

1991.

Ára: 40 Ft

# Pro Minoritate

A  
határokat  
túlélő kisebbségekért

A FIDESZ Közép-Európai és Kisebbségi Csoportjának tájékoztatója



Bálványos  
'91

A Pro Minoritate bemutatkozik a II. Bálványosi Szabadegyetemen. A tábor a MMSzS és a FIDESZ szervezte, házigazdája a Kézdivásárhelyi MADISz volt.

A szerző a tekintélyes londoni Közzétapasztalási és Politikatanománi Iskola politológusa, aki az etnikai konfliktusok legfontosabb megoldási mechanizmusáról tartott előadást Bálványoson. Az előadás szerkesztett szöveget közöljük.

Brendan O'Leary

## Előadás Erdélyben

### 1-2. Népiptás és tömeges kitelepítés

A kilencből a két megoldás morális szempontból teljesen elfogadhatatlan (bár alkalmazták őket a kommunista diktatúrák és szinte sohasem „akárásek” Csak arra néztek, hogy a konfliktust a végleges megoldás helyett át- helyezzék térben és időben.

### 3. Hegemonikus elnyomás

Elnyomó rendszerben a rivális közösségek közötti konfliktust elfojtják Jugoszláviában — mielőtt kitört volna a moslami polgárháború — meg a kommunista rendszer fénykorában a kommunista párt erőszakkal elfojtotta az etnikai konfliktusokat. Ugyanezt tette Szovjetunióban is a kommunista párt (a népiptás és a tömeges kitelepítések mellett). A kommunista kedvelt módszere, a konfliktusok elfojtása nem új,ők csak egyszerűen folytatják azoknak a birodalmaknak a gyakorlatát, amelyeknek a helyére lépnek (a csi: Oroszország és az Osztrák-Magyar Monarchia).

Etnikai elnyomó rendszeret olyan államokban is létre lehet hozni, amelyek formálisan liberális demokráciák. Liberális demokrácián a legprimitívebb megközelítésben egyszerűen a többség uralmat értük. De ott, ahol két vagy több népipt kialakult etnikai közösség létezik, ott a többségi uralom végzetes következményekkel járhat. A Westminster-modellként is ismert brit kormányzati rendszer — amely a magyar elnök után lemasolta a XIX. században — többségi uralmi rendszer, amelyben a választási szisztéma a kétpárti választádkódást van hivatalva fenntartani. Ez a rendszer viszonylag jól működik, ha rendszeres a hatalomváltás. Ez jól is működött Nagy-Britanniában, de csak ezért, mert a lakosság legnagyobb része britnek tartja a magát. De amikor az egyszerű westminsteri modellt olyan országokra exportálták, ahol a társadalom két vagy több etnikából állt, és a népnek nem volt egységes etnikai vagy nemzeti azonosságadata, a modell általában a katasztrofális csődöt mondott. Afrikában és Dél-Ázsiában sok egykori brit gyarmaton a függetlenedés után a westminsteri modellt építettek ki, amely rövid idő alatt valamelyik etnikum dominanciájához vezetett, és talán csak India és Sri Lanka kivételével — szinte kivétel nélkül mindenütt diktatúrává fordult az a modell. Ezeket írásztáiban egy liberális demokrácia mint Westminster modelt vezetett 1920 és 1972

között. A helyi lakosság két etnikai csoportra oszlott: a 60 százalékos kisebbségi utasítási protosztársokra (a brit telepesek leszármazottai), akik azt akarták, hogy Észak-Írország Nagy-Britannia része maradjon, a csaknem 40 százalékos főleg katolikus ír nacionalistákra (az eredeti lakosság utóda), akik pedig azt akarták, hogy Írországgal független nemzetállamot alkothassanak — Gondolom, az Erdélyi vagy hasonlóagók és ellenzék nem fogják eaverolni a figyelmüket — Az észak-írországi miniszteri rendszerben a többség arra használhatta fel a szabad választásokon aratot győzelmét, hogy elnyomja a kisebbséget. Kiszájtította a rendszert, a briti rendszert, uralma megszilárdítása céljából manipulálta a választási szisztémát, diszkriminációt alkalmazott a foglalkoztatásban és az állami lakásépítési eszközök elosztásában, diszkrimináció érte a kisebbséget a nyelv használatában, az oktatásban, az egészségügyet pedig a többség kezében megfordította. Az eredmény a kisebbség sorában aránytalanul gyakoribb volt az emigráció, mint a többségnél, és az az hol a polgári engedélenséghoz, hol a félkatonai lázadához folyamodtak. A tanulság nyilvánvaló: a liberális demokrácia önmagában nem garantálja az etnikai kisebbségek szabadsgát, s ahol két vagy több etnikai közösség van, s ezek különböző nemzeti-államokhoz akarnak tartozni, ott a többségi elvű liberális demokrácia veszélyei még nyilvánvalóbbak. Sőt, még az eredetileg kisebbségvédelemre szánt liberális demokráciákus modellék sem váltak be (lásd Izraelben a palesztinokkal, az Egyesült Államokban a negerekkel szembeni bánásmódot).

### 4. Az önrindelkezés és elszakadás

Az önrindelkezés alapján az etnikai közösség szavazással döntheti el, hogy melyik államhoz akar tartozni, s ennek megvalósítására huzták meg a határokat. A fő probléma az, hogy három kérdést kell megválaszolni:

- Kik alkotják a népet?
- Területük hol valószínűleg meg az önrindelkezés?
- Kik képviselik a többséget?

Jugoszlávia esetéből láthatjuk, hogy ezek nem akadémikus kérdések. Arról nem is igen van vita, hogy kik a szlovének, és mindenképp tud válaszolni arra a kérdésre, hogy hol van Szerbia, de mindaz már nem érvényes Horvátországra és Szerbiára. Erdélyben két népipt populáció él egyaránt, keveredve, akarsák Írországgal, és az érintett kisebbségek erősen vitatják azokat a teri-

leteket, amelyeket egy esetleges népszavazáshoz kijelöl-  
nének. Mindkét etnikai közösség azt tartja, hogy része  
egy másik nemzetnek, így az önrendelkezés elve nem  
lehet döntő.

*Az önrendelkezés alkalmazása csak ott egyszerű, ahol  
nincs népos kisebbség, vagy ahol az érinített kisebbség  
születnieg eléggé elkülönítve él. Ahol az önrendelkezés  
megvalósítása nem egyszerű, ott az érintett állam nagy  
valószínűséggel sovinszta vagy harcias módon fog vi-  
selkedni. Bár igaz, hogy a nemzetközi hidegháború meg-  
szűnésével jóval nagyobb lehetőség van a sikeres területi  
elszakadásra és a szuperhatalmi straségiai érdekekből  
mesterségesen befa gyasztott határok megváltoztatásá-  
ra. Ez a módszer nagy valószínűséggel továbbra is erő-  
szakot szül, és csak nagyobb problémákat okoz, mint  
amilyenek megoldására akarják felhasználni.*

## 5. Asszimiláció vagy Integráció

Ez a módszer megpróbálja az etnikai közösségeket  
egy új, absztrakt identitásúdat köré asszimilálni. Az  
integráció hívei szeretnék csökkenteni az etnikai kö-  
zségek közötti különbségeket, ezért támogatják, hogy  
rivalizáló közösségek gyermekei ugyanabba az iskolába  
járjanak, az állami és magán-lakásépítés szétválasztásával  
eljejt akarják venni az etnikai elkülönülésnek, bizo-  
sítják, hogy a munkahelyeken integrálódjanak a kö-  
lönözö közösségek tagjai. Van, amikor ez a módszer  
bevalik. A kanadai új bevándoroltaknál például a saját  
nemzetudatukon felül kanadai identitás is kialakult.  
Az Egyesült Államok „olvasztótegléjében” is végbement  
bizonyos etnikai asszimiláció (eltekintve a feketeikkel  
és az indiánokkal szembeni bánásmódtól). Ezekben a  
sikeres esetekben azonban immigrációról van szó, amikor  
is a bevándorlók — siveben legalábbis — szeretnék saját  
kulturájukat hozzáigazítani új hazájukhoz; a befogadó  
országhoz. De arra már sokkal nehezebb példát találni  
a modern történelemben, amikor az etnikai integráció,  
illetve asszimilációds feltételei tényleg megválnának.  
*Há az egyik közösség nyelve, kultúrája, vallása előbb-  
ségeit élve, akkor nem asszimilációról vagy integrációról  
van szó, hanem anncióról, amit gyakran nevezhetünk  
kulturális népirásnak.*

## 6. Kantonok létrehozása

Ez az egyik eleme az etnikai konfliktusok svájci  
megoldásának. Ennél a módszernél az adott területet  
mikrotérszetre osztják fel, és a politikai hatalmat új  
és nagyon kicsi egységekre ruházzák át, melyek mind-  
egyike miniszuverenitást élvez. *A kantonok határtól vagy  
úgy húzzák meg, hogy etnikailag és vallásilag homogén  
területi egységeket jöjjenek létre, amelyekben a többségi  
elut kormányzás gyakorlatilag egyet fog jelenteni az adott  
községség önkormányzatával, vagy úgy, hogy a rivalizáló  
községség közötti határmegozszozon alapuló kor-  
mányzásnak helyi formája alakújon ki.*

A kantonizálás a konfliktusterületet kicsi, kezelhe-  
dőbb egységekre osztja. A kantonokat a központi kor-  
mány hozza létre, de kantonizáció megvalósulhat az  
etnikai konfliktusban leginkább érdekeket külső államok

közös egyetértésével is. Persze mindig fennáll annak a  
veszélye, hogy a hatalom és az igazságszolgáltatás kan-  
tonizálását félkatonai szervezetek arra használják ki,  
hogy ellenőrzésük alá vonják a terület egy részét, és  
„felszabadított övezetként” kezeljék. Ezzel együtt is  
kantonizálás legalább annyira reális dolog, mint a ha-  
gyományos nacionalizmus vagy irredentizmus. Az is a  
kantonizálás mellett szól, hogy fokozatosan is megva-  
lósítható, szemben az államhatárok megváltoztatásával,  
ami mindig drasztikus, és lehetővé teszi a kormányok  
számára, hogy bármilyen kísérletet visszacsináljanak,  
ha rossz felé mennek a dolgok.

## 7. Föderalizmus

Föderalizmuson nem azt az állföderalizmust értem,  
ami a Szovjetuniót jellemezte mostanáig. A valódi fö-  
derációban mind a központi kormánynak, mind a helyi  
kormányoknak megvan a maguk hatalma, bár az is  
elfordulhat, hogy bizonyos kérdésekben osztoznak a  
hatalmon, és a központi kormány nem változtathatja  
meg egyoldalúan az alkotmányt. A föderáció fogalma  
automatikusan magában foglalja a kétkamarás törvény-  
hozás, amelyben a föderatív kamarában a legkisebb  
egységek általában létszámukhoz képest nagyobb kép-  
viselést élveznek.

A föderalizmus hívei azt állítják, hogy ha a föde-  
ráción belüli határok megfelelően az illető etnikai, val-  
lási vagy nyelvi közösségek közötti határoknak, akkor  
a föderalizmus hatékony konfliktusmegoldó eszköz, mi-  
vel az etnikailag heterogén társadalmat kevésbé hete-  
rogén egységekre bontja. De a hosszabb ideje fennálló  
liberális demokráciákban meglévő hét valódi föderáció  
közül csak három érte el ezt a célt: Belgium, Kanada  
és Svájc. A másik négyben (Ausztrália, Ausztria, Né-  
metország és az Egyesült Államok) ez a cél nem valósult  
meg. Abban a három országban, ahol a föderáció bevált,  
és annak a szerepcsés véletlennak köszönhető, hogy  
az érintett etnikai közösségek földrajzilag élesen elku-  
lönülnek egymástól. Mivel Romániában nincsenek meg-  
bízható népszámlálási adatok, így nehéz felbecsülni,  
hogy földrajzilag a föderalizmus szöbajóható megoldás  
volna-e, de az a gyanúm, hogy az erdélyi feltételek  
nem alkalmasak föderációra.

Mindenesetre a föderalizmus mint konfliktusme-  
goldó módszer nem sok eredményt tud felmutatni. A  
Szovjetuniót és Jugoszláviát most félretéve a föderációk  
Ázsiában és Afrikában mindenütt összeomlottak, s eza-  
lól talán csak India a kivétel. És ami talán még fon-  
tosabb: *Belgium kivételével sehol sincs példa olyan si-  
keres föderációra, amely két egységből állna.*

## 8. Az arbitrázs

A döntőbíráskodás azt jelenti, hogy a rivalis szub-  
kulturák fölött egy semleges, illetve a két (vagy több)  
érintettet képviselő tartóság lép közbe. Különbznik a  
többi stabilizáló módszertől, mert a konfliktusmegol-  
dásban olyanok vesznek részt, akik nincsenek érintve  
a vitában. Az elfogultatlanság (vagy állítólagos elfogu-  
latlanság) lehetővé teszi a döntőbíráskodó személynek



*Brendan O'Leary a Balfényosi Alkotmány*

vagy államnak, hogy megnyerje a vitázó etnikai csoportok hallgatólagos jóváhagyását vagy akár támogatását is. (A döntőbíráskodás megkülönböztetendő a közvetítéstől. A döntőbíró meghozza a megfélelő döntéseket, míg a közvetítő csak elősegíti azt. Jugoszláviában például az Európai Közösségek csak közvetítettek, de nem döntőbíráskodtak.)

Az arbitráznak előfeltétele, hogy a szemben álló felek szívesen körben elfogadják a döntőbíró semlegesességét. Mivel hazai és nemzetközi fogásra támaszkodva mindkét oldalon lehet adni azt az állítást, hogy valaki semleges, mint azt, hogy valaminek a híve, így mindig kétféleképpen kell fogadni a döntőbíróknak azt az állítását, hogy ő semleges. Nem sok megfigyelő hiszi el, hogy pártatlan volna Szíria libanoni intervenciója vagy a szovjet szövetségi beavatkozás Karahátságban.

A döntőbíráskodásnak két alapvető formája van: a belső és külső, és mindkettőt különböző típusú ügynökök valósíthatják meg.

A belső döntőbíráskodást megvalósíthatja például egy olyan személyiség, aki nem tagja a szemben álló fő etnikai csoportok egyikének sem: ilyen volt Kennedi Kaunda és Julius Nyerere a függetlené vált Zambiában és Tanzániában. Alkalmasság erre olyan államférfiak is, akiknek megvan az erkölcsi tekintélyük, hogy felülemelkedjenek saját etnikai származásukon: például Mahatma Gandhi Indiában, Tito elnök Jugoszláviában. Ejjátzahatja ezt a szerepet olyanvalaki is, akinek jó

kapcsolatai vannak az összes főbb etnikai csoporttal: például Siaka Stevens Sierra Leonóban. A belső döntőbíráskodást elláthatják hiteles elfogulatlan intézmények is. Sokan mondják például, hogy az Egyesült Államokba az 50-es és a 60-as években a Legfelső Bíróság Warren bíró vezetése alatt döntőbíróként lépett fel a feketék és a fehérek közötti konfliktusokban. A szövetségi kormányok is döntőbíráskodhatnak a föderációt alkotó egységekben az etnikai konfliktusokban, amint ez Kennedy és Johnson elnöksége alatt történt az Egyesült Államok déli államaitban, vagy történelk rendszeresen Kanadában ahol az ottawai kormány alkotmányjogi felelősséggel tartozik a tartományok bennszülött kisebbségeiért. Végül: belső döntőbíró lehet egy politikai párt is. Az egypartrendszerrel azzal a vitatható tézissel szokták igazolni magukat (a marxista-leninista dogma mellett), hogy az állampárt magában tömöríti a rivalizáló etnikai közösségek legfontosabb tagjait, és körülbírában tartja törekvésüket. Ezzel érvelte Nkrumah Ghanában a 60-as években, Nimeri elnök Szudánban a 70-es években és Mugab Zimbabwében a 80-as években. Többpartrendszerben a döntőbíró szerepét betöltheti egy olyan befolyásos párt is, amelyet elég elfogulatlannak ítélnék meg a vitázó felek ahhoz, hogy vezetékessen egy etnikailag vegyes koalíciót.

A külső döntőbíráskodás ezzel szemben azt sugallja, hogy az etnikai konfliktust nem lehet sikeresen megoldani az adott politikai rendszerben. A külső döntőbíró szerepét betöltheti egy kívülről álló személy vagy más állam, egy bilaterális ténylező vagy egy multilaterális erő. A multilaterális döntőbíráskodást — ami eredetileg az ENSZ békefenntartó erőinek lett volna a feladata — váltakozó sikerrel alkalmazták Cipruson vagy Közép-Kélelen és Afrikában. Ez a fajta döntőbíráskodás általában annak a jele, hogy az adott konfliktus megoldhatatlan és a nemzetközi szét bizonyságot vaszélyeztetni. Ha megjelenik országokban az ENSZ, akkor már tudhatod, a problémád soha az életben nem fog megoldódni!

A bilaterális döntőbíráskodás érdekelheti legjobban ennek az elődának a hallgatóit. A bilaterális döntőbíráskodás teljes megvalósulása esetén két állam együttesen gyakorol szuverenitást egy vitatott terület fölött, vagy az egyik állam, amely az adott terület feletti szuverenitással rendelkezik, megállapodást köt, amelynek értelmében konzultál a másik érdekelt állammal arról, hogyan kormányozzák a kérdéses területet. Például az 1985-os angol-ír megállapodás kormányközi konferenciát állított fel, amelyen a brit kormány az állami politikának minden olyan aspektusát, amely érinti Észak-Írországot, megvitátja Írország kormányával. A megállapodás lényegében elismerte, hogy az Egyesült Királyság kormánya nem tekinthető kellőképpen elfogulatlan döntőbíróknak Észak-Írországnak. Az egyezmény nem tökéletes, de azért mégiscsak valamilyen győzelmű, és elősegítheti a hosszú távú rendezést. Az olasz és az osztrák kormány hasonló megállapodást kötött 1946-ban a Dél-Tiroliól, a déli-tiroli német ajkú közösség jogainak, etnikai sajátosságainak védelméértől, kulturális és gazdasági fejlődésének biztosításáról. Ha a magyar kormány el akarja kerülni az irredentizmus veszélyét és a Romániával való háborút akkor a legvárhatóbban fontosabb lenne, hogy milyen megállapodást tudna ki-

alkudni a román kormányval a romániai magyar kisebbség érdekeinek biztosítására.

## 9. Konzociáció vagy hatalommegosztás

A hatalommegosztás elvei jellemzők a stabil liberális demokráta államra, amelyek akkor is fennmaradnak, ha mely etnikai vagy vallási ellenfeleket osztják meg a lakosságot. A hatalommegosztás megvalósíthat az egész állam vagy az etnikai konfliktus sújtotta régió területén, a központi vagy a helyi kormányzat szintjén.

A konzociációs demokráciáknak általában négy jellemzőjük van:

- Nagy koalíciós kormány, amely magában foglalja a megosztott társadalom fő részeit képviselő politikai pártokat vagy az egyszerű többségnél nagyobb többségű kormányt, amely garantálja az etnikai kisebbségek képviselődését.
  - Az arányosság szabályok érvényesülnek az egész közéletben, vagyis minden etnikai közösség arányosan van képviselve a törvényhozásban, a végrehajló hatalomban, a bírói rendszerben, a közhatalokban és a rendőrségben, vagyis a liberális demokráta állam alapintézményeiben. Az arányosság érvényesül az állami foglalkoztatási politikaiban, a közintézményekben (mindenekelőtt igazságosan részestül a közintézményekből, például oktatási és főmegtartóképzési intézményekből). Az arányosság vonatkozhat még a magánfoglalkoztatásra is: megkövetelik a munkaadóktól a munkaadó arányos beszerzését, hogy megelőzzék vagy korrigálják a foglalkoztatásbeli diszkriminációt és a közösségek közötti robbanásvesztélyes gazdasági egyenlőtlenségek kialakulását. A legfontosabb az arányos választási rendszer, a többségi meg lehet egyezni.
  - A közösségek autonómiája. Minden etnikai közösség önállóságot élvez a számára legfontosabb kérdésekben. A legtöbb esetben ezek a kérdések a nyelvvel, az oktatással, a vallással, a kultúrával kapcsolatosak. Elméletileg a közösségi autonómia különbözik a föderatív rendszeren belüli autonómiától, mivel a közösség minden tagja élvezi az autonómiát, függetlenül attól, hogy hol lakik és dolgozik.
  - A konzociációs rendszernek alkotmányos vétojogokat biztosítanak a kisebbségek számára. Ezek a vétojogok különböző formákban jelennek meg. Belgiumban például bizonyos politikai kérdésekben a törvénytervezetből csak több lépésben válhat törvény, s a legtöbb lépésnél az elfogadához nem elég az egyszerű többség.
- A konzociációs útvei alapja az etnikai pluralizmus elfogadása. Ezek az útvei az egyszerűség elvét jelentik erős szabos asszimiláció nélkül.*
- A konzociációs megoldásokhoz nem kellene tudós szakemberek, ezeket az útveket újra és újra feltalálják a politikusok. Az a tény, hogy a politikusoknak meglegyen a kellő önállóságról és képzelőerejükről az ilyen kompromisszumokhoz. Konzociációs útveket alkalmaztak a holland politikusok 1917-ben, a libanoniak 1943-ban, az osztrákok 1945-ben, a kolombiaiak 1958-ban, a brit és ír politikusok 1972-73-ban. Nem mindigük kísérlet bizonyult sikeresnek

(mint azt Libanon és Észak-Írország példája is mutatja), de a legjobban sikerült változatok mutatják, hogy jobb ez, mint a kisebbségi etnikumok elnyomása, a véres területelfoglalások, a szakadár háborúk, vagy ami a legrosszabb, a kizsákmányolás és a népiirtás.

De a konzociációs rendszerek működéséhez négy feltételnek kell meglegnie:

- A rivalis etnikai szegmenseknek nem szabad zabolátlanul azonnali vagy központi intézkedésre vagy asszimilációra törekedniük „sejít” nemzetükkel. Az emberek az „egy nemzet — egy állam” miatt képesek élni. Ha a románok megszakodnának ahhoz, hogy minden erdélyi egyszerűen román, akkor ez nem sok jórt ígér a liberális demokrácia számára. Ha a magyarok ahhoz megszakodnának, hogy a magyaroknak — bárhol éljenek is — a magyar államban kell tartozniuk, az a románokat nemigen fogja kompromisszumra ösztönözni.
- A politikai vezetőknak megfelelő motivációval kell rendelkezniük, hogy elkövetkezzék magukat a konfliktusrendezés mellett. A rivalis etnikai közösségek vezetőinek felniük kell az etnikai háború következményeitől.
- Az érintett etnikai közösségek politikai vezetőinek maguknak is bizonyos politikai autonómiát kell élvezniük, mert csak így köthetnek kompromisszumokat, anélkül hogy az árulás vádját érné őket. Ha nincs irántuk ilyen bizalom — például mert tiltakozták őket a külső irrodanták vagy a fővárosi vezeték —, akkor nem fogják vállalni a kemény tárgyalásokat. Mérésükre nemcsak a kérdések területén kívüli elvek, hanem az adott közösség részéről is szükség van.
- Minden etnikai közösségnek, amely érintve van valamilyen konfliktusban belsőleg és politikailag stabilnak kell lennie. Ha mindenképp közösség meg van osztva ultranacionalistákra és megalkuvókra, akkor a kompromisszum nem lehetséges.

• fordította: Blénesi Éva

