamatosan, arab számokkal számozza.

A jegyzetapparátusban a szerző a hivatkozott mű szerzőjét normál álló betűkkel, a hivatkozott mű címét (folyóirat, tanulmánykötet esetén annak címét) *kurzíválva* emelje ki, és pontosan tüntesse fel a hivatkozott bibliográfiai adatokat.

A tanulmányok terjedelme lehetőleg ne haladja meg az egy szerzői ívet (40 ezer „n”), a kiemelt recenzióké, kritikáké a 15 ezer „n”-et; a Szemle rovatban közölt referátumoké a 10 ezer „n”-et.

A tanulmányokhoz kérünk 5-6 soros magyar és lehetőleg angol nyelvű rezümét, valamint címfordítást mellékelni. A Szemle rovatban közölt írások bibliográfiai leírása:

Szerző (vezetéknév, vessző utónév): cím, alcím = forrás (általában folyóiratcím), évfolyam, év, szám, lapszám (től – ig).

Levéltári anyag esetén: a levéltár megnevezése, az irat megnevezése, dátuma, lelőhelye, jelzete. Az irat többszöri megjelölése esetén: a levéltár rövidített jelölése (pl. MOL), az irat jelzete (pl. Belügyminisztérium Elnöki iratok: XIX-B-1-r).

A kéziratok leadási határideje: a negyedév első hónapjának vége. A tanulmányokat a szerkesztőbizottság tagjai vagy más szakemberek lektorálják, a közlésről – e vélemények alapján – a főszerkesztő dönt.

Jelen felhívást a Kisebbségkutatás folyóirat honlapján:

<http://www.hhrf.org/kisebbsegkutatás>
is közzétesszük.