

KISEBBSÉGVÉDELEM

I. szám (2019)

A Kisebbségi Jogvédő Intézet tudományos folyóirata

Cím: 1052 Budapest, Vármegye utca 7.
Telefon: +36 1 79 86 530
Honlap: <http://www.kji.hu/>
E-mail: jogvedo.intezet@kji.hu

KISEBBSÉGVÉDELEM

Szerkesztőbizottság elnöke:	Kardos Gábor (Budapest)
Szerkesztőbizottság tagjai:	Bándi Gyula (Budapest) Bodó Barna (Temesvár) Bozóki Antal (Újvidék) Csóti György (Budapest) Duray Miklós (Pozsony) Gerencsér Balázs (Budapest) Gyeney Laura (Budapest) Orosz Ildikó (Beregszász)
Főszerkesztő:	Dabis Attila
Szerkesztők:	Benda Vivien, Wágner Tamás
Szerkesztőség címe:	1052 Budapest Vármegye utca 7.
Felelős kiadó:	Csóti György
Kiadja:	Kisebbségi Jogvédő Intézet
Borító, tördelés, tipográfia:	Dobrányi Máté
Nyomdai munkálatok:	Printingo Kft.
ISSN:	HU ISSN 2676-8992

Tartalomjegyzék

Alapvető kérdések

Filep Béla: A jószomszédsági politika alapjai Kelet-Közép-Európában.....	10
Kardos Gábor: A kisebbségi kultúrák védelme a nemzetközi jogban: a nyelvek	27
Varga Zs. András: Szuverenitás, identitás és autonómiák a magyar közjogban.....	41

Kisebbségvédelem Európában

Benda Vivien - Dabis Attila - Wágner Tamás Zoltán: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre.....	69
Manzinger Krisztián: A 2019-es európai parlamenti választások nemzetiségi vonatkozásai.....	95

Aktualitások

Hollósi Gábor: A felvidéki magyarság kitelepítésének terve és a területi követelés összefüggése a párizsi békekonferencián.....	134
Horváth Attila: A Beneš-dekrétumok és a hozzá kapcsolódó magyarellenos intézkedések (1945-1949).....	144
Horváth Attila: Magyar nemzetiségű lakosok ingatlanjainak jogtalan elkobzása Romániában	159
Kis Júlia: Vagyonvisszaszolgáltatás Erdélyben	186
Vincze Gábor: A romániai magyar javak nacionalizálása és későbbi sorsuk.....	197

Esszék

Barta Leila: A kettős állampolgárság problematikája, különös tekintettel a szlovákiai, illetve ukrainai szabályozásokra	222
Lukács Dávid: A Beneš-dekrétumok és az 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény az Európai Unió jogának tükrében....	241

LAPINDÍTÓ ELŐSZÓ A KISEBBSÉGVÉDELEM FOLYÓIRATHOZ

A trianoni békediktátum óta, közel száz esztendeje, a magyar kül- és nemzetpolitikának, leszámítva a kommunista diktatúra 45 évét, központi kérdése az elszakított nemzetrészek sorsa, életben maradásuk biztosítása. Az első 25 évben a revizionista politikának nem volt alternatívája. Akkor ez volt az egyetlen helyes út, melyet az egész magyar társadalom támogatott, és akkor még volt realitása. A teljes revíziónak kevésbé, de a többségében magyar lakta területekének igen. Ezek, a Székelyföld kivételével, mind a csonkaország határai mentén helyezkedtek el, és mintegy másfél millió magyar embert érintettek. Így írtak ekkor szellemi életünk kiválóságai:

*„Szép kincses Kolozsvár, Mátyás büszkesége,
Nem lehet, nem, soha! Oláhország éke!
Nem teremhet Bánát a rácnak kenyeret!
Magyar szél fog fúni a Kárpátok felett!*

...

*Nem lesz kisebb Hazánk, nem, egy arasszal sem,
Úgy fogsz tündökölni, mint régen, fényesen!
Magyar rónán, hegyen egy kiáltás zúg át:
Nem engedjük soha! soha Árpád honát!” (József Attila)*

„1920. június 4.: e dátum lázít, fenyeget és int.” (Reményik Sándor)

„Ahová a magunk erejével, ezer esztendő munkájával kapaszkodtunk és minden lépcsőfokot a magunk izmaival és eszével vágtunk, a magunk vérevel öntözött irdatlan sziklába: onnan dobtak le minket.” (Kós Károly)

„Trianonban a Nyugat könnyörtelenül leszámolt ezeréves védőjével, ki fegyvertelenül állt bírói széke előtt.” (Móricz Zsigmond)

„Magyarország csak úgy maradhat fenn, ha minden egyes magyar lélekben határőr lesz.” (Kodály Zoltán)

„A múltat feledni nem tudjuk, Trianon eleven seb ma is.” (Márai Sándor)

A Párizs környéki „békekötések” az első világháború után elvetették a második világégés csíráit. Nem sokkal később, a francia Foch marsalltól az angol Lord Rothermere politikus-sajtómágnásig többen felismerték ezt, de a nyugati hatalmak mégsem tanultak hibáikból. 1945 és 1947 között ismét igazságtalan, megalázó békét kényszerítettek a legyőzöttekre. Hiába intettek néhányan méltányosságra a kor szellemi elitjéből. A Nyugat által Sztálinnak koncként odaadott közép- és kelet-európai országokban az őshonos nemzeti kisebbségek sorskérdései befagytak, a problémákat szőnyeg alá söpörték. 45 évig tabu volt ez a téma a szovjet megszállási övezetben. A Moszkva által előírt és elvárt internacionalista kánont azonban nem mindenhol tartották be. Főleg Ceaușescu Romániájában dúlt a sovinizmus, de fű alatt minden kárpát-medencei szomszédunknál igyekeztek a magyar közösségeket fellazítani és felszámolni. (Itt most nem szólunk a Beneš dekrétumok következményeiről és a délvidéki szerb vérengzésekről.) Rákosi és Kádár Magyarországon más szelek fújtak. Elképesztő módon a bűnös nemzet tudatát igyekeztek a magyar népbe plántálni. A nyolcvanas évek elejéig tilos volt szót ejteni arról, hogy minden harmadik magyar a szomszédos országokban él. Arról, hogy Magyarország saját magával határos. Generációk nőttek fel úgy, hogy nem tudták, honfitársaik élnek a sorompóval lezárt határok túlsó oldalán. (Tisztelet a nem kevés kivételnek!)

Ezt a helyzetet változtatta meg gyökeresen 1989-ben és 1990-ben a térségben futótűzként terjedő rendszerváltoztatások sorozata. Az első pillanatban valamennyien azt hittük, eljött a megváltás órája. Sokféle csodában reménykedtünk, és biztosak voltunk abban, hogy megnyugtató megoldások születnek. Gyorsan rájöttünk arra, hogy a határváltoztatások ideje lejárt, vagy még nem jött el. Kézenfekvőnek látszott, hogy a Lajtán túli és a Kárpátoktól északra megvalósított autonómia modelleket kellene a Kárpát-medencében is megvalósítani. Kezdetben úgy tűnt, ez a törekvés járható út lesz. Néhány esztendő után azonban kiderült, áthághatatlanak tűnő falakat kell

ledönteni. Három évtizede folyik a harc a magyarok autonómiájáért Felvidéken, Kárpátalján, Erdélyben és a Délvidéken, de a Vajdaság kivételével teljesen eredménytelenül és egyre lankadó erővel. Közben tízéves népszámlálási ciklusonként százezrével fogynak honfitársaink az elcsatolt területeken.

Az elmúlt 10-15 évben nyilvánvalóvá vált, hogy tűzoltó munkával kell őrizni a magyarságot szülőföldjén. Az autonómiáért folyó küzdelem töretlen folytatása mellett biztosítani kell már jelenidőben is az európai szintű megélhetést és a jogbiztonságot. 2010 óta a magyar kormány a nemzeti kultúra és az anyanyelvű oktatás egyre növekvő támogatása mellett hatalmas erőfeszítéseket tesz a magyarlakta területeken a gazdasági élet fellendítése érdekében. Ezzel párhuzamosan elindult a jogbiztonság intézményes támogatása is Budapestről. 2012-ben létrejött az alapítványi háttérrel működő Kisebbségi Jogvédő Intézet (KJI). Tevékenysége az egész Kárpát-medencére kiterjed. Célkitűzése, hogy a magyar ember emelt fővel járhasson szülőföldjén, ne érhesse őt bántódás, jogsérelem magyarsága, vagy vélhetően magyarsága miatt. Az intézet működése elsősorban arra irányul, hogy a szomszédos utódállamokban az állami szervek, a hatóságok, az önkormányzati intézmények betartsák az adott országokban a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos hatályos jogszabályokat, törvényeket. Vannak ugyanis néhány országban jónak mondható kisebbségvédelmi szabályozások, csak egyszerűen nem tartják be ezeket, és aki betartatásukra törekszik, más jogcímen megbüntetik, vagy egyéb retorziók érik. Erőfeszítéseket teszünk annak érdekében is, hogy szomszédaink az őshonos nemzeti közösségekkel kapcsolatban (is) betartsák a vállalt nemzetközi kötelezettségeiket, elsősorban az Európai Unió és az Európa Tanács vonatkozásában. Nemzeti és nemzetközi falakba ütközünk itt is folyamatosan.

Nem könnyű tehát a kisebbségi jogvédelem biztosítása a Kárpát-medencében. Mint ahogy nem volt egyszerű az elődöknek sem. Ezt bizonyítja, hogy 1938 és 1944 között volt már egy *„Kisebbségvédelem”* nevű folyóirat, melyet a Magyar Királyi Pázmány Péter Tudományegyetem Kisebbségjogi Intézete adott ki. Ennek igazgatója,

Kenéz Béla, az első számhoz írt bevezetőjében úgy fogalmaz, hogy a folyóirat létjogosultságát és szükségességét maga a címe tükrözi. Célja pedig, hogy *„felvilágosítsa a nemzetiségileg tagolt államokat és az egész művelt világot arról, hogy a kisebbségek oldalán nemcsak az igazság, a nemzetközi szerződésekben biztosított jog áll, amely alaptörvényként ismeri el a kisebbségek nemzeti, polgári és politikai életének szabadságát, hanem a célszerűség is. A békés együttműködést, a kölcsönös megértésen alapuló gazdasági és politikai jó viszonyt nem lehet elképzelni olyan országok között, amelyek egyike a másik ország népének hatalma alá került tagjait sanyargatja”*.¹

Noha jelen folyóiratunk nem tekinthető a fentebb említett időszak kiadvány jogutódjának, Kenéz Béla gondolatai máig időszerűek. Ez a felismerés vezetett oda, hogy intézetünk *Kisebbségvédelem* címmel szakfolyóiratot indít. Ennek célja kettős. Egyrészt, a KJI törekvéseivel összhangban, serkenteni szeretnénk az őshonos nemzeti közösségekre, és kiemelten a határon túli magyarságra vonatkozó tudományos gondolkodást, mégpedig az érintett közösségek jogász- és társadalomtudományi értelmiségének bevonásával, legyenek azok egyetemi professzorok, vagy szépreményű jogász-hallgatók. Szándékunkban áll közkincsé tenni az egyes elcsatolt területeken szerzett tapasztalatokat, sikereseket és sikerteleneket egyaránt, melyekből más régiókban élők sokat tanulhatnak, hasznosíthatják napi munkájukban. Másrészt kitekintést tenni Európában, esetleg távolabbra, az ottani gyakorlatot megismerni, adott esetben itthon alkalmazni, vagy hivatkozni rá. Konkrét jogviták, nemzetközi, uniós stb. bírósági döntések tárgyában is születnek majd anyagok. Általános elméleti kérdéseket is tárgyalunk, ugyanakkor ismertetjük az időszerű kérdéseket az egyes területeken. Várhatóan külön tematikus számok is napvilágot látnak a későbbiekben. Az évenkénti lapszám a színvonalas írások felhozatalától függ majd. 2019-re indulásként egy, 2020-ra pedig minimum két számot tervezzünk. A folyóirat részben, vagy egészében angol nyelven is megjelenik, és első perctől kezdve elérhető lesz a világhálón. Szeretnénk

¹ Kenéz Béla (szerk.): Beköszöntő. In: *Kisebbségvédelem*. 1938. I. évf. 1. sz., 1–2.

elérni, hogy a folyóiratban megjelenő tanulmányok eljussanak, és hatással legyenek az érdeklődő olvasóközönség minél szélesebb rétegeire.

Célközönségünk minden (nemzeti) kisebbségi kérdéssel foglalkozó szakember, politikus, a szakterülettel foglalkozó egyetemi oktató és hallgató, önkéntes és hivatásos jogvédők a Kárpát-medencében és azon túl. Célunk pedig, a jogbiztonság megteremtésének elősegítésével hozzájárulni ahhoz, hogy Árpád honában (József Attila!) bárhol láttat meg a napvilágot a magyar ember, szülőföldjén magyarként élhessen teljes életet. Hasznos időtöltést kívánunk a kedves Olvasónak, aki most kezében tartja az első számot.

Budapest, 2019. június 15.

Csóti György
a KJI igazgatója
a Kisebbségvédelem folyóirat felelős kiadója

I. fejezet

Alapvető kérdések

1. **Filep Béla:** A jószomszédsági politika alapjai Kelet-Közép-Európában
2. **Kardos Gábor:** A kisebbségi kultúrák védelme a nemzetközi jogban: a nyelvek
3. **Varga Zs. András:** Szuverenitás, identitás és autonómiák a magyar közjogban

A JÓSZOMSZÉDSÁGI POLITIKA ALAPJAI KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

Bevezető

Kelet-Közép-Európát sokan konfliktussal teli térségnek tekintik. Ha bepillantunk az egykori vasfüggöny mindkét oldalán megjelenő napilapokba, ezek inkább negatív képet mutatnak, egyrészt (Nyugaton) a Keletről, másrészt a szomszédos népek és államok egymáshoz fűződő kapcsolatairól a kelet-közép-európai térségen belül. E szelektív felfogásnak az is alapjául szolgál, hogy a magyarok és románok, magyarok és szerbek, illetve magyarok és szlovákok közötti feszültségteli kapcsolatoknak történelmi okai vannak, amelyek az interetnikus párbeszéd és megbékélés, valamint az egymásról való ismeretek és az egymás iránti megértés hiányára is visszavezethetők. Ellentétes etnikai diskurzusok a politikai és társadalmi viták szilárd alkotórészei; a nemzeti és etnikai kisebbségeket kizárják a nemzetépítésből, egyúttal szenvedő alanyaivá válnak különböző nacionalista és asszimilációs politikáknak olyan országokban, mint Szlovákia vagy Románia. Végül, de nem utolsósorban, a benne rejlő veszélyek ellenére is gyakran a politika hasznos eszközének bizonyult az etnikai kártya kijátszásával történő ellenségképzés, illetve a társadalmi kapcsolatok etnicizálása, elsősorban a nyilvánosság figyelmének más, például társadalmi-gazdasági problémáktól való elterelése érdekében.

Ján Slota, aki két szlovák kormánynak is tagja volt (1994-1998, 2006-2010) és sok éven át a Szlovák Nemzeti Párt elnöke is, különösen ismert volt arról, hogy nagyon nyíltan becsmérelte a Szlovákiában élő kisebbségeket. A magyarokat például „*rákos tumor*[nak]” nevezte „*a szlovák nemzet testén*”¹. Ezzel szemben egyes magyar cso-

¹ Ward, Josh: The world from Berlin: Slovakia and Hungary, dangerously close to fire'. *Spiegel*, 2009.08.25. Letöltés helye: www.spiegel.de; letöltés ideje: 2019.05.31.

portok kifizurázzák a szlovákok és Szlovákia történelmét, például egy a kereskedelmi forgalomban kapható pólóval, ami az „*idősebb vagyok mint Szlovákia*” felirattal utal az 1993-ban alapított fiatal szlovák államra – a több mint 1000 éves Magyarországgal szemben.

Az említett problémák mellett Kelet-Közép-Európában jó példák is vannak és békés normalitás is található, amelyek a tudományos irodalomban is több figyelmet érdemelnek. Ezért ebben a cikkben és a hozzá kapcsolódó könyvben² a jó gyakorlatok (*best practice*) állnak előtérben, mert a nacionalista politikákkal és retorikával ellentétben a hétköznapiakban magyarok és szlovákok, vagy épp magyarok és szerbek többnyire békésen megférnek egymás mellett. Éppen ezért, a kelet-közép-európai interetnikus kapcsolatokkal foglalkozó, sokszor problémaorientált vizsgálatokkal ellentétben, megoldásra törekvő megközelítést követek, ami hangsúlyozza a jószomszédségi diskurzusokat, stratégiákat és gyakorlatot. Irányadó kérdéseim a következők: Különböző (politikai, társadalmi és gazdasági) szereplők hogyan értelmezik és gyakorolják a jószomszédságot egy multikulturális (illetve többnemzetiségű) környezetben? Milyen ötleteket és stratégiákat fogalmaznak meg a jószomszédségi kapcsolatok felépítésével kapcsolatban?

Mindkét kérdés olyan stratégiáknak a kidolgozására irányul, amelyek segítségével a nacionalista diskurzusokkal körülvett emberek békésen élhetnek együtt, és a multikulturális szomszédságukat jó értelemben képesek kialakítani. Nem utolsósorban a tanulmány célja az empirikus vizsgálatokra alapuló jószomszédsági koncepció kidolgozása, illetve az erre építhető, a döntéshozói szinten is felhasználható pozitív gyakorlatok beazonosítása.

Az empirikus munkámat a magyar-szlovák, illetve magyar-szerb határ régióban végeztem³, elsősorban Komáromban (a szlovákiai Komárnóban vagyis Révkomáromban), a kettészakadt határvá-

² Filep Béla: *The Politics of Good Neighbourhood: State, Civil Society and the Enhancement of Cultural Capital in East Central Europe*. London: Routledge. 2016.

³ 2007 és 2011 között több mint 130 interjút készítettem különböző érintettekkel. 2011 óta tovább folytattam a régióban ennek az információknak a megalapozását számos látogatás és beszélgetés keretében.

rosban, és az ugyanúgy határvárosként ismert, az észak-szerbiai Vajdaság Autonóm Tartományban található Szabadkán. Mindkét város kifejezetten multikulturális jellegű és a magyar kisebbség kulturális és politikai központjának számít mindkét országban. Interetnikus kapcsolatokat ebben a környezetben intenzívebben lehetett vizsgálni, mint Szlovákia vagy Szerbia más területein, amelyek kulturálisan kevésbé heterogének. Ezenkívül a magyar kisebbség összehasonlítási alapként is szolgált.

Hasonlóság továbbá mindkét esetben az is, hogy a két város állami hovatartozása az idők folyamán többször is változott. Komárom például 1920-ig a Magyar Királyság része volt, azt követően 1938-ig csehszlovák területen feküdt; 1938 és 1945 között megint Magyarországra, attól kezdve egészen 1993-ig megint Csehszlovákia része volt és azóta a város (egyik része) Szlovákiában található. Ami napjainkban Komárom esetében különösen fontos, az az Európai Unióhoz való tartozás, amely lényegesen hozzájárult a magyarországi és szlovákiai határrégiók közötti integrációhoz. A város hétköznapijaiban a kulturális sokszínűség mindenütt jelen van: kétnyelvű utcatalálók, üzletfeliratok és plakátok ugyanúgy a városkép részei, mint sok beszélgetőpartner nyelvi rugalmassága vagy a munkahe-lyek etnokulturális értelemben vett heterogenitása. Ugyanakkor feszültségek is vannak magyarok és szlovákok között, például, ha a köztereken való szobrok felállításáról van szó vagy ha az állami nyelv- és oktatáspolitikának negatív hatással van a kisebbségekre.

Röviden: Az interetnikus kapcsolatok mind Komáromban, mind Kelet-Közép-Európában összességében véve nagyon összetettek. Ezért empirikus munkámat alapul véve egy viszonylag átfogó jószomszédsági koncepciót dolgoztam ki, amely jelentéstartalmát tekintve ugyan fókuszált, ugyanakkor tükrözi a békés együttélés kérdésének összetettségét is. A következőkben először röviden bemutatom a koncepciót és aztán egy-két olyan példát bocsátok vitára, amelyek hozzájárulnak a koncepció megértéséhez és illusztrálják a koncepció empirikus alapját.

A jószomszédsági koncepció

Ez a jószomszédsági, multikulturális társadalmakra kidolgozott koncepció Pierre Bourdieu kulturális tőke koncepciójára épül,⁴ amit egy általam „jószomszédsági piramisnak” nevezett ábrán keresztül illusztrálok (lásd az 1. ábrát). E piramis három tőkeformát tartalmaz: az interkulturális tőkét, a kultúrákon átívelő szociális tőkét és a multikulturális tőkét. Az első formát, az interkulturális tőkét, az egyének interkulturális kompetenciájával lehet körülírni: más helyi nyelvek ismerete, kultúrákon átívelő (történelmi) ismeretek és állampolgári nevelés. Amint azt be fogom mutatni, a szociális kohézió erősítéséhez egy multikulturális társadalomban mindhárom tényező kulcsfontosságú, úgy Szlovákiában, mint Szerbiában. A koncepció abból indul ki, hogy az interkulturális tőké hiánya az etnikai (vagy etnicizált) szomszédok közötti kölcsönös megértés, érdeklődés és tisztelet hiányához vezet. Az interkulturális tőke előmozdítása lehetővé teszi az egymás közötti kapcsolatot, elősegíti a kultúrákon átívelő érdeklődést és erősíti a kölcsönös tiszteletet.

A második tőkeforma, amely elengedhetetlen egy multikulturális környezetben, az a kultúrákon átívelő szociális tőke. Ezalatt a kultúrákon átívelő szociális hálózatokat és a kultúrákon átívelő szociális bizalom erősítését értem. Itt Robert Putnam⁵ szociális tőkére vonatkozó, bővített koncepciójára, a „bonding” és „bridging” szociális tőke közötti megkülönböztetésre is hivatkozom. Az utóbbi elemet, a „bridging” szociális tőkét, a jószomszédsági kapcsolatok felépítésében különösen fontosnak tartom. A kultúrákon átívelő („bridging”) szociális tőkét a következő három környezetben lehet generálni és elősegíteni: találkozáshelyeken a mindennapi életben, a kultúrákon átívelő érintkezést és közeledést szolgáló színhelyeken (ezek interkulturális rendezvények és programok, amelyeket azzal

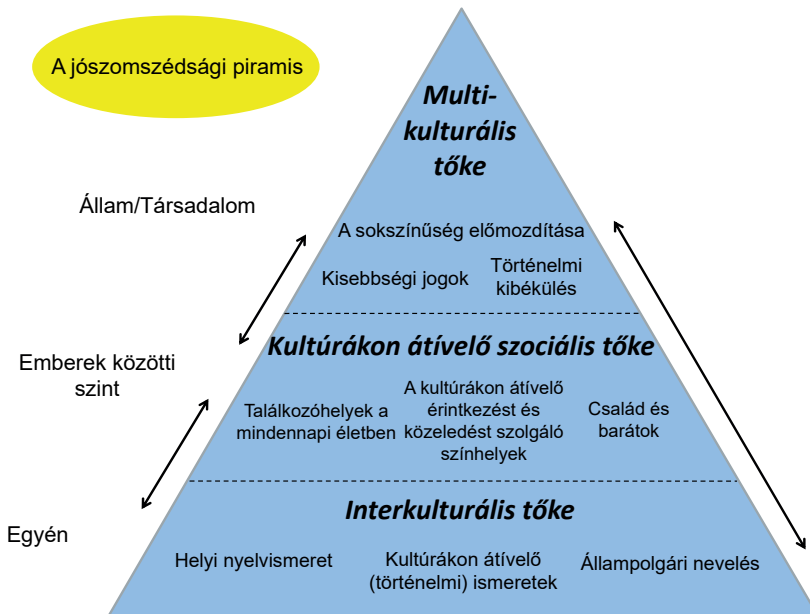
⁴ Bourdieu, Pierre: The forms of capital. In: Richardson, John G. (ed.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York and London: Greenwood Press. 1986, 241-260.

⁵ Putnam, Robert: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster. 2000.

a céllal hoznak létre, hogy az emberek kultúrákon átívelő tapasztalatokat szerezhessenek) és a családon belüli vagy barátok közötti, kultúrákon átívelő szociális kapcsolatok keretében. A kultúrákon átívelő szociális tőke hiánya etnokulturális szegregációhoz, valamint a többségi és kisebbségi népesség közötti fizikai és mentális határok kialakulásához vezet.

A harmadik tőkeforma, a multikulturális tőke, etnikai (vagy etnicizált) szomszédok közötti kölcsönös tisztelet, elismerés és nagyrabecsülésként értendő, különösen intézményesített formában is. A multikulturális tőke előmozdítása a következő tényezőkön alapul: a kulturális nemzetek vagy többségi és kisebbségi népességek közötti történelmi kibékülésén, kisebbségi jogok biztosításán és a kulturális sokszínűség különböző csatornákon keresztül elősegítésén, az állami intézményekben, a jogalkotásban, a turizmus vagy a civil társadalom révén. A multikulturális tőke hiánya erősíti a kollektív frusztrációt, diszkriminációhoz vezet és legitimálja az erőltetett asszimilációt vagy a kulturális homogenizációt.

1. ábra: A jószomszédsági piramis.



Interkulturális tőke – a kommunikáció megkönnyítése, a kultúrákon átívelő érdeklődés elősegítése, a kölcsönös tisztelet erősítése

Az egyén interkulturális tőkéje vagy interkulturális kompetenciája egy jószomszédság alapját alkotja. Jellemző, hogy Szlovákiában és Szerbiában sok vita a nyelvpolitika, a nyelvoktatás vagy a kultúralisan és történelmileg terhelte tudás közvetítésével kapcsolatos problémák körül forog. Így például 2008-ban a szerbiai Magyar Nemzeti Tanács (MNT) akkori elnöke a magyar kisebbség szerb többséggel való együttélésében a hiányos nyelvismereteket találta az egyik főproblémának, ami az emberek szociális tőkéjére is hatással bír. Az MNT akkori elnöke így nyilatkozott:

„A vajdasági magyar középiskolás generációnak a szerb nyelvtudása kritikán alulian rossz. Ennek számos társadalmi okozója van, hiszen a 90-es évek legelejétől kialakult egy nagyon erőteljes bizalmatlansági helyzet, a magyarság és a szerbség között és a fiatal generációban ez nagyon erőteljesen jelen van. Szegregálódtak a fiataljaink, ez azt jelenti, hogy nem ugyanazokba a diszkókba járnak a szerb és a magyar gyerekek, nem ugyanazokra a szórakozóhelyekre. Nem ismerik egymás nyelvét ebből kifolyólag, nem kommunikálnak, barátságok nem alakulnak ki.”⁶

A vajdasági magyar fiatalok hiányos szerb nyelvismerete vagy a szlovákiai magyaroknak a szlovák nyelv okozta nehézségek számos okra vezethetők vissza. Kisebbségi szervezetek, mint például a magyar kisebbségi pedagógusok egyesületei vagy szövetségei azt bírálják, hogy a többségi nyelv oktatása a kisebbségi diákok számára úgy történik, mintha az anyanyelvük lenne, azaz a tanterv nem a kisebbség igényeihez igazodik. Például a nyelvtanra és az irodalomra több hangsúlyt fektetnek, mint a mindennapi kommunikációra. Így többek között nem veszik figyelembe a helyi adottságokat annak ellenére, hogy az adott kisebbség tagjai különböző mérték-

⁶ Idézet az MNT elnökével folytatott saját készítésű 2008-as interjúból.

ben kerülnek kapcsolatba a többségi nyelvvel és ezért nem azonos előismeretekkel rendelkeznek, amikor iskolába kezdenek járni.

A magyar kisebbség nyelvoktatással kapcsolatos kritikája mind Szlovákiában, mind Szerbiában sok éven át politikai ellenállással szembesült és a körülmények, illetve a kormányok politikai színezetének függvényében egyszer javultak, máskor romlottak. A Magyar Nemzeti Tanács Szerbiában, mint civil társadalmi szervezet a nyelvtudást kulcsfontosságú problémának tekinti és mivel a szerb politika a magyarság követeléseit nem vette figyelembe, az MNT már 2008-ban olyan programot kezdeményezett, amely szerb tanfolyamokat nyújtott vajdasági magyar középiskolások számára a szerb nyelvtudásuk javítására, vagyis az interkulturális tőkéjük erősítésére. A program azóta is arra törekszik, hogy enyhítse az iskolai oktatásban fellelhető hiányokat, ahogy azt a következő idézet is magyarázza:

„A képzési programnak, a hivatalos középiskolai szerb nyelvi programtól eltérően, kevésbé kell koncentrálnia az irodalmi vonatkozású tananyagra, hanem (...) elsősorban a színvonalas szakmai és mindennapi konverzációs ismeretek elsajátítását kell megcéloznia – ezzel szolgálva a projektum fő célkitűzését, a továbbtanulást és a munkaerőpiacon való érvényesülést.”⁷

Ezeket a tanfolyamokat kezdetben csak középiskolásoknak tervezték. A kínálatot az évek folyamán bővítették, időközben vajdasági magyar egyetemisták vagy vajdasági magyar diákok, akik külföldön tanulnak (elsősorban Magyarországon), is profitálhatnak ezekből a tanfolyamokból.⁸

Habár kétségtelen, hogy vannak problémák a magyar kisebbség tagjainak szerb vagy szlovák nyelvtudásával kapcsolatban, az is megállapítható, hogy a kisebbség tagjai általában beszélik a több-

⁷ Magyar Nemzeti Tanács: A III. és IV. osztályos középiskolások szerb nyelvi felzárkoztató képzésére vonatkozó koncepció. 2008.

⁸ Magyar Nemzeti Tanács: Intenzív szerb nyelvi tanfolyamok. 2014. Letöltés helye: www.mntosztondij.org.rs; letöltés ideje: 2015.08.25.

ség nyelvét. De mivel egy jószomszédság viszonyosságon alapul, az ember azt várná, hogy a többségi népesség is beszéli a kisebbségi nyelvet. Szlovákiában és Szerbiában ez viszont sokszor nem valósul meg a gyakorlatban. Vannak kivételek, elsősorban olyan helységeken vagy városokban, mint Komárom (a szlovákiai Komárno), ahol a magyar kisebbség többségben van és a szlovákok többnyire beszélnek magyarul. Az ő magyar nyelvtudásuk viszont nem az iskolai nyelvoktatásnak köszönhető, mert a kisebbségi nyelvet nem tanítják olyan iskolákban, ahol szlovák a tan nyelv. A magyar nyelvtudásuk inkább a mindennapi, kétnyelvű kommunikációra vagy valakinek a családi hátterére vezethető vissza, mert esetleg vegyes (kétnyelvű) házasságba született.

Szlovákiában a kisebbségi nyelveknek egy megfelelő tantárgy keretében történő oktatása a többség számára nem szerepel a politika napirendjén. A Vajdaságban viszont van néha erre hajlandóság. Szabadkán például szerb iskolákban a magyar nyelv szabadon választható tantárgy. A volt Jugoszláviában az ún. környezetnyelv (*nematernij jezik*) megtanulása még kötelező volt, 1992-ben ezt a szabályozást megszüntették. Azaz 1992 előtt Szabadkán például a magyarok szerbül (annak idején még szerbhórvátul) tanultak, a szerbek pedig magyarul. 1992-ben viszont a magyar nyelv, mint kötelező tantárgy megszűnt a szerb iskolákban és azóta már csak fakultatív tantárgy.⁹

2004 óta viszont a Vajdaság Autonóm Tartomány, községek és civil társadalmi szervezetek részéről voltak fáradozások az iránt, hogy újra bevezessék és támogassák a magyar nyelvet, mint kötelező tantárgyat szerb iskolákban. 2004-ben például a Tartományi Oktatási és Művelődésügyi Titkárság azzal a kéréssel fordult a köztársasági minisztériumhoz Belgrádban¹⁰, hogy vezessék újra be a magyar nyelvet, mint kötelező tantárgyat szerb iskolákban. A Magyar Nemzeti Tanács 2010-ben ennek a követelésnek nyoma-

⁹ Miklós Hajnalka: Fakultatív vagy választható tantárgy? *Magyar Szó*, 2008.11.07. Letöltés helye: www.magjarszo.rs; letöltés ideje: 2015.08.25.

¹⁰ Környezetnyelv és diszkrimináció. *Magyar Szó*, 2005.10.27. Letöltés helye: www.magjarszo.rs; letöltés ideje: 2015.08.25.

téket adott egy stratégiai dokumentumban¹¹ és a Vajdasági Pedagógiai Intézet tantervet dolgozott ki a magyar, mint idegen nyelv tanításához szerb iskolákban. Végül 2012-ben a szabadkai helyi önkormányzat fordult az oktatási minisztériumhoz Belgrádban és a magyar, mint kötelező tantárgy szerb iskolákban való bevezetését követelte. Úgy vélték, hogy nem kötelező tantárgyként nem elegendő. Ljubica Kiselički, annak idején a szabadkai polgármester oktatási és kulturális ügyekkel megbízott tanácsosa 2012-ben egy interjúban a következőket nyilatkozta:

„Megismételtük kérelmünket, mert a környezet nyelvének elsajátítása együtt a toleranciára és együttélésre nevel. Diákjaink az iskolafolyosón és az edzéseken angolul társalognak egymással, mert nem tudnak magyarul, vagy szerbül. Ez azt jelenti, hogy nem értik meg egymást és nem érzik közelállónak egymást.”¹²

A központi kormány Belgrádban eddig nem tett eleget ennek a követelésnek. A különböző, állami és civil társadalmi szereplők elkötelezettsége egy kisebbségi nyelv, mint kötelező tantárgy szerb iskolákban való bevezetésére viszont azt mutatja, hogy a Vajdaságban van igény az interkulturális tőke erősítésére és hogy ez kölcsönösségen alapul.

Egy második kulcsfontosságú terület az interkulturális tőke erősítésére a kultúrákon átívelő (történelmi) ismeretek. Amint azt a bevezetőben említettem, a másokról alkotott negatív képek nagyon elterjedtek Kelet-Közép-Európában. Ez sokszor azzal függ össze, hogy a különböző társadalmi csoportok egymásról nem sokat tudnak és ha igen, akkor a szelektív tudás leginkább negatív. A negatív, másokról alkotott képek, amelyek Közép-Kelet-Európában sokszor a történelmileg ellenséges magatartásból táplálkoznak, egyrészt a nyilvános megnyilatkozásokban, másrészt az iskolai oktatáson ke-

¹¹ Magyar Nemzeti Tanács: Oktatásfejlesztési Stratégia 2010-2016. 2010. Letöltés helye: www.mnt.org.rs; letöltés ideje: 2015.08.25.

¹² A magyar nyelv, mint kötelező tantárgy? *Vajdaság.Ma*, 2012.01.23. Letöltés helye: www.vajma.info; letöltés ideje: 2019.05.31.

resztül alakulnak ki.¹³

A Vajdaságban a tartományi kormány 2005 óta egy *Tolerancia* nevű programmal próbál ezzel az antagonizmussal szembeszállni.¹⁴ A *Tolerancia* program különböző projektekből áll, többek között egy középiskolásokra szabott TV kvízből – *Koliko se poznajemo* (Mennyire ismerjük egymást?) néven. A kvíz lényege az, hogy a középiskolások a Vajdaságról szerzett multikulturális tudásukat bemutathassák. Ennek alapjául egy olyan történelemkönyv szolgál, ami a vajdasági régió multikulturális történelmét írja le és különböző szempontokat vesz figyelembe. Nem egy nemzeti, hanem egy többnemzeti történelmet közvetít. Tiszteletben tartja például történelmi események és személyiségek kiegyensúlyozott bemutatását, ezenfelül a könyv többnyelvű elemeket is tartalmaz: helységnevek, személyiségek és irodalmi művek neveit két vagy három nyelven említi. A „nemzeti” történelemkönyvekkel ellentétben, e könyv célja tehát az, hogy a fiatalok körében növelje a kulturális sokszínűséggel kapcsolatos tudatosságot.¹⁵ A könyv bevezetőjében a szerzők a következőt állapítják meg:

„Hisszük, hogy ha az olvasó elmélyed a mai Vajdaság területén élő nemzetek történelmének rövid összefoglalójában, a történelmi példák-ból leszűrheti a jövőre is érvényes tanulságot, amely így foglalható össze: az itteni népek további együttélése a tolerancia, az együttműködés és a kölcsönös megbecsülés szellemében képzelhető el. Ha jobban megismerjük egymást, nemesebbé, gazdagabbá tesz bennünket a térség kulturális és történelmi hagyatéka. Az eltérő kultúrák és nyelvek

¹³ Filep Béla és Wastl-Walter, Doris: (Re)Constructing the difference: Hungarian and Romanian identity in Transylvania. In: Györi, Róbert és Hajdú, Zoltán (eds.): *Kárpát-medence: települések, tájak, régiók, térstruktúrák*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó. 2006, 214-235.

¹⁴ Vajdaság Autonóm Tartomány Kormánya: A multikulturalizmus és a tolerancia érvényesítése. 2019.06.04. Letöltés helye: www.puma.vojvodina.gov.rs; letöltés ideje: 2019.06.24.

¹⁵ Filep Béla: Annäherung in Ostmitteleuropa jenseits der Klischees. In: *Neue Zürcher Zeitung* 2014, 109, 6.

alapos ismerete, a másság elfogadása olyan harmóniát eredményez, amely mindannyiunk számára csak jót hozhat.”¹⁶

Kultúrákon átívelő szociális tőke – az interkulturális találkozások, a kultúrákon átívelő tapasztalatok és szociális hálózatok előmozdítása

Az interkulturális tőke egyedül nem elég ahhoz, hogy jószomszédságról beszélhessünk - az egyén interkulturális tőkéjét először is emberek közötti szinten kell tesztelni. Legjobb esetben ezek a találkozások és kapcsolatok erősítik az egyének kultúrákon átívelő szociális tőkéjét. Ahogy azt a jószomszédsági piramis ábrázolja, három környezet van, ahol kultúrákon átívelő szociális tőke megteremthető: találkozóhelyeken a mindennapi életben, a kultúrákon átívelő érintkezést és közeledést szolgáló színhelyeken, valamint a családon belüli vagy barátok közötti kapcsolatok keretében. Itt csak egyes kihívásokat és megoldásokat vázolok fel, amelyeket a könyvemben részletesen kifejték.¹⁷

A mindennapi életben különböző találkozóhelyek léteznek: egyesek inkább, mások kevésbé intézményesítettek. Gyerekeknek és fiatalokéknak az iskola egy kézenfekvő találkozási és érintkezési hely. Szlovákiában és Szerbiában a többségi és kisebbségi népesség közötti kapcsolatokra nézve ez viszont csak kis mértékben bizonyul igaznak. Mindkét állam egy szegmentált iskolarendszert alkalmaz, azaz a tanítás vagy a többségi vagy a kisebbségi nyelven történik. Magyar iskolákba (ahol magyar a tannelyv) majdnem kizárólagosan magyar anyanyelvű gyerekek járnak. Kultúrákon átívelő kapcsolatok legfeljebb szlovák vagy szerb iskolákban létesülnek, ahol vannak magyar anyanyelvű diákok is. Az iskola választása sokszor korán megszabja, hogy a fiatalok milyen, illetve

¹⁶ Grlica, Mirko (ed.): *Ismerjük meg egymást!* Újvidék: Vajdaság Autonóm Tartomány Végrehajtó Tanácsa. Tartományi Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi Titkárság, 2008.

¹⁷ Filep 2016, i.m.

melyik (baráti) körben fognak a jövőben is mozogni – a szegmentált iskolarendszer miatt a szegregáció, vagyis a *bonding* szociális tőke valószínűsége, a „*bridging*” szociális tőke helyett – viszonylag nagy.

Más találkozóhelyek, mint például sport- vagy kultúregyesületek viszont hozzájárulhatnak ahhoz, hogy kultúrákon átívelő kapcsolatok létesülhessenek. Komáromban ezt a szerepet a helyi focicsapat tölti be, Szabadkán például a *Fokus Foundation* kulturális egyesület. Utóbbi egyfajta ellenképnek tartja magát azokkal a számos egyesületekkel szemben, akik a „nemzeti” népzene vagy a „nemzeti” néptáncot (és ezzel „*bonding*” szociális tőkét) ápolnak. „Az emberek hozzá vannak szokva ahhoz, hogy a kultúrát nemzeti mintázatban látják. Mi viszont nyitottak vagyunk különböző nemzetiségű fiatal művészek iránt, akik becsülik az urbánus, modern, korunkbeli művészetet”, mondja a *Fokus Foundation* egyik tagja a vele folytatott saját interjú során. A kultúrákon átívelő kapcsolatok sokszor a munkahelyen is létrejönnek, elsősorban a közigazgatásban.

A mindennapi találkozóhelyeken kívül olyan kulturális rendezvények is fontos szerepet játszanak a szomszédok közötti közeledésben, amelyeket explicit interkulturális rendezvénynek vagy programnak szerveztek. Komáromban például évente megrendezik a Komáromi Napokat, egy hosszú hagyománnyal rendelkező eseményt, ami a Duna mindkét oldalán, a magyar-szlovák határon zajlik. Ez a fesztivál magyarokat és szlovákokat egyformán vonza a városba, amit a rendezvény programja is tükröz. A szlovák oldalon található város, mint egyik szervező például figyelembe veszi azt, hogy mindkét nyelven előadó együtteseket hívnak meg a rendezvényre. Az interkulturális programok még fókuszáltabbak. A már említett, a Vajdasági Tartományi Kormány által szervezett *Tolerancia* programot nem csak azért hozták létre, hogy kultúrákon átívelő ismereteket közvetítsenek, hanem azért is, hogy elősegítsék a fiatalok közötti interkulturális érintkezést. A TV kvíz vagy sportesemények keretében (mint például a *Tolerancia Kupa*) a közeledés és a kultúrákon átívelő bizalom fejlesztése játékos módon megy végbe.

A kultúrákon átívelő szociális tőke a legintenzívebben a család-

don belül vagy a baráti körben erősíthető. Mindkét általam vizsgált határregióban gyakori a vegyes házasság. Ezek igazán tökéletes példának tűnnek az interkulturális közeledés és az etnikulturális szegregáció leküzdése érdekében. Így például egy komáromi magyar ajkú interjúalany, aki vegyes házasságban él, a következőt nyilatkozta: *„Vegyes házasságok szerintem szerves részei az egésznek, ez egy vegyes nemzetiségű terület.”* De vannak szkeptikus vélemények is, elsősorban a kisebbségek körében. A komáromi magyar gimnázium igazgatója például azt mondta: *„Az a gond a vegyes házasságokkal magyarok szemszögéből, hogy aki vegyes házasságba születik, gyerek, az már szlovák iskolába jár, s az valószínűleg akkor átcsapódik a másik oldalra.”* Az ember hajlamos arra következtetni, hogy vegyes vagy interkulturális házasságok éppenséggel a szegregáció ellenségei, de egyúttal az asszimiláció barátai is. A vegyes házasságra, mint feltételre tekinteni egy jószomszédságban ezért talán nem lenne célszerű. Multikulturális társadalmakban inkább normalitásként és nyereségként kell értelmezni mivel a kultúrákon átívelő szociális tőkét erősíti. Ugyanez érvényes a kultúrákon átívelő baráti körökre, holott ezek talán valamivel kevésbé kötelező jelleggel bírnak, mint a család és ezért lehetőleg a jószomszédság valódi hajtóerői.

Multikulturális tőke – a kölcsönös tisztelet, elismerés és nagyrabecsülés hordozója

A multikulturális tőke a harmadik tőkeforma, amelynek létezése a multikulturális társadalmakban jószomszédsági kapcsolatok feltétele. Még, ha különböző etnikulturális hovatartozású emberek rendelkeznek is interkulturális és kultúrákon átívelő szociális tőkével, az nem garancia a jószomszédságra, ha a szomszédok nem tisztelik, nem ismerik el és nem becsülik egymást. Kölcsönös tisztelet, elismerés és nagyrabecsülés multikulturális tulajdonságok, amelyek mind az emberek közötti mind intézményi szinten valósulnak meg nyilatkozatok, törvények vagy szimbolikus gesztusok formájában. Az emberek közötti dimenziót már megvitattam, a következőkben

az állami és társadalmi szintről lesz szó.

A történelmi kibékülés az első lépés a multikulturális tőke előmozdításában, lényegében véve egy multikulturális társadalomban tisztázza a szomszédok közötti kapcsolatot. A történelmi kibékülés saját vétkeink illetve a saját (elképzelt) közösségünk által a múltban elkövetett bűntettek elismerésének az eredménye. A kibékülésre való készség azt erősíti meg, hogy valaki hajlandó a megbánásra és a bocsánatkérésre, valamint tiszteletet és elismerést közvetít a szomszéd(ok) felé, amelyek büntett áldozatai lettek. Egyúttal a bűnt elkövető csoport iránti megbocsátásra való hajlamot is bizonyítja. Kisebbségi jogok biztosítása a következő multikulturális érték, mivel megerősíti a jogi és politikai keretfeltételek biztosítása iránti akaratot, amik egy társadalom multikulturális arculatát bizonyítják, azaz egy állam, amelyik elismeri bizonyos, etnokulturális kisebbségeknek nyújtott jogok védelmét, végül is tiszteletet és a területén létező kulturális sokszínűség elismerését közvetíti. A harmadik és utolsó aspektus, a sokszínűség előmozdítása, meghaladja a multikulturalitás elfogadását. A kulturális sokszínűség elősegítése többféle politikákkal és csatornákon keresztül, a társadalom tudatos kulturális gazdagságának nagyrabecsülését mutatja és igazolja, hogy létezik egy a multikulturális tőke előmozdítása iránti érdek. A következőkben csak két példát fogok közelebbről megvilágítani, melyek a kibékülést helyezik előtérbe.

A történelmi kibékülés egy összetett folyamat. Green három lépést határoz meg.¹⁸ Az első helyen a bűnösség elismerése és a bocsánatkérés áll. Egy második lépésben következik a kötelezettségvállalás és egy megbékélési gesztus vagy intézkedés. Utolsó lépésként az érintettek közösen a jövőbeli egymással való kölcsönös bánásmódot határozzák meg. Ezt a sorrendet a gyakorlatban nem mindig tartják be; fontosabb az, hogy a szomszédok megteszik a különböző lépéseket. Magyarország és Szerbia között például a második világ-

¹⁸ Green, Paula: Reconciliation and forgiveness in divided societies: a path of courage, compassion and commitment. In: Kalayjian, Ani és Paloutzian, Raymond F. (eds.): *Forgiveness and Reconciliation. Psychological Pathways to Conflict Transformation and Peace Building*. Heidelberg: Springer. 2009, 251-268.

háború idején történt kölcsönös mészárlások terhelik a két ország közötti viszonyt. Konkrétan a magyar hadsereg által 1942-ben szerbekkel és zsidókkal szemben elkövetett bűncselekményről, illetve a jugoszláv partizánok által 1944/45-ben a vajdasági magyarokkal szemben elkövetett vérengzésről van szó. A kibékülés ebben az esetben tulajdonképpen már 1943-ban megkezdődött, amikor Magyarországon a magyar hadsereg egyes tisztjeit az 1942-ben elkövetett bűncselekmények miatt elítélték (megtorló igazságszolgáltatás, 2. lépés: megbékélési gesztus). A kommunista időkben mindkét oldal halgatott a témáról és még a 1990-es években is Szerbiában tabúnak számítottak Titó partizánjainak a vérengzései.

Ez elsősorban a vajdasági magyar népesség számára volt teher, akinek a hozzátartozóit 1944/45-ben meggyilkolták. Csak 2010-ben alakult egy vegyes magyar-szerb tudományos bizottság, amely vizsgálja a 1944/45-ös mészárlásokat (megint 2. lépés: megbékélési gesztus). A kibékülési folyamat első lépéséhez 2013-ban került sor, június 21-én amikor a szerb parlament nyilatkozatban ítélte el az 1944/45-ös bűncselekményeket.¹⁹ Öt nappal később, június 26-án, Áder János Magyarország Köztársasági Elnöke bocsánatot kért a szerb parlamentben az 1942-ben a magyar hadsereg által elkövetett bűncselekményekért. Ugyanaz nap Áder és Tomislav Nikolić szerb elnök Csurog faluban a II. világháborús magyar és szerb áldozatoknak emlékhelyeket avattak fel (3. lépés: szimbolikus kárpótlás).

¹⁹ National Assembly of the Republic of Serbia: Sixth Extraordinary Session of the National Assembly of the Republic of Serbia in 2013. 2013.06.21. Letöltés helye: www.parlament.gov.rs; letöltés ideje: 2019.06.24.

2. ábra: A szlovák *týždeň* nevű hetilap 2013. májusban megjelent kiadása, szlovák nyelvű első oldallal és magyar nyelvű hátsó oldallal.



A kibékülés viszont a civil társadalmon vagy a sajtón keresztül is történhet, ahogy az például Szlovákiában történt 2013-ban. Štefan Hríb, a szlovák *týždeň* nevű hetilap főszerkesztője májusban egy olyan számot adott ki,²⁰ amelynek az első oldala szlovák nyelven, a hátsó oldala pedig magyar nyelven jelent meg. A szlovák nyelvű első oldal gróf Apponyi Albert képét mutatja, akire a szlovákok, mint a 19. századi magyarosítás és a Magyar Királyságban történt diszkriminációjuk szimbólumára tekintenek. A szövegben az áll: „Bocsánat, szlovákok! Elismert magyar politikus levele Štefan Hríbnek.” Surján Lászlóról van szó, aki annak idején európai parlamenti képviselő volt és a Charta XXI mozgalmával Kelet-Közép-Európában igyekezett elősegíteni a nemzetek közötti kibékülést. A magyar nyelvű hátsó oldalon Edvard Beneš képe látható, az akkori csehszlovák elnök, aki a II. világháború végén a németek és magyarok

²⁰ Týždeň: 21. szám. 2013.05.20. Letöltés helye: www.tyzden.sk; letöltés ideje: 2019.06.24.

Csehszlovákiából való deportálását elrendelte. A szövegben az áll: „Bocsánat, magyarok! Elismert szlovák főszerkesztő levele Surján Lászlónak”, amit Štefan Hríb írt. A szövegükben mindketten a szlovákok és magyarok kibékülése mellett nyilatkoztak. Bár ilyen akciók még mindig ritkán fordulnak elő, de szimbolikus értékkel bírnak. Kis bátorság is kell ahhoz, hogy az ember elkötelezze magát a magyarok és szlovákok kibéküléséért, írja Hríb egy 2013-ban megjelent esszéjében.²¹ A politikában csak feltételesen reménykedik és szerinte a civil társadalom kötelessége lépni – úgy ahogy ő is cselekedetével példát akart mutatni.

Konklúzió

E cikk egy Kelet-Közép-Európa multikulturális társadalmaira szabott jószomszédsági koncepciót mutat be és példák alapján konkrét politikákat és azok megvalósítását vázolja. Elvben a koncepció aspektusait külön is figyelembe lehet venni. Jószomszédsági kapcsolatok felépítéséhez viszont szükségszerű minden aspektus figyelembevétele. Nem utolsósorban azért is, mivel az interkulturális tőke, a kultúrákon átívelő szociális tőke és a multikulturális tőke egymástól függenek és együttműködnek. A kultúrákon átívelő történelmi ismeretek (interkulturális tőke), amit a Vajdaság multikulturális történelemkönyvében közvetítenek, szorosan összefügg a TV kvízzel és a középiskolások részvételével (kultúrákon átívelő szociális tőke). Egyúttal a projekt a Vajdaságban élő etnikulturális csoportok közötti, történelmi kibékülés üzenetét is hordozza (multikulturális tőke). A helyi nyelvek megtanulása (interkulturális tőke), a kultúrákon átívelő kapcsolatok előmozdítása (kultúrákon átívelő szociális tőke) és a kisebbségi jogok biztosítása vagy a kulturális sokszínűség előmozdítása (multikulturális tőke) között is lehet összefüggést találni. Ezek együttműködése alakítja a jószomszédságot.

²¹ Hríb, Štefan: What are the major problems between contemporary Hungary and Slovakia? In: Kotolácsi Mikóczi, Ilona (ed.): *Reconciliation – the Central European Road to a Prosperous Future*. Budapest/Brüsszel: Charta XXI Association. 2013, 58-63.

A KISEBBSÉGI KULTÚRÁK VÉDELME A NEMZETKÖZI JOGBAN: A NYELVEK

Kultúra, nyelv és identitás

A kultúra fogalmának meghatározása a jog szempontjából következményekkel jár. Egy megalapozott felfogás három kultúra koncepciót különböztet meg. Ezek a következők: a kultúra, mint tőke, mint alkotás, illetve, mint az emberi élet teljessége.¹

Az első értelmében a kultúra az emberiség eddig felhalmozott anyagi és szellemi öröksége, amelyhez mindenkinek joga van hozzáférni. A felhalmozás az egyéni teljesítményekből eredő kollektív tevékenység eredménye. A kérdés most már az, hogy hogyan határozzuk meg a felhalmozót? Az emberiség kultúrája, a kulturális értelemben felfogott nemzet kultúrája, az egy társadalmon belüli eltérő csoportkultúrák? Akárhogyan is van, a kultúrának ebből a felfogásából elsősorban a hozzáférés szabadsága következik.

A második szerint a kultúra a tudományos és művészi alkotás folyamata. Jogi szempontból a legfőbb következmény az egyén és a közösség alkotási szabadsága.

A harmadik felfogás szerint a kultúra egy társadalmi csoportot a másiktól megkülönböztető anyagi és szellemi tevékenység összessége. A kultúra tehát az értékek, szimbólumok és gyakorlati tevékenységek elkülönült társadalmi csoportokat képező együttese, amelynek révén az adott közösség gondoskodik önmaga folyamatos újratermeléséről. Ebből a felfogásból elsősorban a kulturális önazonosság joga következik. E mellett nyilvánvalóan ez a kultúra fogalmának azon értelmezése, amely a kisebbségvédelem szempontjából a legfontosabb. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága szerint a kultúra jelenti az életmódot, a nyelvet,

¹ Savenhagen, Rodolfo: Cultural Rights. A Social Science Perspective. In: Eide, Asbjørn – Krause, Catarina – Rosas, Allan (eds.): *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, Second Revised Edition*. Dordrecht: Martinus Nijhoff. 2001, 87-91.

a szóbeli és az írott irodalmat, zenét és dalokat, a nem verbális kommunikációt, a vallást és hitet, a rítusokat és ceremóniákat, a sportot és játékokat, a termelési és technológiai módszereket, a természeti és emberi környezetet, élelmet, ruhát, lakhatást, és a művészetet, a szokásokat és hagyományokat.² Az egyének, a csoportok és a társadalmak identitását a kulturális örökség hozza létre.³

Ami az emberiség kultúráját illeti, „nem csukhatjuk be a szemünket azzal a ténnyel kapcsolatban, hogy a világkultúra koncepciója nagyon is vázlatos és tökéletlen, további érzelmi tartalma irányzatos. (...) Nincs és soha nem is lehet abszolút értelemben felfogott világcivilizáció, amelyet egyébként gyakran értelmeznek így – mivel a civilizáció a lehető legnagyobb lehetséges mértékig különböző civilizációk együttélését foglalja magába, illetve belőlük áll. A világcivilizáció valójában nem jelenthet többet, mint a kultúrák világméretű koalícióját, amelyek mindegyike megőrzi saját eredetiségét.”⁴ Ugyanakkor a „kultúrák világméretű koalíciója” azt is jelenti, hogy vannak egyetemes jelentőségű kulturális értékek, mondjuk Platón filozófiája, amelyek nem azonosak a „Davos kultúrával,” amely az üzlet, a tudomány, a politika, és média angolul értő transznacionális közösségének kultúráját jelenti.⁵

A kultúra biztosítja tehát a közösség számára az identitást és a folyamatosságot. Saját körülményeinket egy bizonyos társadalmi identitás hordozóinak tekintjük.⁶ Következésképpen a közösséget védi a hagyomány, az, amit az egyénnek érzelmileg és materiálisan

² UN CESCR, General Comment; Right of everyone to take part in cultural life, (Art. 15, para 1 (a) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2009, Doc. E/C. 12/GC/21 para 13.

³ Uerpmann-Wittzack, Robert: Introduction: Cultural Heritage Law and the Quest for Human Identities. In: Lagrange, Evelyne - Oeter, Stefan - Uerpmann-Wittzack, Robert (eds.): *Cultural Heritage and International Law. Objects, Means, and Ends of International Protection*. Cham: Springer. 2018, 2.

⁴ Claude Levi-Strauss idézi: *Creative Diversity*. Report of the World Commission on Culture and Development, Paris, UNESCO. 1996, 29.

⁵ Lásd erre: Huntington, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest: Európa Könyvkiadó. 1996, 77-156.

⁶ Alasdair MacIntyre-t idézi Waldron, Jeremy: Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative. In: Kymlicka, Will (ed.): *The Rights of Minority Cultures*, Oxford: Oxford University Press. 1995, 119.

nyújt, ideértve különösen a bizalmat. Ebből viszont az következik, hogy az egyén kulturális identitása csak azoknak a közösségeknek a fennmaradása esetén biztosítható, amelynek tagja.⁷

Amint azt az Állandó Nemzetközi Bíróság megállapította, a kisebbség közösséget egyesít a nézet, hogy megőrzi hagyományait, fenntartja vallását, és biztosítja azt, hogy gyermekeik felnevelése és tanítása fajtájuk tradíciói és szelleme szerint történjen, kölcsönösen segítve egymást.⁸

Ha az egyénnek és a közösségnek is joga van a kulturális önazonosságra és annak megőrzésre, előfordulhat, hogy a két jog összeütközik, és felmerül a kérdés, melyiknek van elsőbbsége. Az egyén számára a polgári és politikai jogok, így az egyesülési vagy a vallásszabadság, de az identitás megválasztásnak szabadsága alapján is garantált az adott közösség elhagyása, azonban ha ez tömegesen történik, az veszélyezteti a közösség létét. A közösségi kultúrából történő egyéni kilépés persze a gyakorlatban akkor fordul elő tömegesen, ha az egyének gazdasági, vagy egyéb okokból a szülőföldjük elhagyására kényszerülnek, vagy ha nem képesek ellenállni a többségi állam asszimilációs nyomásának.

A kisebbségi kultúrák állami védelmét bíráló felfogás, amely arra hivatkozik, hogy értelmetlen azok mesterséges életben tartása,⁹ valójában valamiféle hegeli szükségszerűségnek történő szembeszegülésnek tekinti az erre irányuló tevékenységet. A kisebbségi kultúrák védelme nem bízható a piacra sem, hiszen az mindig a többség választásának, így kulturális választásának is, kedvez.

A nyelvhasználat az emberrel veleszületett képesség. A nyelv az emberi kommunikáció legfőbb eszköze, és ez már önmagában indokolhatja a védelmét.¹⁰ Valójában azonban a nyelv ennél többet jelent. A nyelv, akár egy boríték, védi a sérülékeny emberi létezést,

⁷ Kulcsár Kálmán: A kulturális jogok és a demokratikus biztonság Európában. *Acta Humana*, No. 22-23 (1996) 91.

⁸ *Advisory Opinion in the Greco-Bulgarian 'Communities'* 1930 PCIJ Series B, No.17, 33.

⁹ Lásd Waldron 1995 *i.m.*, 93-117.

¹⁰ Pupavac, Vanessa: Language Rights in Conflict and the Denial of Language as communication. In: *The International Journal of Human Rights*, 10. évf. 1. sz. 2006, 61.

ahogyan a normákból és szokásokból emelt fal védi a civilizált emberiséget.¹¹ „A nyelv hatalmas kifejezése egy nép lelkének.”¹² Egy kanadai bírósági döntés arra is rámutat, a nyelv hidalja át az egyén izolációját a társadalomban, és a nyelvi jogok döntő szerepet játszanak az emberi létezésben, fejlődésben és méltóságban.¹³ A nyelv egyike a legfontosabb kifejezése egy közösség kollektív identitásának, és szimbolikus otthona a nyelvi kisebbségeknek, különösen, ha az állam, amelyben élnek a gyakorlatban nem bizonyul valódi hazának a számukra.

A többségitől eltérő nyelv és az azon alapuló kultúra nem csupán az elkülönült identitással egylényegű, de megjeleníti az azt használó közösséget. A település és a földrajzi nevek használata a kisebbség nyelvén nyilvánvaló kifejezései a közösség autentikus létének az adott fizikai térben. Az autentikus létezés bizonyítékai pedig aláássák a többségi politikai mítoszokat, amelyek az elsőbbséget és felsőbbbséget igyekeznek sulykolni. Az ilyen mítoszok eszköze az autentikus lét leszűkítése a többségi nemzetre. Ezért a szűkkeblű és agresszív nemzetállami nyelvi homogenizálás örökségéhez való makacs többségi politikai ragaszkodás.

A kulturális örökségvédelem és a kisebbségi nyelvek: A szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló egyezmény

A huszadik században az államok belső joga összhangjának megteremtése ugyanolyan fontos nemzetközi szerződési tárggyá vált, mint az államközi érintkezés és kompetencia elhatárolás problémája. Új, relatív önállósággal rendelkező jogterületek emelkedtek ki, amelyek az államon belüli ügyeket szabályozzák. Az egyik ilyen jogterület, – amelynek fejlesztésében olyan nemzetközi szervezetek játszottak fontos szerepet, mint az UNESCO vagy az Európa Tanács

¹¹ Elias, Norbert: *A civilizáció folyamata*. Budapest: Gondolat Könyvkiadó. 1987, 78.

¹² Kosztolányi Dezsőt idézi: Szili Katalin: Kosztolányi a nyelvről (Kosztolányi nyelv-szemléletének kéréséhez). In: *Magyar Nyelvőr* 133. évf. 1. szám. 1999, 19.

¹³ *Re Manitoba Language Rights*, (Canada) ISCR 721, 744.

– a kulturális örökségvédelem. Ezt a nemzetközi jogterületet szoros intellektuális kapcsolat fűzi a környezetvédelemhez, mind a kettő központi gondolata, – amely valamennyi dimenzióját áthatja – a megőrzés, amelyet a környezet és a kulturális értékek pusztulása tesz szükségessé.

A kulturális értékek védelme a nemzetközi jogban, ismert és elismert, legitim cél. A kisebbségvédelem egyik értelmezési keretétvé vált a kulturális értékek diskurzusa. Ebben a megközelítésben megőrzendő értékévé vált a kisebbségek nyelve, kultúrája és hagyományai, mint a kulturális örökség elidegeníthetetlen része.¹⁴

A többségi nyelveket anyanyelvként beszélők számára akár abszurdnak is tűnhet, hogy egy nyelvnek védelemre lehet szüksége, mivel az említett nyelvek a legtöbb esetben jó néhány milliós nagy közösségek kommunikációját szolgálják, domináns társadalmi jelenlét mellett, a hivatali érintkezéstől az oktatásig és médiáig minden lehetséges területen.¹⁵ Így komoly meglepetés lehet a számukra, hogy az UNESCO szerint a század végére a Földön létező nyelvek mintegy fele eltűnik.¹⁶ A helyzet Európában sem jó. Még a viszonylag jelentősebb számú beszélővel bíró kisebbségi nyelvek is negatív spirálba kerülhetnek. Olyan tényezők okozhatják ezt, amelyek azt az érzést erősítik meg a beszélőben, hogy nyelve nem megfelelően használható az intim közösségen kívül. Ha vannak kikényszeríthető hivatali nyelvhasználati jogai, akkor sem biztos, hogy ismeri a szakkifejezéseket, csak többségi nyelven; és egyébként is többször is meggondolja, hogy elhúzza az ügyének elintézését azzal, hogy ragaszkodik anyanyelvének használatához. A kisebbségi tannyelvű iskola nincs a településen, és onnan a továbblépés nem egyszerű mert, az oktatás nem versenyképes. A munkahelyen nem nézik el, hogy kisebbségi nyelven folyják a szó, az adóívet csak többségi

¹⁴ Vizi Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus. In: *Pro Minoritate* 2018 nyár, 7.

¹⁵ Oeter, Stefan: Intangible Cultural Heritage in Need of Protection: The Case of Regional or Minority Languages. In: Lagrange - Oeter - Uerpmann-Witzak 2018 *i.m.*, 63.

¹⁶ Half of all languages extinct within 100 years." *Business Insider* 2015. 04. 23. Letöltés helye: www.businessinsider.com; letöltés ideje: 2019.06.29

nyelven lehet kitölteni. A közösségi médiában is szűkíti a kapcsolatteremtést, ha ragaszkodik anyanyelvének használatához.

A nemzetközi jogi kulturális örökségvédelem kezdetben a materiális elemek megőrzésre fordított kiemelt figyelmet. A *világ kulturális és természeti örökségről szóló 1973. évi UNESCO egyezmény* 1. cikke természeti, illetve kulturális örökségnek tekinti az emlékműveket, az épületegyütteseket, és az úgy nevezett helyszíneket (emberi, illetve emberi és természeti együttes alkotásokat), míg a 2. cikke természeti örökségnek tekinti a fizikai és biológiai, illetve a geológiai és fiziográfiai alakulatokat, továbbá a természeti tájakat.

2003-ban született meg ugyancsak az UNESCO keretében az intellektuális szféra kincseit védő nemzetközi szerződés: A *szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló egyezmény*. A szellemi kulturális örökség fogalmát az egyezmény 2. cikkének 1. pontja adja meg:

„olyan szokás, ábrázolás, kifejezési forma, tudás, készség - valamint az ezekkel összefüggő eszköz, tárgy, műalkotás és kulturális színhely -, amelyet közösségek, csoportok, esetenként egyének kulturális örökségük részeként elismernek. Ez a nemzedékről nemzedékre hagyományozódó szellemi kulturális örökség - amelyet a közösségek, csoportok a környezetükre, a természettel való kapcsolatukra és a történelmükre adott válaszként állandóan újrat teremtenek - az identitás és a folytonosság érzését nyújtja számukra, ily módon segítve elő a kulturális sokszínűség és emberi kreativitás tiszteletét.”

Ez a meghatározás is mutatja, hogy a szellemi és a materiális örökség elkülönítése viszonylagos, hiszen az előbbi aligha maradhat fenn valamilyen tárgyi jellegű hordozó nélkül.

A 2. cikk 2. pontja hozzáteszi, a szellemi kulturális örökség:

„többek között az alábbi területeken nyilvánul meg: a) szóbeli hagyományok és kifejezési formák, beleértve a nyelvet is, mint a szellemi kulturális örökség hordozóját, b) előadóművészetek, c) társadalmi szokások, rítusok és ünnepi események, d) a természetre és a világegyetemre vonatkozó ismeretek és gyakorlatok, e) hagyományos kézművesség.”

Az egyezmény szövege némileg furcsán a szóbeli és hagyományokra és kifejezési formákra helyezi a hangsúlyt, amelyekbe csupán beleérti a nyelvet is, mint a kulturális örökség hordozóját. Ami arra vezethető vissza, hogy a létrehozók között nem volt egyetértés abban, hogy a nyelvet közvetlenül a szellemi kulturális örökségbe sorolják. Az államok egy részét ugyanis félelemmel töltötte el, hogy a nyelv közvetlen megnevezése túl nagy jelentőséget biztosítana a kisebbségi nyelvek védelmének, sőt bizonyos államok arra a következtetésre jutottak, hogy ez a későbbiekben kiválási tendenciákhoz (!) vezetne.¹⁷ Az államok kompromisszumként fogadták el az idézett megfogalmazást.

Az Egyezmény 11. cikkének b. pontja szerint a részes állam

„a területén található szellemi kulturális örökség különböző elemeit a megfelelő közösségek, csoportok és nem kormányzati szervezetek részvételével azonosítja és határozza meg.”

Ez a kifejezett utalás a közösségekre és a csoportokra az egyezmény újdonsága,¹⁸ és megerősíti az érintett közösség és szervezeti alapvető szerepét az egyezmény céljainak elérésben, amit kifejezetten is megerősít a 15. cikkben, a védelemben való részvételét illetően:

¹⁷ Oeter, Stefan i.m. 62., illetve Blake, Janet: *International Cultural Heritage Law*. Oxford: Oxford University Press. 2015, 189.

¹⁸ Berkes Antal: „*Lieux de Mémoire*” in *International Law: The Rights of National or Ethnic Minorities Related to Their Memorial Sites*. In: *Intercultural Human Rights Review*. Vol. 13. 2018, 75.

„A szellemi kulturális örökség védelmében kifejtett tevékenysége keretében minden részes állam arra törekszik, hogy a lehető legszélesebb körben biztosítsa az ilyen örökséget létrehozó, megőrző és továbbadó közösségek, csoportok és – bizonyos esetekben – egyének részvételét és aktív közreműködését a kulturális örökség kezelésében.”

Az Egyezményből eredő legfőbb kötelezettség a megőrzés,¹⁹ amely több a védelemnél, magába foglalja az előmozdításra való kötelezettséget is.²⁰ Az egyezmény végrehajtását szolgálják a részes államok intézkedései, és az ezzel kapcsolatos nemzetközi tevékenység.

Minden részes államnak a területén található szellemi kulturális örökségről nyilvántartást kell készítenie, amelyet rendszeresen naprakésszé kell tenni. A részes államok kötelezettsége, hogy olyan általános politikát alakítson ki, amely felértékeli a szellemi kulturális örökség társadalmi szerepét és ezen örökség védelmét bevonja a tervezési programokba, megfelelő szakértői testületet hozzon létre, amely felelős a megőrzésért. Támogassa a terület kutatását, jogi, technikai, adminisztratív és pénzügyi intézkedéseket tegyen képzési intézmények fenntartása és a szellemi kulturális örökséghez való hozzáférés érdekében.

2008-ban UNESCO Közgyűlése operatív irányelveket²¹ fogadott el az Egyezményből eredő részes állami kötelezettségek végrehajtásának elősegítésére. 2015-ben Valenciában pedig egy szakértői testület etikai elveket²² dolgozott ki a megőrzés érdekében. A 79. és 80. (a) operatív irányelv kimondja, hogy a részes államoknak kon-

¹⁹ A 2006. évi XVIII. Törvény fordítása „Egyezmény a szellemi kulturális örökség védelméről”, nem megfelelő. Védelem helyett a megőrzés az adekvát fordítása az angol „Safeguarding” kifejezésnek.

²⁰ Blake, Janet i.m., 172.

²¹ Adopted by the General Assembly of the States Parties to the Convention at its second session (UNESCO Headquarters, Paris, 16 to 19 June 2008), amended at its third session (UNESCO Headquarters, Paris, 22 to 24 June 2010), its fourth session (UNESCO Headquarters, Paris, 4 to 8 June 2012), its fifth session (UNESCO Headquarters, Paris, 2 to 4 June 2014) and its sixth session (UNESCO Headquarters, Paris, 30 May to 1 June 2016).

²² Ezeket jóváhagyta a Szellemi Kulturális Örökség Megőrzésével Foglalkozó Kormányközi Bizottság, Decision 10.COM 15.a.

zultatív testületet vagy koordinációs mechanizmust kell létrehozniuk az érintett közösségek vagy csoportok bevonására a szellemi örökség meghatározását illetően. A 12. etikai elv pedig aláhúzza a közösségek, csoportok és egyének nem idegeníthetők el saját szellemi kulturális örökségüktől.

Az Egyezményben foglaltak végrehajtásának felülvizsgálatával a részes államok viszonylatában a huszonnégy tagú Szellemi Kulturális Örökség Megőrzésével Foglalkozó Kormányközi Bizottság foglalkozik, amely jogosult továbbá a megfelelő nemzetközi védelmi intézkedések meghozatalára is. A részes államok a Bizottság által meghatározott formában és időközönként jelentést terjesztenek az egyezmény végrehajtása érdekében hozott törvényi és jogszabályi rendelkezéseikről és egyéb intézkedéseikről, amelynek ki kell térnie az említett nyilvántartásra is. A testület nem ajánlásokat, hanem általános jellegű felhívásokat fogad el a részes államok számára az egyezmény végrehajtása színvonalának javítása érdekében, ezekben figyelmet fordít a kulturális és nyelvi kisebbségek szellemi örökségére is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egy kulturális vagy nyelvi kisebbségi közösség elvárhatja, hogy szellemi öröksége az érintett részes állam akarata ellenére megkapja a védelmet.²³

A testület a védőintézkedések megtétele céljából összeállítja, folyamatosan naprakésszé teszi és nyilvánosságra hozza a sürgős védelmet igénylő szellemi kulturális örökség listáját, továbbá az ilyen örökséget az érintett részes állam kérésére felveszi a listára. Ugyancsak így jár el egy másik listával, az emberiség szellemi kulturális örökségének reprezentatív listájával kapcsolatban.

Megállapítható tehát, hogy az Egyezmény potenciálisan hozzájárulhat a kisebbségi nyelvek megőrzéshez és előmozdításhoz, de mind a kötelezettségek tartalma, mind az azok feletti ellenőrzés szempontjából meglehetősen puha instrumentumról van szó. Úgyis fogalmazhatunk, hogy a részes államoknak nem kell különösebben aggódniuk, ha kisebbségi nyelvek és kultúrák védelméről van szó. A mechanizmus „*nem harap*”.²⁴

²³ Berkes Antal *i.m.*, 81-82.

²⁴ Pap Melinda: Lekörözte a márciuska a csíksomlyói búcsút: nincs garancia arra, hogy

A kulturális örökségvédelem és a kisebbségi nyelvek: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája

A Charta preambuluma kimondja:

„hogy Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek – amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget – védelme hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak megóvásához és fejlesztéséhez.”

A védelem tárgyát tehát nem a nyelvi kisebbségek vagy az ő jogaik adják, hanem az európai kultúra veszélyeztetett részét képező kisebbségi vagy regionális nyelvek. A Nyelvi Charta nem tartalmazza a „national minorities”, „Volksgruppen” vagy a „groupes ethniques” kifejezéseket, de még a nyelvi közösségét sem. A Charta, többek között, a kisebbségi vagy regionális nyelvek „használóiról” szól. Mivel azonban egy nyelv nem létezhet az azt használó nép nélkül, a Charta – rejtetten és közvetetten – mégiscsak jogokat ad az azt beszélőknek. Ez a „jezsuita” megközelítés okos módon félreteresi a nemzetállamok kormányainak gondot okozó kérdéseket, és arra összpontosít, amiben széleskörű egyetértés van.²⁵ A Charta által alkalmazott, „jezsuita megközelítés” oka olyan kényes kérdések, mint a nyelvi kisebbségként való elismerés, vagy a nyelvi - kisebbségi jogokról, azok terjedelméről való vita elkerülése. Ez utóbbit olyan módon teszi lehetővé, hogy csupán állami kötelezettségeket tartalmaz, és azok tekintetében is – amint erről később részletesen lesz szó – széleskörű választást enged a részes állam számára. A Charta célja tehát a politikai viták tárgyául szolgáló kérdésektől elkülöníteni, és az európai kulturális örökség megőrzésének biztonságos koncepciója alá vonni a kisebbségi nyelveket és – közvetetten – az

felterjesztik az UNESCO-listára az erdélyi magyar értéket. *Krónika*, 2017.12.13. Letöltés helye: www.kronika.ro; letöltés ideje: 2019.06.18.

²⁵ Ó Riágain, Dónall: The political importance of the European Charter for Regional or Minority Languages. In: Council of Europe (ed.): *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages - Regional or Minority Languages No. 2*, Strasbourg: Council of Europe Publishing. 1998, 14-21.

azt használó közösségeket is. Amint, a Chartához fűzött hivatalos „Magyarázó jelentés” – amely hivatalos magyarázatnak is tekinthető – 13. pontja megállapítja, a szerződés, noha nem foglalkozik a nemzetiségi kérdéssel, elvárható tőle, hogy mértéktartó és realista módon enyhíti a nyelvileg különböző kisebbségek problémáit megkönnyítve sorsukat, abban az államban, ahová a történelem helyezte őket. Saját nyelvük használatának kiszélesítése az élet különböző területein, lehetővé teszi számukra, hogy meghaladják a múltból eredő neheztetésen, amely megakadályozta őket, hogy elfogadják helyüket abban az államban, amelyben élnek, és egész Európában.²⁶

Egyes európai többségi államok érzékenysége tekintettel tehát, a Nyelvi charta tudatosan törekszik mind az egyéni, mind a közösségi jogalanyiség elfedésére. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy a Charta egyúttal távol tartja a közösségi nyelvek és kultúrák védelmét ettől, a bizonyos államok politikai elitje számára a politikai hatalommegosztás rémét felvillantó koncepciótól. Ugyanakkor – amint láttuk – egyértelműen megfogalmazott mögöttes célja a többség - kisebbségek viszony stabilizálásához való hozzájárulás Európában, azaz nagyon is politikai jellegű.

A szerződés az állam területén hagyományosan jelenlévő, meghatározott területen koncentrálódó nyelveket részesíti védelemben, de kimondja, hogy a lehetőségekhez képest a nem meghatározható területhez kötődő nyelveket is védeni kell. A védelem tárgyai a regionális – tehát kiterjedt területen használt –, illetve az egyéb kisebbségi nyelvek, de nem azok helyi változatai, dialektusai. Az európai kulturális örökség védelmi koncepciójából következően a bevándorolt közösségek nyelveire nem terjed ki a védelem. Ha egy regionális vagy kisebbségi nyelv hivatalos nyelv, csak akkor részesül védelemben, ha erre a részes állam önkéntesen kötelezettséget vállal. A Charta alacsonyabb és magasabb szintű védelmet is lehetővé tesz. Az általa a II. részben megállapított célokat és elveket valamennyi regionális vagy kisebbségi nyelv esetében alkalmazni kell, azaz minden kisebbségi nyelvet megillet ez a védelmi szint.

²⁶ Explanatory Report, para 13.

A célok és elvek között szerepel a kisebbségi nyelvhasználatnak a kulturális gazdagság megnyilvánulásaként történő elismerése, a kisebbségi nyelv földrajzi határainak tiszteletben tartása, és annak biztosítása, hogy az új igazgatási beosztás ne akadályozza az adott kisebbségi nyelv használatát. Ugyanitt szerepel a kisebbségi nyelv minden szinten történő oktatása, illetve tanulása, valamint köz- és magánéleti, szóbeli és írásbeli használatának előmozdítása, bátorítása. A III. rész szerinti magasabb szintű védelem nyújtásánál a részes államnak választási lehetősége van abban a tekintetben, hogy területének mely részén, mely nyelv számára kíván védelmet biztosítani. Minden egyes megjelölt kisebbségi nyelv esetében legalább harmincöt bekezdést vagy pontot kell a szerződés III. részéből választani. Az oktatás és a kulturális élet területén legalább hármát-hármát, míg a többi területen legalább egyet-egyet. Azok a területek, amelyekről a részes államoknak egy-egy kötelezettséget kell választaniuk, a következők: médiaügyek, bírósági eljárások, közigazgatás és közszolgáltatás, gazdasági és társadalmi élet. A határokon keresztül nyúló kapcsolatokat érintő kötelezettségekből nem kötelező vállalni. Az egyes területeken részletes, különböző nehézségi fokú vállalások közötti választásra nyílik lehetőség.

A részes államok jelentést készítettek a megerősítést követő egy esztendőn belül a Charta végrehajtásáról, ezt háromévenként kell megismételniük. A helyzet értékelését nyelv- és jogvédő szervezetek árnyékjelentései segítik. A szerződés konszenzusos módosításával a jelentéstételi idő öt évre bővült, a részes államok „fáradtsága” miatt, mivel az apparátusok úgy érzik túl sok szerződés kapcsán kell különböző nemzetközi intézményeknek kell kormányzati jelentést készíteniük. Öt esztendőre emelt jelentéstételi ciklus esetében – egyébként ez a szokásos intervallum a nemzetközi emberi jogi szerződések legtöbbje esetében, - elméletileg kisebb az esély az egyre gyakoribb késésekre a jelentések időben történő előterjesztést illetően. Így például Románia és Finnország hat évet késett, és így egy teljes jelentéstételi fordulót kihagyott. A jelentéseket egy-egy szakértői bizottsági munkacsoport vizsgálja meg, amely jelentést és ajánlástervezeteket készít. A jelentést és annak részeként az

ajánlás-tervezeteket a Szakértői Bizottság, az ajánlásokat pedig az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága fogadja el.

Megállapítható tehát, hogy a Charta kisebbségi nyelveket és nem kisebbségi jogokat véd, legalábbis a III. rész tekintetében *a la Carte* lehetőséget biztosít a kötelezettségeket illetően, és végrehajtásnak ellenőrzése kormányzati jelentéseken alapul.

Melyek a Charta előnyei a Szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló egyezményhez képest? A Chartát kizárólag a kisebbségi nyelvek védelmével és előmozdítására hozták létre, míg az Egyezmény tárgya sokkal bővebb, csak utal a nyelvekre, anélkül, hogy kifejezetten a kisebbségi nyelveket említene. A Charta az Egyezménynél lényegesen részletesebb kötelezettségeket tartalmaz, egy nyelv védelmének minden lehetséges területét lefedve, és ez akkor is igaz, ha a Charta választási lehetőséget ad. A Charta Szakértői Bizottsága független szakértőkből áll, minden részes állam tekintetében van ott valaki. Az Egyezmény a Szellemi Kulturális Örökség Megőrzésével Foglalkozó Kormányközi Bizottság huszonnégy tagból áll és elnevezésnek megfelelően a részes államok kormányzati megbízottjaiból áll. A Szakértői Bizottság olyan kormányzati jelentést vizsgál, amely teljes egészében a kisebbségi nyelvek védelmével foglalkozik, míg a Kormányközi Bizottsághoz továbbított jelentés mellékes tárgyat képezhetnek a kisebbségi nyelvek. A Szakértői bizottság saját értékelő jelentésében egyértelműen kimondhatja, hogy a részes állam nem felelt meg az adott kötelezettségnek, ezzel szemben a Kormányzati Bizottság általános jellegű felhívást bocsát ki, amely esetleg utal a kisebbségi nyelvekre is. A Szakértői Bizottság ajánlástervezeteket is készít az Európa Tanács vezető szerve, a Miniszteri Bizottság számára, amely azokat saját hatáskörében bocsátja ki. Az Egyezmény kapcsán erre nincs lehetőség, noha a Részes Államok Közgyűlése figyelemmel kíséri Kormányközi Bizottság munkáját.

A Charta az előbbieken összefoglalt előnyök ellenére sem képes a kisebbségi nyelveknek, mint az európai kulturális örökség részeinek a védelmét minden tekintetben ellátni. A Charta „a kezdeménye-

zést teljesen az államokra hagyja”²⁷ A Charta valóban a választást a III. rész különböző nehézségi fokozatú kötelezettségei között valóban a részes államokra hagyja – megerősítés elősegítésre és vállalásoknak az egyes kisebbségi nyelvek eltérő helyzetéhez igazítása miatt –, de nem rögzítette, hogy azt a nyelv objektív helyzetének megfelelően kel megtenniük, ugyanakkor Magyarázó jelentés megteszi ezt.²⁸ A Magyarázó jelentés azt is megállapítja, hogy egy kisebbségi nyelv kizárása a III. rész szerinti védelemből nem történhet a Charta szellemével, céljaival és alapelveivel ellentétes módon.²⁹ A legtöbb esetben, a ratifikáció során a meglévő védelmi szint szolgált kiinduló pontként során, és ha ez így történt, akkor ez főként a kisebbségi nyelvi szervezetek bevonásának volt köszönhető. Ezeknek a normatív ambícióknak a bevétele a ratifikációba persze azt a benyomást kelthette, hogy a kisebbségi nyelvpolitikák területén messze-menő reformfolyamatok fognak megindulni.³⁰ Ez azonban számos esetben nem vált valóra.

A Charta ellenőrzési mechanizmusának működése nem csupán a kormányzati jelentések késése, de az ajánlás tervezetekről a Miniszteri Bizottságban gyakran késhegyig menő vita elhúzódása akadályozza, csak úgy, mint a végül megszületett ajánlások végre nem hajtása.

²⁷ Malloy, Tove H.: *National Minority Rights in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

²⁸ Explanatory Report, para 43

²⁹ *Uo.* para 42

³⁰ Oeter, Stefan: Council of Europe – The European Charter for Regional or Minority Languages In: Thürrer, Daniel (ed.): *International Protection of Minorities – Challenges in Practice and Doctrine*. Zürich: Schulthess Verlag. 2014, 63-64.

SZUVERENITÁS, IDENTITÁS ÉS AUTONÓMIÁK A MAGYAR KÖZJOGBAN

Bevezetés

Bármely alkotmányjogi kérdés, így a többség-kisebbség viszonyának tárgyalása során nem indulhatunk ki máshonnan, mint a szuverenitásból. A szuverenitást rendszerint az állam, mint a társadalmi szerveződés legmagasabb önálló szintjének alapvető jellemzőjeként (*differencia specifica*) értelmezzük. A társadalomban a hatalom tény. Történelmi ismereteink és mindennapi tapasztalataink kétségtelenül teszik, hogy minden helyzetben, ahol emberek együttműködése szükséges, vagyis ahol nem teheti minden ember azt, amit akar, hanem közösen kell cselekedniük, vagy legalábbis akaratuk ütközik, előbb-utóbb valaki (vagy valakik) olyan helyzetbe kerül(nek), hogy akarata (akaratuk) érvényesül a többiek akaratával szemben. Nem cáfolja ezt az a helyzet sem, amelyben az akaratformálás a résztvevők közös megegyezésén alapul (konszenzusos akaratképzés), mivel a végső közös akarat ebben az esetben is eltér (legalábbis elvileg) a résztvevőkétől.

A hatalom tény marad akkor is, ha azt az állam gyakorolja. Így értelmezzük a szuverenitást mint állami főhatalmat is. A *szuverenitás* a legegyszerűbb megfogalmazás szerint nem más, mint egy adott területen és adott népcsoport fölött ténylegesen és elvileg kizárólagosan gyakorolt (fő)hatalom, amelyet más hasonló helyzetű hatalomgyakorlók ilyenként elismernek. A szuverenitás külső oldalát ennek megfelelően a függetlenség, önállóság és külső kontroll nélküli döntési képesség jelenti, belső oldalát pedig a legfőbb hatalom letéteményese és az általa alkotott szabályok. Ebből következnek a szuverenitáson alapuló úgynevezett (belső) felségjogok: a *parancsolás joga* és az *alávetettség (engedelmesség) kötelezettsége*.¹ A

¹ Schanda Balázs: Az államalkotó tényezők. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország*

szuverenitás mint állami főhatalom nélkülözhetetlen eleme minden viszonyban az a képesség, hogy a döntéseknek ténylegesen érvényt lehessen szerezni.²

A közhatalom is hatalom tehát, és mint ilyen, magatartási szabályok általános megfogalmazását, az egyes jogalanyokkal szembeni kikényszerítését és a magatartási szabályok betartásával kapcsolatos viták eldöntésének tényleges lehetőségét jelenti. A közhatalom birtokában megfogalmazott, és az egyes jogalanyokkal szemben kikényszerített magatartási szabályokat nevezzük jognak. A közhatalom, a szuverenitás gyakorlásának módja ennek megfelelően *jogkérdés*.³ Jogkérdés a közhatalom gyakorlásának forrása, formája és intézményrendszere is. Ilyen jogkérdés a kisebbségek helyzete egy államon belül.

A következőkben először a nemzet *közjogi* szerepének megke-rülhetetlenségét igyekszem igazolni, mégpedig előbb pozitív majd negatív módszert alkalmazva, majd ennek néhány következményét vázolom fel. A közjogi szempont hangsúlyozásának azért van jelentősége, mert jogi kategóriaként a magánjogban nem leljük nyomát (ott a vagyoni viszonyokban más kollektív tulajdonosok jelennek meg, így az állam, az önkormányzat, egyéb jogi személyek, illetve jogi személyiség nélküli, mégis szerzőképes jogalanyok).

alkotmányos intézményei. Ötödik kiadás. Budapest: HvgOrac, 2016, 103-106; Dezső Márta: A szuverenitás. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest: Osiris, 2002, 121-122, 136-138; Hercegh Géza (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1989, 38-40; Gombár Csaba: Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. Magyarorszá-g szuverenitásáról. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata*. Budapest: Korridor Politikai Kutatások Központja, 1996, 13-45; Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a törékeny szuverenitá-sról. In: Uo. 227-233; Vild Éva: A Szentszék és a magyar állam viszonyáról. In: *IURA*, 13. évfolyam, 2007. 1. szám (158-175), 158.

² Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1992, 118.

³ Loughlin, Martin: *The Idea of Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 29.

A nemzet a közjogban

Annak ellenére, hogy napjainkban a közjogi irodalom meghatározó témái (intézményrendszer, emberi jogok, a tételes jog tartalma és érvényessége) között a nemzet nem tűnik fel, minden állam- és jogértelmezés mögött szükségszerűen ott húzódik rejtetten a nemzetfogalom.⁴ A jog ugyanis viszonylag praktikus értelmezése szerint nem más, mint a személyek (jogalanyok) viselkedésére vonatkozó, az állam által alkotott, de legalább az állam által elismert és az állam által végső soron kikényszerített, kötelező magatartási szabályok összessége.⁵

Ebből a jogfogalomból nyomban következik a jog közösségi és relációs jellege. A relációs jelleget nem szokás hangsúlyozni, mivel „megzavarja” az egyéni emberi jogok mindenek fölöttiségére épülő diskurzusok ívét.⁶ A közösségi vonás azonban nem lehet vita tárgya: ha a jog magatartási szabály, akkor értelmét (és végső soron persze érvényességét is) csak az adja, ha nem egyetlen elszigetelt egyénre értelmezzük. A jog közösségi jellegéből azonban még nem következik a nemzet (és a nemzetfogalom) szükségessége. Ennek belátásához beszélnünk kell az állam, mint a jog forrásának néhány tulajdonságáról.⁷ Ezek közül az első a szuverenitás, vagyis egy adott területen és adott népcsoport fölött ténylegesen és elvileg kizárólagosan gyakorolt (azaz fő-) hatalom, amelyet más hasonló helyzetű hatalomgyakorlók ilyenként elismernek.⁸ Az állam tehát

⁴ Ez még a neo-kelsenianus pozitív jogi iskola (és jelentős hatású magyar képviselője Jakab András, megközelítését l. Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest-Pécs: Dialóg-Campus, 2007.) esetén is így van, illetve így kell lennie. Ennek az állításnak az igazolása későbbiekben felismerhető lesz.

⁵ A definíció érvényességét mutatja, hogy a kánoni jog is hasonló megközelítést alkalmaz (l. Erdő Péter: *Egyházjog*. Budapest: Szent István Társulat, 2003, 47) sőt, az „állami” jog definíciója tulajdonképpen úgy is felfogható, mint a kánoni jogfogalom szűkítése.

⁶ Jelentőségét viszont szemléletesen mutatja be Frivaldszky János: A házasság és a család: elnyomó hatalmi viszonyok avagy a jog relacionális jellegének prototípusai? In: *Iustum Aequum Salutare*, IV/3. (2008), 5-29.

⁷ Sőt, a már említett kelsen-i értelmezés szerint egyedüli, minden kötöttségtől mentesen parancsoló forrásának.

⁸ L. az 1. lábjegyzetben hivatkozott műveket.

egy meghatározott népcsoporthoz kötődik. Ez a kötődés azonban nem esetleges.

Amennyiben az állam feltétlen ismérvének tekintjük az alkotmányosságot,⁹ így annak részeként a népszuverenitás (vagy demokratikus legitimáció) elismerését, akkor az államot történeti kötöttségű jelenséggként kell felfognunk.¹⁰ Ha pedig a legitimitás fogalmát nem az elsődleges szociológiai értelemben használjuk, hanem úgy tekintjük, mint a *jogrend* egészének (és nem egy konkrét politikai helyzet) elfogadottságát, támogatását, akkor nem nehéz belátni, hogy az állam és az azt megalapozó alkotmány (vele pedig a jogrend) legitimitása egybevág a népszuverenitás gyakorlásával. Az alkotmányozás alanya (a szuverenitás forrása) alkotmányoz, ezáltal szükségképpen legitimálja az alkotmányt és az arra épülő állam- és jogrendet.

A fenti okfejtésből további megállapítások következnek. Mindezekelőtt az, hogy lehetetlen egy fennálló alkotmányt, alkotmányos rendet, jogrendet az alkotmányozó alanytól, a szuveréntől függetlenül értelmezni. Maradéktalanul objektív alkotmány, alkotmányos rend és jogrend legfeljebb elméleti konstrukcióként létezhet – és ilyenként persze saját belső törvényszerűségei kutatásának tárgya is lehet. Minden létező alkotmány azonban egy azonosítható szuverén alkotmánya, az alkotmányos rend egy azonosítható szuverén alkotmányos rendje, a jogrend egy azonosítható szuverén jogrendje.

⁹ Az alkotmányosság értelmezésünk szerint *formailag* a jogrendre vonatkozó alapvető szabályok létét (és érvényesülését), *tartalmilag* pedig az igazságosság elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjául szolgáló szabadságjogoknak és szabadságbiztosítékoknak a szavatolását jelenti. Levezetéséről l. Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest: Dialóg-Campus, 2017, 51-54, 131-133.

¹⁰ L. Varga Zs. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. In: *Iustum Aequum Salutare*, V.2009/1, 89-107; vö. Gyurgyák János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története*. Budapest: Osiris 2007, 16-17.

Közjog nemzet nélkül?

Ezt a következtetést viszonylag könnyen igazolhatónak véljük fordítva is, a *reductio ad absurdum* módszerével: ha az alkotmányt és a rá épülő jogrendet nem a szuverén „sajátjának” tekintenék, hanem csak a véletlenszerűen az ország területén tartózkodókat kötelező normának, akkor nem találnánk magyarázatot arra, hogy ugyanez a jogrend miért köti például a nem Magyarországon tartózkodó állampolgárokat. Ezzel a gondolattal el is érkeztünk a nemzet közjogi szükségességének negatív igazolásához.

Kifejtéséhez az egyszerűség kedvéért vegyük Magyarország alkotmányát, és kíséreljük meg „kiírtani” belőle mindazt, ami a közvetlenül vagy közvetve a nemzetre utal. Ennek érdekében nyilván törölnünk kell mindazokat a rendelkezéseket, amelyek azonosítható történeti múltra, nyelvre, magát nem véletlenszerű egyén-közösségnek tekintő csoportra utalnak. Mindjárt ilyen a legelső rendelkezés (sőt, már a preambulum is): az országot nem lehetne többé Magyarországnak nevezni, legfeljebb valamilyen földrajzi utalással helyettesíthetnénk, például lehetne „Pannónia: köztársaság”. Ezt következetesen végig kellene vezetni a szövegen. Aztán el kellene hagyni a határon túli magyarokra, a nemzeti és etnikai kisebbségekre utaló rendelkezéseket, a Himnusz, ki kellene cserélni valamilyen absztrakt jelképre a címet, és így tovább. Ami marad, az egy nagyjából semleges szöveg, amely csak a hatalomgyakorlás intézményeire és az egyént a hatalommal szemben megillető jogokra utal. A megoldásunk azonban mégsem felelne meg maradéktalanul a kitűzött célnak. Alaptörvényünk sajátossága miatt ugyanis mindjárt az elején van egy rendelkezés, amelyet az előbbi gondolat kíséret eredményeként nem töröltünk, mégpedig a B) cikk (1) és (3) bekezdése (amely az átirított szövegünkben úgy hangzana, hogy): „Hazánk neve Pannónia” és „a közhatalom forrása a nép.” Röviden: a nemzet-fogalomtól való „megszabadulásunk” után még mindig ott lenne a *nép*, mint az állam (pontosabban a szuverenitás) forrása.

Ha következetesen tovább kívánnánk lépni, akkor ezt is törölni kellene, csak hogy ebben az esetben feladnánk a népszuverenitás kategóriáját, mint az alkotmányosság-paradigma *sine qua non* elemét (*első abszurdum*). Magyarul megismételve: nincs alkotmányosság az azt hordozó közösség nélkül (csak valamilyen, a hatalom pusztán tényén alapuló kényszerrend; vélhetően mondani sem kellene, hogy ha nincs közösség, csak hatalom, akkor ebben a rendszerben az egyéni emberi jogoknak sem maradna alapja). Megkísérélhetnénk persze az első abszurdum feloldását azzal, hogy népet mégis csak elfogadjuk a szuverenitás hordozójaként (és ilyenként a néppel együtt az Alkotmány fenti rendelkezésének megkegyelmeznénk). Megoldást ez sem hozna. Ha ugyanis nem feledjük, hogy a nemzetet (többek között) történetisége miatt vetettük el, akkor a megmaradt „*nép*” legitimációs funkcióját sem köthetjük történetiséghez. A nép változása (halálozás, kivándorlás, születés vagy nagykorúvá válás, bevándorlás) sőt, akár csak hangulatának elmozdulása újra meg újra felvetné a legitimációs igényt. Történetiség nélkül tehát az állam és a jogrend léte folyamatosan igazolandó, a jog, mint szabály pedig csak legitimálása pillanatában érvényes. Azt hiszem, belátható, hogy ez képtelenség (*második abszurdum*). Az állandóan megkérdőjelezett szabály ugyanis nem csak kikényszeríthetetlen, de nem is lehet kötelező (hiszen megalkotását követően nyomban érvénytelen). A második abszurdum ezért átfogalmazandó: történetiség nélkül az állam és a jog nem érvényes többé. A negatív módszer eredményeként kimutatott két abszurdumból is azt a következtetést kell tehát levonnunk, hogy történetiségében értelmezett szuverén (nép vagy nemzet) hiányában nincs alkotmányosság, nincs állam, nincs jog.

A nemzet és közjoga

A történeti nemzetre, mint a közjog feltétlen alapjára épülő népszuverenitás tana persze további kérdéseket vet fel. Mindenekelőtt azt, hogy akkor tehát pontosan ki a szuverenitás alanya?

Ha az Alaptörvény közjogi alanyainak rendszerében a szuverenitással kapcsolatba hozható (hatalmi forrás) alany elnevezését nézzük, akkor legalább öt fogalommal találkozunk. Ezek: a *nép* (amely a B) cikk definíciója szerint a hatalom forrása), a *nemzet* (amelynek egységét a 9. cikk szerint a köztársasági elnök kifejezi), a *magyarok* (akiknek Magyarország határain belül is lenniük kell, ha már a D) cikk szerint a határain kívül is élnek), a magyar nemzet (szintén a D) cikkbeli említés folytán) végül pedig a *nemzetiségek* (amelyekről a XXIX. cikk rendelkezik, és amelyek államalkotó tényezők). Ebben a fogalmi zűrzavarban nehéz, sőt nem kizárt, hogy lehetetlen világos, logikailag is zárt rendet találni, és ez a tanulmány nem is ezt célozza. Ezért anélkül, hogy a fogalmi tisztázást elvégeznénk,¹¹ és anélkül, hogy az Alaptörvényben előforduló fogalmak bármelyikével azonosítanánk – így a nemzet fogalommal sem – a továbbiakban az alkotmányozás alanyának, a szuverenitás birtokosának a *nemzetet* tekintjük (elfogadva ezzel a Zlinszky János által kimutatott prioritást a nép és a nemzet fogalmak közjogban való előfordulását illetően).¹²

A nemzet tehát értelmezésünk szerint a szuverenitás hordozója (és e szerint az értelmezés szerint fogalmilag azonos a B) cikk által definiált néppel). Könnyen belátható, hogy a nemzet e szerint az értelmezés szerint kétféle minőségben jelenik meg fogalmi rendszerünkben. Egyfelől – az alkotmányozást követő pillanattól – a hatalom forrása és absztrakt hordozója, vagyis – éppen az Alaptörvény rendelkezése folytán – a szuverenitás legális alapja. Másrészt

¹¹ Megjegyezzük, hogy a nemzet-fogalom tisztázását nem azért nem kíséreljük meg, mert nem tulajdonítunk jelentőséget akár csak a rész-sikereknek is. A használt egyszerűsítéssel azonban következtetéseink is könnyebben általánosíthatók. A magyar nemzetfogalom fejlődését részletesen bemutatta Gyurgyák 2007 i.m., egyszersmind Ernest Renanra támaszkodva kiemelte – a mi megközelítésünk szempontjából – legfontosabb tulajdonságát: „...közös emlék a múltból, közös tero a jövőre” (15. o.), vagy „...egyszerre nemzetépítő projektum, tero, célkitűzés (...), ugyanakkor bár képzelt, de mégiscsak nem virtuálisan, hanem nagyon is valóságosan létező közösség” (17. o.). Ezt a kettősséget emeljük ki a következő sorokban magunk is. A nemzetfogalom más értelmezéseit l. Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Rejtjel, 2004.

¹² Zlinszky János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest: Szent István Társulat, 2005, 3, 15.

azonban – az alkotmányozás pillanatában – a szuverenitás ténybeli hordozója, hiszen ezért képes alkotmányozni.

Az a belátás, hogy a nemzet ebben a kétféle minőségben egyaránt jelen van, igen komoly jelentőséggel bír. Ha eltekintünk az alkotmányozás pillanatától, látszólag csak a legális nemzet „létezik”. Ez különösen a változatlan alkotmánnyal bíró társadalmak/jogrendek esetén fordul elő, amikor az alkotmányozó „ténybeli” nemzet és az egykor létrehozott alkotmánnyal élő „legális” nemzet tagjai között már nincs átfedés. Ebből következően úgy tűnhet, és ezt a pozitív jogi megközelítés a végletekig erősítheti, hogy a jog előírásain kívül a legális nemzet alanyait már semmi nem köti össze, vagyis a nemzet egyenlő az állampolgárok összességével (politikai nemzet-fogalom).¹³ Ez a látszat – függetlenül attól, hogy valós-e vagy nem –, még mindig jelentőséget kell, hogy tulajdonítson a (legális) nemzetnek, hiszen annak nevében történik a hatalom gyakorlása.

Mindenképpen szükséges azonban annak tisztázása, hogy mi köti össze a nemzet tagjait. Nyilván része a kötőerőnek a tényleges hatalom, de annak elfogadása, hogy az érintett egyén-összesség együtt gyakorolja a hatalmat, vagyis a „többiek” elfogadása hatalomgyakorló alanyként feltételezi azt, hogy a „mi” alanynak van értelme – hogy „mi” egyenként tagjai vagyunk valaminek.¹⁴ Látszólag speciális jelentéstartalmat tulajdonít a „mi” fogalmának Joseph Ratzinger, amikor kiemelve a jog jelentőségét, az ószövetségi zsidóság mint nép fennmaradásának három elemét emeli ki, a kultuszt, a jogot és az ethoszt.¹⁵ (Érdemes egy pillantást vetni a kultuszra. Az állam laicitását, a bármiféle kultusztól való elválasztását hangsúlyozva úgy tűnik, hogy létezik legális nemzet közös vallási élmény nélkül. A tapasztalat azonban mást mutat, három különböző szerző három eltérő nézőpontból jut arra a következtetésre, hogy

¹³ Lásd erről: Kántor Zoltán: Előszó. In: Kántor 2004 *i.m.* 7-17.

¹⁴ Ez világosan látszik az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának bevezető mondatából: „We the people...” „Mi, a nép...” A „mi” jelentőségét és a „tagság” megkerülhetlenségét szemléletesen és világosan mutatja be Scruton, Roger: *A nemzetek szükségességéről*. Budapest: Helikon, 2005, 21-23.

¹⁵ Ratzinger, Joseph: *A liturgia szelleme*. Budapest: Szent István Társulat, 2002, 16.

transzcendencia nélkül nincs nemzeti lét. Az első: „Eisenhower elnök, a *homo Americanus religiosus* archetípusa nem többet és nem kevesebbet kért a nemzettől, mint a 'hitben való hitet'. 1954-ben így szólította meg az országot: 'Kormányzásunk teljességgel értelmetlen, ha alapja nem a mély-ségesen gyökerező vallásos hit – és engem nem érdekel, hogy miben.'”¹⁶ A második: „...Amerika maga lett vallássá. Az amerikai zászló és az amerikai nemzethez tartozás már-már szinte vallásos áhítatot követel és ad az amerikaiak tömegének...”¹⁷ A harmadik: „Amerika polgári vallása vallásos választ ad arra, amiről az amerikaiak azt hiszik, közös bennük. ... az amerikai hitvallás protestantizmus Isten nélkül”).¹⁸

Valamiféle, a megélt összetartozásból származó közmegegyezés nélkül egy alkotmány nem tudja ellátni még a „társadalmi minimum” szerepét sem. Ehhez a racionális elfogadottságon túl más is kell, mégpedig érzelmi vagy még inkább lelki azonosulás: az a hit, hogy a dolgok jól mennek és ennek alapja a *mi* fennálló (alkotmányos) rendünk.¹⁹ Nem igaz tehát, hogy egy alkotmány értéke önmagában van: valamire irányulnia kell. Ha a belső értékei nem általánosan elfogadottak, és ebből adódóan a jogrend sem rendelkezik a szükséges minimális elfogadottsággal (aminek az önkéntes jogkövetésben kell megnyilvánulnia), az alkotmányos rendet nem közmegegyezés, hanem kizárólag az erőszak (mint a hatalom potenciális érvényesítési lehetősége) tarja össze. *Szolidaritás* nélkül ezért az alkotmányosság és a jog rendje csak a pusztá fizikai hatalmat takaró látszat lehet, a közös jog alapja nem. A fentiek szerint értelmezett szolidaritás pedig szükségszerűen hordozza a közjog történeti meghatározottságát is: a közjog nem a priori létezik, hanem *egy létező nemzet közjoga* (alkotmányos rendje). Ennek közjognak pedig

¹⁶ Johnson, Paul: *A kereszténység története*. Budapest: Európa, 2005, 657.

¹⁷ Matolcsy György: *Amerikai birodalom. A jövő forgatókönyvei*. Budapest: Válasz, 2004, 84.

¹⁸ Huntington, Samuel P.: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*. Budapest: Európa, 2005, 169, 172.

¹⁹ Ezt ma már az individualista társadalomtudományi iskola sem tagadja. A bizalomról, a társadalmi tőkéről, vagyis azokról az értékekről, normákról, amelyek lehetővé teszik egy csoport, végső soron pedig a társadalom tagjainak együttműködését l. Fukuyama, Francis: *A nagy szétbomlás*. Budapest: Európa, 2000, 33.

alkotójaként szükségképpen jogalánya a történeti kötöttségeivel együtt értelmezett nemzet.

A közjogi nemzet és tagjai

A közjogi nemzet történetiségéből két következtetést is levonhatunk a nemzet és tagjait illetően. Az egyik a tagság múltjára és jövőjére vonatkozik, a másik a jelenére. A múltat és jövőt illetően a következtetéseket ebben az írásban rövidre lehet zárni, mert ezek már kilépnek a közjogi keretektől, a kérdést pedig Gyurgyák János alaposan körüljárta. A nemzet *létező közösség*, amely azonban renan-i értelemben a múltra is kiterjed, alapja a közös multszemlélet, valamint Burke meglátásának megfelelően része a jövő is (tagjai közé sorolandók a még meg nem születettek).²⁰ A nemzetnek és tagjainak jelene azonban nagyon is közjogi kérdés. A nemzet közjogi jogalanyisága ugyanis semmiképpen nem fedheti el tagjait. Egyrészt azért nem, mert ebben az esetben is a jog fogalmának tagadásához jutunk, a magatartási szabály ugyanis elsődlegesen embereket (személyeket) kötelezhet, hiszen csak ők cselekvőképesek (a jogi személy nevében is valaki eljár), így a nemzet kollektív jogalanyisága is csak egyén vagy egyének cselekményei összességében nyilvánul meg.

Másrészt azonban a népszuverenitáshoz (mint a közjog történetiségét megalapozó kategóriához) hasonlóan az alkotmányosság keretei között értelmezett közjog másik *sine qua non* összetevője az *igazságosság* követelménye, amely ugyan nem a mindenki (minden személy és személyek minden csoportja) jogos érdekének feltétlenül, mindenáron való megfelelést jelenti, hanem csak azt (de azt feltétlenül!), hogy a jognak legalább törekednie kell az igazságosságra. Ennek leginkább elterjedt megfogalmazását *radbruch-i formulaként* ismerjük, amely szerint a jog a szuverén parancsa, amelynek egyet-

²⁰ Nem teljesen szabályos megoldásként az eredeti művek helyett Gyurgyák Jánosra hivatkozom, l Gyurgyák 2007 i.m. 15-17, 538. Az eredeti művek egy része olvasható még: Kántor 2004 i.m., A „Mi” fogalmának ezt az értelmezését követi Scruton 2005 i.m., 21.

len korlát mellett bármi lehet a tartalma. Ennek megfelelően lehet valaki számára igazságtalan, esetleg célszerűtlen vagy más okból „helytelen” a norma, de a hibás norma is a jog része. Előfordulhat azonban, hogy a norma az igazságossággal olyan mértékben áll szemben, hogy már nem tekinthető többé jognak. Ez akkor következik be, ha már nem is törekszik a jog az igazságosságra, „*ahol az egyenlőséget, ami az igazságosság magja, a pozitív jogalkotás által tudatosan megtagadják.*”²¹ Ebben az esetben a törvény már nem pusztán helytelen, hanem a törvény köntösébe bújt jogtalanság.

A válasz tehát, amit Radbruch megfogalmazásában vélünk megtalálni, a formális legalitás tartalmi korlátjaként – mégpedig az általunk alkalmazott jogfogalom értelmében nélkülözhetetlen korlátként – a jogalanyok (emberek) egyenlőségére épülő igazságossági követelmény. Az ember természetes akarat-egyenlőségének a jog fogalmából következő elismerése pedig nem más, mint az *egyenlő méltóság*, más megfogalmazás szerint az *általános személyiségi jog*, vagy a személyiség szabad kibontakozásához való jog, az általános cselekvési szabadság, röviden az *önrendelkezési jog*. Az egyenlő méltóság pedig – különféle megfogalmazásaitól függetlenül – az egyéb jogok forrása.²² Azt kell tehát mondanunk, hogy a *személyi méltóság* elismerése nélkül az alkotmányosság és a jog rendje újra csak a

²¹ Radbruch, Gustav: *Gesetzliches Unrecht und übergeseztliches Recht*, idézi: Ligeti Katalin: A jogállami büntetőjogról. In: Wiener A. Imre: *Büntetendőség – büntethetőség A Btk. általános része, de lege ferenda*. Budapest: MTA-JTI, Közlemények No.17., 2003, 91.

²² Nem véletlen tehát, hogy ezt tekinti a magyar jogrendszer alapjának is az Alkotmánybíróság l. az első ilyen tartalmúak közül a 8/1990. (IV. 23.) AB (ABH 1990, 42, 45), 27/1990. (XI. 22.) AB (ABH 1990, 187, 189) vagy 57/1991. (XI. 8.) AB (ABH 1991, 272, 279) határozatokat. Az utóbbiban az Alkotmánybíróság ismételten utalt arra, hogy „az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Leszögezte, hogy a modern alkotmányok, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amely az egyén autonómiájának védelmére szolgál, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. // Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „általános személyiségi jog” részét képezi az önazonosságához és önrendelkezéséhez való jog is.” A hivatkozott határozatokban írtak elméleti jelentőségét emeli ki Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001, 452-459.

puszta fizikai hatalmat takaró látszat lehet (miként a nemzet esetén is tapasztaltuk), a jog alapja nem. Zlinszky megfogalmazására utalva: a személyi méltóság elismerésének hiányában a normarendszer legfeljebb csak hasonlít a joghoz.²³ A személy természetéből eredő méltóságának elismerése tehát a jog alapvető, *univerzális*, objektív, ugyanakkor nem a saját rendelkezése folytán létező sajátossága – a legalitás szükségképpen követelménye.²⁴ A nemzet szolidaritása és az egyén méltósága persze egymás ellen hat, mégis egyidőben kell érvényesülniük (ha a közjog érvényességét fenn kívánjuk tartani). Arányuk, különösen „helyes” arányuk a priori nem határozható meg, de annyi kijelenthető, hogy a két „végpont”, az egyik minőség eltűnése és a másik kizárólagossá válása egyenlő a jog tagadásával. Másként fogalmazva az *alkotmányos rend legitimitása és legalitása feltételezi a szolidaritás és a személy méltósága közötti szubszidiaritást*.²⁵

Nemzet közjog nélkül?

Miután ez az írás hosszadalmasan bemutatta, hogy a közjognak szüksége van nemzetre, továbbá felvillantotta a közjog nemzetének néhány jogi sajátosságát, nem fejezhető be a másik irány, vagyis annak legalább felületes vizsgálata nélkül, hogy létezhet-e nemzet (köz)jog nélkül? A Ratzinger-elv²⁶ szerint a válasz az, hogy nem,

²³ Zlinszky 2005 i.m., 15.

²⁴ Végző soron ez nem más, mint a jog természetes kötöttségének elismerése. Kifejtését I. Frivaldszky János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest: Szent István Társulat, 2007, 412-418.

²⁵ A szolidaritás és a személyi méltóság kiegyenlítése a szubszidiaritás segítségével nem újkeletű. Frivaldszky 2007 i.m. 422-433 világosan bemutatja, hogy a szubszidiaritás (egyébként szintén természetjogi eredetű) alapelve XI. Pius pápa *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikájában megjelent értelmezésében az Európai Unió saját alapelvevé vált, és ténylegesen megnyilvánul intézményei napi gyakorlatában. L. még: *Az egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. Budapest: Szent István Társulat, 2007, 91-96., 107-109., 111-114. A szubszidiaritás az Európai Unió nemzetek feletti viszonyában úgy jelenik meg, mint a tagállami hűség és az alapszabadságok, valamint az emberi jogok kiegyensúlyozása, I. Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris, 2002, 162., 429., 484., 515., 510-520., 545., 583-603.

²⁶ L. Ratzinger 2002 i.m., 16.

mint ahogy saját szokások és saját kultusz (vagy legalábbis közös elemeket is tartalmazó kultuszok) nélkül sem. Más szóval: nemzet, következésképpen nemzeti kisebbség valamiféle közjogi elismerés nélkül nem létezhet. A fenti állítás közjogi igazolása nem igényel túlzottan bonyolult okfejtést. Az egyén jogainak (vagy közkeletűen az emberi jogoknak) nevezett igények közül az, amelyet az állam jogként nem ismer el, valójában nem létezik (mert nem érvényesíthető). A (mindenkire) kötelező erő, és ennek garanciája, az állami kikényszeríthetőség változtatja az egyéni igényt (törekvést, szándékot, elvárást, akaratot) alanyi joggá, tiszteletben tartását pedig magatartási szabállyá. Az el nem ismerés a jog szempontjából közömbössé, a tiltás pedig éppen fordított (azaz nem gyakorolható) magatartási szabállyá redukálja az egyéni igényt.

Mindez szükségszerűen igaz a nemzethez tartozásra (a „mi” tag-ságára) vonatkozó igényekre is. Vegyük az egyszerűség kedvéért a nyelvhasználatot. A saját nyelv használata, mint alanyi jog el nem ismerése (vagyis az állam jogának, mint szabályrendszernek ezzel szembeni közömbössége) a saját nyelvhasználati igényt nyilvánvalóan megfosztja jogi természetétől: hiába beszéli valaki a saját nyelvét, ha senki más nem köteles érteni azt. A tiltás értelemszerűen még durvább eredményhez vezet – ebben az esetben a nemcsak az történik, hogy a nyelvhasználati igény mellé nem biztosítjuk a jogi erőt, hanem fordítva, a saját nyelv használatától való tartózkodás a kötelező (jogi erejű és kikényszeríthető) szabály. Hozható lenne más példa is, így a jelképhasználat, a saját intézmények fenntartásának (jobb esetben támogatásának) igénye vagy akár a saját „részjog” (közkeletű nevén autonómia) elismerése, hasonló eredményre jutnánk.

A közjogi nemzetként való elismerés hiánya – a jogi közömbösség – részben pótolható lehet, ha az egyének egyesülési joga egyébként elismert. Ez ugyanis olyan egyéni szabadságjog, amelynek gyakorlása – az egyesületkénti működés – már hordoz kollektív jegyeket. Ez jó esetben a nemzeti igény közjogkénti elismeréséhez hasonló helyzetet jelent. Létező analógiaként hivatkozni lehet az egyesülési jog, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság kombinációja

alapján működő intézményes egyházakra. A közjogi közömbösség (legyen tagja, aki akar, az állam szabályainak tiszteletben tartása mellett csináljanak, amit szeretnének, használjanak olyan szimbólumot, amilyen jólesik, hozzanak olyan szabályokat, amilyen tetszik) ilyen esetben a szerveződés belső autonómiáját biztosítja ugyan, de egy kellemetlen korláttal: az egyházak belső jogát az állam nem kényszeríti ki, ezáltal megtagadja a közjog részekénti elismerést. Persze lehet az egyházaknál több közjogi elismerést biztosítani. A „közönséges” egyesületeknél, és sajátos formájuknál, a pártoknál látjuk az állam valamiféle garanciát vállal az egyesületi szabályok formai betartásának biztosításáért (például garantálja, azaz bíróság által kikényszeríthető jogként biztosítja a tagságon alapuló részvételi lehetőséget a döntéshozatalban). A belső szabályok tartalmába (az egyesület belső „anyagi jogába”) azonban ilyenkor sem szól bele.

A közjogi közömbösség tehát jó esetben is csak csökevényes elismertséget jelent, az „egyesületi nemzet” legfeljebb a „tag” eljárási jogait biztosító közjogi védelmet élvezhet, de a tagság a legteljesebb mértékben egyéni döntés – a tagnak vannak jogai az egyesülettel szemben, de ha ezekkel nem él, vagy felhagy a tagsággal, akkor az egyesület tehetetlen vele szemben. A tiltás nyilván meg egyértelműbb helyzetet jelent: „tiltott nemzet” közjogi értelemben egyáltalán nincs, ha pedig valaki mégis megpróbálja létezőnek tekinteni, akkor megtorlást kockáztat. Az „egyesületi nemzet” és a „tiltott nemzet” példáiból *a contrario* következik, hogy a nemzet léte feltételezi a saját közjogot. A nemzet önálló állama esetén ez a saját *szuverén közjog*, más államában élő nemzeti kisebbség esetén pedig a többség által elismert rész-közjog, más szóval az állami közjog részét képező saját *autonóm közjog*.

Ez a következtetésünk leírja a saját államában élő nemzet (tényleként megjelenő, ezért nyilván meg nem kérdőjelezett) „szükségét” a saját közjogra. Hasonlóképpen igazolja a saját állammal nem rendelkező, de nemzetként (pontosabban a többségi nemzethez képest nemzeti kisebbségként) létezni kívánó népcsoport igényét a közjogi autonómiára, mint létének alapjára. A helyzet valamivel bonyolultabb, ha olyan nemzeti kisebbségről beszélünk, amely más, többsé-

gi nemzet államában él, és itt is kíván élni, ám van saját állama is. Ebben az esetben ugyanis a saját közjog szükségessége megduplázódik: létehez nemcsak a többségi nemzet által elismert autonóm közjogra van szüksége, hanem a saját államban élő „*anyanemzete*” és ennek közjoga általi elismerésre is.

A magyar nemzet és más nemzetek között élő részei vonatkozásában állításaink következményei is világosak: Magyarország jogának el kell ismernie és közjogi jogalanyként a határain kívül élő magyarokat (nem csak egyéenként, hanem közösségként is), az érintett más államok többségi nemzetei pedig autonóm közjog létrehozásának lehetőségét kell, hogy biztosítsák. Saját (autonóm) közjogi nélkül a nemzeti kisebbségeink léte bizonytalan vagy tilalmazott. Ugyanez mondható el a magyarországi (az Alkotmány által nemzeti és etnikainak nevezett) kisebbségekre is. *Saját közjog nélkül tehát nemzet és nemzeti kisebbség nincs, kitaszított (az anyanemzetéből) vagy jogfosztott (a többségi nemzethez képest).*

Az autonómia hagyománya a magyar közjogban

Az előzőekben kifejtettekre nagyszerű példát mutat a magyar történeti alkotmány, amely az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény értelmezésének kötelező kerete („Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”). A történeti alkotmányunk számára a nemzet és közjoga kölcsönös függése korábban nyilvánvaló tény volt. Több példa közül hadd emeljek ki egyet: a székelyeket például nem az erdélyi királyi vármegyék magyarjaitól elkülönülő nyelvük, hanem saját közjoguk tette önálló nemzetté – nem etnikai, hanem jogi kisebbség voltak a Magyar Királyságban,²⁷ amint ezt Werbőczy Hármaskönyve világosan szemlélteti.

²⁷ Az önálló közjog és szerepe nem volt vitás soha, és ma sem az: I. Werbőczy István: *Hármaskönyv*. Budapest: Franklin-társulat 1897., reprint: Pécs: Szikra, 1989, 380-385, Marczali Henrik, illetve Schönherr Gyula fejezeteit in: Szilágyi Sándor (szerk.): *A magyar nemzet története*. Budapest: Athenaeum, 1896, II. kötet 169-170., illetve III. kötet 602, Makkai László fejezetét in: Köpeczi Béla (főszerk.): *Erdély története*. Budapest: MTA, 1988, I. kötet 291-292, 347, Kálnoky, Nathalie:

A Hármaskönyvből egy székely ugyan a „*nobiles privilegiati*” (kiváltságos nemesek) fordulatot szereti idézni, de maga a rendelkezés ennél jóval több közjogi jelentőséget hordoz. „*Sunt praeterea Transylvanis in partibus Scythuli, nobiles privilegiati, a Scythico populo, in primo eorum ingressu in Pannoniam propagati, quos nos, corrupto quodam vocabulo, Siculos appellamus: dissimili penitus lege, et consuetudine gaudentes: rerum bellicarum expertissimi: qui per tribus, et generationes, atque lineas generationum (antiquorum more) haereditates, ac officia inter sese partiuntur, et dividunt*”²⁸ – írja Werbőczy István ítélőmester Hármaskönyve III. Rész 4. címének bevezetőjeként. Ez az előadás a szöveg egy rövid fordulata, és az ennek kifejtéséhez fűzött zárójeles magyarázat máig tartó jelentőségére kíván rámutatni: „...*dissimili penitus lege, et consuetudine gaudentes... (antiquorum more)...*” Magyarul: „...teljesen külön törvényekkel és szokásokkal élnek ... (a régi szokás alapján)...”

A fordulat a székelység önállóságával, privilégiumaival, különleges jogrendjével foglalkozók számára jól ismert.²⁹ Az a közjogi, a jogrend egészét érintő minta, amelyet a Hármaskönyvnek ez a rövid formulája elénk tár, nem kizárólag jogtörténeti jelentőségű, hanem jelenkorunk egyik neuralgikus kérdésének, az egy országon, egy szuverenitáson, egy jogrenden belüli autonómia-törekvések megértéséhez és megoldásához is segítséget nyújthat. Különösen igaz ez, ha a kérdést a nagyobb autonómia-törekvések összefüggéseibe helyezzük, kiderül ugyanis, hogy a formula egyfajta mintaként is felfogható akár az egykori Dunai Monarchián belüli, akár a mai Európai Unión belüli magyar autonómia-törekvésekhez. Igazol-

A nemes székely nemzet konstitúciói és privilégiumai. Csíkszereda: Pallas-Akadémia, 2007, 52-53.

²⁸ „Ezenkívül vannak az erdélyi részekben a scithák, kiváltságos nemesek, a kik a scitha néptől, ennek Pannoniába való első bejövetele alkalmából származtak el, a kiket mi romlott néven „siculosoknak” nevezünk; a kik teljesen külön törvényekkel és szokásokkal élnek; a hadi dolgokban legjártasabbak: az örökségekben és a tisztségekben egymás közt (a régi szokás alapján) törzsek, nemzetségek és nemzetségi ágak szerint részesednek és osztozkodnak”.

²⁹ Kálnoky 2007 i.m., 15; Egyed Ákos: Előszó a magyar kiadáshoz. In: Kálnoky 2007 i.m. 7.; Szádeczky Kardoss Lajos: *A székely nemzet története és alkotmánya I.* Székelyudvarhely: Litera-Veres, 2012, 17.

ja, hogy tisztességesen igényelhattünk önálló magyar közjogot a Habsburg-ház egységesítő törekvéseivel szemben, és tisztességesen igényelhetjük ma is alkotmányos identitásunk elismerését, illetve tisztességesen támogathatjuk a határon túli magyar közösségek autonómia-igényét. Az autonóm közjogok elismerése ugyanis a magyar történeti alkotmányosság immanens, azaz belső, nélkülözhetetlen, elidegeníthetetlen része. Ehhez ragaszkodtunk mindig és ehhez, mint történeti alkotmányunk vívmányához okunk és jogunk van ragaszkodni ma is, immár az Alaptörvény R) cikkének előírását is tiszteletben tartva.

Ennek belátáshoz a III. Rész 4. címének és a Hármaskönyv egyéb rendelkezéseinek összefüggését kell nagyon röviden megvizsgálnunk. Az ország közös jogától megkülönbözteti egyes országrészek, így Erdély jogát a III. Rész 1. címének 1. §-ában: *„a mi törvényünkől némileg eltérő és elütő szokásairól”*, amely alapján viszont végső soron ugyanúgy a királyi kúria jogosult ítélni, a 2. §-ban megkülönbözteti továbbá a fentiekől a szabad királyi városok (helyhatósági) jogát. A jog végső anyagi forrásának – a nép megkérdezésének kötelezettsége ellenére – a szuverént (fejedelem) tekinti a II. Rész 3. címének 5. §-ában: *„Mégis mindezeket nem a nép, hanem különösen a fejedelem statutumainak mondjuk azért, mert ha a fejedelem beleegyezése és megerősítése mindkét esetben azokhoz nem járul, eme rendeleteknek semmi ereje nem leszen. Mindazáltal általános néven eme rendeleteket igen gyakran az ország végzeményeinek nevezzük.”* A székelyek önálló joghatóságának forrásaként kifejezetten is említi a fejedelmet és a közös legfelsőbb ítélkezési fórumot a III. Rész 2. címének 2. és 3. §-ában: *„a fejedelem beleegyezésével ... határozhatnak és rendelhetnek”,* illetve *„a... peres ügyeket... a királyi curiába mint feljebbvezési helyre szokták átküldeni”*.

Mi következik mindebből? Visszafelé olvasva a vázlatos levezetésünket az, hogy:

- Magyarország egységes állam volt – az akkori értelmezés szerint egyetlen fejedelem hatalma alatt állt,
- Erdély ennek az egységes Magyarországnak része volt (amit megerősít, hogy a Királyi Jóváhagyás Hármaskönyvet megelőző szövegrésze külön nem is említi, viszont a Hármaskönyvet követő szövegrész az országnagyok között felsorolja az erdélyi püspököt, Wárdai Ferencet, miként Szapolyai János erdélyi vajda, székely-ispán, főkapitányt is),
- az egységes királyi főhatalom ellenére a székelyek külön jog hatálya alá tartoznak, amely különbözik az ország közös – így a nem székely erdélyi jogalanyokra is vonatkozó – törvényeitől,³⁰
- ez a saját jog több, mint a helyhatóságok – így az erdélyi vármegyék – helyi joga, minthogy nem kiegészíti,³¹ hanem helyettesíti az ország más részein hatályban lévő közös királyi jogot is.

Mindez sokáig így is maradt: a történelem iróniája, hogy pont a Hármaskönyvnek lett ez a sorsa. Erdélyben a fejedelemség idején törvényként volt hatályos,³² miközben a „királyi” Magyarországon megmaradt jogkönyvnek. Hasonló furcsasággal találkozunk az Osztrák Polgári Törvénykönyv tekintetében is, amely az Országbírói Értekezletet követően is hatályban maradt Erdélyben az ideiglenes Törvénykezési Szabályok helyett. Ennek következménye az is, hogy a kiegyezést követően az 1872-es igazságügyi törvények alapvetően centralizált rendszert állítottak fel. Mégis két Ítéltábla és két főügyészség kezdett működni, az egyik (a centralizáltságnak

³⁰ L. III. Rész 3. cím. L. még: Bogdándy Zsolt: Az erdélyi központi bíraskodás kialakulása és főbb jellegzetességei (1541-1571). In: Máthé Gábor (szerk.): *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltján.* Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014 (117-139), 119, 131.

³¹ L. III. Rész 2. cím

³² A Diploma Leopoldinum a Hármaskönyvet az Approbatakkal és a Compilatakkal (azaz Erdély saját alkotmányával) együtt kötelező jogforrásnak ismerte el az uralkodó. L. R. Várkonyi Ágnes: Az önálló fejedelemség utolsó évtizedei (1660-1711). In: Makkai László, Szász Zoltán: *Erdély története II: 1606-tól 1830-ig. 3. kiadás.* Budapest: Akadémiai, 1988 (784-971), 881.

megfelelően) Pesten, a másik a közjogi autonómiát is jelképezve Marosvásárhelyen. A pesti (később Budapesti) nagyobb volt, területi illetékessége kiterjedt szinte a teljes Magyarországra – Erdély kivételével. Erdély a Marosvásárhelyi Ítéletábra és a mellette működő Főügyészség illetékességéhez tartozott. Utóbbiak felállításának oka nem csak az Erdélyi Fejedelemség korábbi különállásának szimbolikus elismerése, hanem annak is oka, hogy az Országbírói Értekezleten erdélyi küldöttek nem vettek részt és az annak eredményét tárgyaló Országgyűlésen sem. Így az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok nem voltak hatályban Erdélyben (miként egyébként Horvátországban, Fiumében és más határ menti területeken sem). Erdélyben az Osztrák Polgári Törvénykönyv maradt hatályban. A saját anyagi magánjog pedig önálló bíróságot igényelt. Történt pedig mindez a centralizált Magyar Királyságban.

Összefoglalva kijelenthető tehát, hogy az ország – akkor még éppen meglévő – egységét nem látszott veszélyeztetni a székelyeknek a közös jogtól jelentős mértékben különböző külön jogrendje (amelyet egyébként a Hármaskönyv nem is részletez túlzottan, mivel az csak rájuk vonatkozik),³³ és a kiegyezést követő saját magánjogit elismerő közjogi autonómia sem. Mai megfogalmazással: sem az ország szuverenitását, sem területi integritását nem sértette egy jelentős terület autonómiája és az azon alapuló saját köz- és magánjog. Az érintett nemzetiség – a székelyek – identitásának viszont forrása, egyszersmind alapja és hordozója volt a saját közjog. Mindez – elméletileg legalábbis – ma sincs másképp.

Szuverenitás, nemzet, autonómia

A mai felfogásuk kiindulópontja szerint egy állammal kapcsolatban álló természetes személy közjogi szempontból vagy *állampolgár* vagy *idegen*. Az állampolgárság ugyanis, mint állandó (tartós) közjogi kötelék egy természetes személy és egy konkrét állam között,³⁴

³³ L. III. Rész 4. cím 7. §.

³⁴ Schanda 2016 *i.m.* 103.

kizárólagosan választja el az állampolgárokat, akikkel szemben hűségükért cserében az államnak fokozott kötelességei vannak a nem-állampolgároktól, akiknek összefoglaló elnevezése az idegen (csak példaként: erre utal az *idegenrendészet* mint közigazgatási ágazat fogalma)³⁵. Az elhatárolást persze napjainkra több körülmény is viszonylagossá teszi. Így mindenekelőtt az alapvető jogok egyetemessége, és ennek részeként a diszkrimináció tilalma, amit Magyarország vonatkozásában a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény is tartalmaz,³⁶ és aminek folytán Magyarország az alapvető emberi jogokat nem csak a saját állampolgárai, hanem minden ember számára biztosítja. Európán belül – és Magyarország, valamint legtöbb szomszédja tekintetében ez különösen fontos – további viszonylagosságot hozott az európai polgárság intézménye,³⁷ amelynek következtében az EU tagállamok viselnek bizonyos felelősséget egymás állampolgárai iránt. Mindez azonban nem von le semmit annak jelentőségéből, hogy a szuverén hatalom (illetve az EU tekintetében a tagállami szuverenitásokból származó hatalom)³⁸ és a természetes személyek egymás közötti viszonyában különbség tehető aközött, hogy kiket tekint a hatalom „sajátjainak” (e tekintetben az uniós polgárság az EU kialakuló birodalmi vonásainak egyike).³⁹ Magyarország tekintetében a fogalompár jelentőségét fokozza az a körülmény, hogy az normatív merevsége folytán önmagában képtelen különbséget tenni az idegenek között: a nem magyar állampolgár magyar identitású természetes személyek közjogi értelemben idegenek. Ezen próbált már az Alkotmány is finomítani⁴⁰ a határon túli magyarok klauzulájával.

Ebben a felfogásban – álláspontunk szerint – nemzet olyan kö-

³⁵ Wetzel Tamás: *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Budapest: Publikon, 2011, 29-31.

³⁶ Balogh Zsolt: A diszkrimináció tilalma. In: Schanda Balázs – Balogh Zsolt: *Alkotmányjog – alapjogok*. Budapest: PPKE JÁK, 2011 (119-140.) 123.

³⁷ Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest: KJK, 2002, 49-50.

³⁸ Nagy Károly: *Reform versus válságkezelés*. In: *Európai Tükör* 2009 /1, 92-110., Schanda 2016 i.m., 92-93.

³⁹ Colomer, Josep M.: *On Building the American and the European Empires*. In: *LSEQ Papers*, 6/2009, 13-16.

⁴⁰ Schanda 2016 i.m. 97-98.

zösség, amelynek összetartozásában az intézményesültség, nem pedig a nyelv vagy az etnikai azonosság a legfontosabb. Annak ellenére véljük ezt helyesnek, hogy a közfelfogás a nemzetet a modern kor termékeként létrejött olyan közösségnek tekintí, amely azonos nyelvet beszél, nagyrészt azonos etnikai eredetű tagokból áll, és amely tudatában van összetartozásának.⁴¹ Nagyjából ezt tartalmazza Szűcs Jenő (Carlton Hayes-re alapozó) meglátása is,⁴² amely azonban arra is utal, hogy az azonos nyelvet beszélő és közös hagyománnyal rendelkező közösség nagyon régi, régebbi, mint a 18. sz. végén útjára induló modern nemzetfogalom. A magunk részéről ezt a „régiséget” vagyis a nemzeteknek a nemzetállamok korát megelőző létét és jelentőségét lényegesnek véljük, mégpedig Tönnies híres distinkciójára alapozva: a közösség (*Gemeinschaft*) – és szerintünk a nemzet is ilyen – olyan személyegyüttes, amelynek egyéni tagjai a saját érdekeikkel szemben is hajlandóak a közösség felé fordulni (a közös érdekeket szem előtt tartani), szemben a társasági jellegű modern civil társadalommal (*Gesellschaft*), amelyben a közös érdekek soha nem érvényesülnek az egyéni érdekekkel szemben.⁴³ A nemzet közösségi felfogása szempontjából tehát az identitás-elem fontosabb, mint az érdekek. Kétségtelen, hogy – amint erre Horkay-Hörcher kifejezetten utal – a közösségi identitás-felfogásnak van egy jelentős transzcendens eleme.⁴⁴ Transzcendens elemen itt

⁴¹ Balázs Zoltán: *A politikai kötelesség hat igazolási stratégiája*. In: Szarka László – Vízi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Gondolat, 2007 (26-39.) 29; Pap András László: *Nacionalizmus és nemzetállam: esszenciális vagy esetleges kapcsolat*. In: Szarka László – Vízi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Gondolat, 2007 (40-52.) 42-43.; Egedy Gergety: *Gondolatok a nemzetről...* In: Uo., 71.

⁴² Szűcs Jenő: *Nemzet és történelem*. Budapest: Gondolat, 1984, 195. A hivatkozás „a cultural group of people who speak a common language /or closely related dialects/ and who possess a community of historical traditions /religious, territorial, political, military, economic, artistic and intellectual/”, forrása: Hayes, Carlton J. H.: *Essays on Nationalism*. New York: Macmillan, 1926, 5-6.

⁴³ Tönnies, Ferdinand: *Community and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, 2, 16, 21.

⁴⁴ Horkay-Hörcher Ferenc: *Konzervativizmus, természetjog, rendszerváltás: politika- és jogfilozófiai tanulmányok*. Budapest: L'Harmattan, 2008, a közösségi meghatározottságról:

nem valamiféle metafizikai összetevőt értünk, hanem az identitás olyan elemét, amelynek kialakulása, vállalása kizárólag racionális érveléssel (még inkább az egyén racionális döntéshozatali mechanizmusaira alapítva) nem támasztható alá.⁴⁵

Az egyén jogaival és méltóságával kapcsolatos példa részletes leírása azért is hasznos a nemzetfogalom magyarázata szempontjából, mert a két racionálisan magyarázható dimenzió, az egyéni és az individuális egyéni akaratoktól (vagy legalább a hallgatólagos beleegyezéstől) függő formális társadalom (*Gesellschaft*) két dimenziója alkotja a politikai síkot, amelyen értelmezhető a jog, és esetünkben a politikai nemzet, amelynek – mint láttuk – összekötő közege a (köz) jog. A kulturális összetartozás-tudat, amely a saját érdek meghaladását is lehetővé teszi, emeli ki transzcendens elemként a közösséget (*Gemeinschaft*) a politikai síkból, és ez teszi nemzetté a politikai közösséget. Reméljük, hogy az előző gondolatok alapján nem tűnik úgy, hogy az egyéni és közösségi dimenziók által meghatározott politikai sík elválasztható a közösségi identitást adó transzcendens dimenziótól. Ez ugyanis csak a leírás szempontjából alkalmazott technika, valójában a három dimenzió együtt⁴⁶ határozza meg a közösségként felfogott nemzetet. Úgy véljük továbbá, hogy kellőképpen alátámasztottuk, hogy a közösségként felfogott nemzetnek miért meghatározó, nélkülözhetetlen kelléke az intézményesültség.

Uo. 218, 244-245, annak transzcendens eleme: 213, 227, 244.

⁴⁵ Ilyen metafizikai összetevő jogi definíciók vagy szabályok mögött is megjelenik, aminek talán az emberek („természetes személyek”) egyenlő méltóságának szabályában mutatható ki legvilágosabban. „All human beings are born free and equal in dignity and rights” – „Minden ember szabadnak születik egyenlő méltósággal és jogokkal” fogalmazza meg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának I. cikke. A szabály három összetevőre (dimenzióra) bontható. Az alany („ember”) az individuális dimenzió, az alanyok összessége („minden”) hordozza a közösségi dimenziót. Mindennek az egyenlőséghez és az egyenlőség születéshez kötése viszont sem nem individuális, sem nem közösségi, ráadásul a tapasztalati tényekkel sem igazolható. Vagy elfogadjuk a transzcendens, azaz természetjogi megalapozást, vagy lemondunk a magyarázatról. Részletesen l. Varga Zs. András: *Personal Dignity and Community*. In: *Iustum Aequum Salutare*, VI. 2010/4, 167-173.

⁴⁶ Szent II. János Pál pápa szerint „A nemzetek jogai, nem mások, mint emberi jogok, sajátosan a közösség élet szintjére alkalmazva” l. Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma, i.m., 157. pontja.

Ez a transzcendens dimenzió által hordozott, állandóságot biztosító összetevő, amely az elvileg véletlenszerű személyösszességtől megkülönbözteti a létező nemzete(ke)t.

Az pedig, hogy miért nem a nyelv vagy az etnikai származás biztosítja az intézményesülést, empirikus érvekkel egyszerűen alátámasztható.⁴⁷ Elegendő Németországra, Ausztria és Svájcra gondolni. Németországban és Ausztriában teljesen, Svájcban részben azonos a nemzeti nyelv, a német, mégis intézményesülten elkülönült nemzetként léteznek. Fordítva: a közösségként felfogott svájci nemzet közös nyelvi azonossággal sem rendelkezik. Az etnikai származás, mint intézményesítő tényező mára végképp használhatatlan, a történelem során bekövetkezett népesség-keveredés miatt Európában sem érvényes már, az Amerikai Egyesült Államokban pedig jórészt soha nem volt az. A további kérdés az, hogy milyen intézményesítő tényezőket tudunk mégis azonosítani.

Saját nemzeti történetünk, különösen Erdélyé azt mutatja, és ezáltal az eddig írtak igazolásához is hozzájárul, hogy a hagyományos – a reformkor előtti – nemzetfelfogásunk, illetve nemzeti intézményesülésünk alapja valóban nem a nyelv és nem az etnicitás. Az *Approbata Constitutio* a három erdélyi nemzet (uniója) tekintetében kifejezetten azt mutatja, hogy két nemzet, a nemes vagy királyi vármegyei „magyar” és a „székely” nemzet között nincs sem nyelvi, sem jelentős etnikai különbség, van viszont jogi/tradícióbeli.⁴⁸ A királyi vármegyékhez képest ugyanis az eltérés elsősorban a saját közjog, másodsorban az azon alapuló részben eltérő magánjog (a saját közigazgatás, saját örökösödési rendszer).

Mindez a Kápolnai Unió (1437) idejére intézményesedett, de a folyamat sokkal régebbi. Egészen röviden néhány példa rá: a nemesség kérdést illetően Balogh Judit azt hozza, hogy „A nemesség vagy nobilitas fogalma a székely társadalomban a középkor folyamán, sőt

⁴⁷ L. ennek magyar vonatkozásairól: Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika. Tanulmány a magyar közjog és politikai történet köréből*. Kolozsvár: Minerva, 1944, reprint: Budapest, Optimum, 1989.

⁴⁸ *Approbatae Constitutiones Regni Transilvaniae et Partium Hungariae Eidem Annexarum, Pars III, Titulus I, Articulus I.*

egészen 1562-ig nem értelmezhető ugyanúgy, mint Magyarország többi részén. A nemes kifejezést többnyire nemes székely nemzet értelemben használták ugyanis. A székely nemzet tagja tehát annak okán birtokolta nemességét, hogy maga is része volt a székely nációnak. Sőt, minthogy forrásos bizonyítékunk is van rá, azt is tudjuk, hogy a 15. század végéig a székely mivolt bizonyítása önmagában is elégséges volt arra, hogy bárki a Székelyföldön kívül is teljes jogú nemesként éljen.⁴⁹

A kollektív nemesség tehát, noha nem volt személyre szóló, mégis személy szerint megilletett mindenkit, aki része volt a székely társadalomnak, tekintet nélkül arra, hogy az illető az első vagy a második rendbe tartozott-e. A közfelfogás is általánosságban nemeseknek tartotta a székelyeket a középkor folyamán, azaz nemesi jogokkal élőknek. A székelység széles körű, nemesi kiváltságai a Székelyföldre költözés előtti időkre nyúlnak vissza, amikor a határookra telepítve éltek és határvármegyékbe szerveződtek... 1562-ig ugyanis, legalábbis a leírt törvények értelmében a *ius regium* nem hatolhatott be a Székelyföldre. Hasonlóképpen mutatja be a folyamatot Nathalie Kálnoky is:⁵⁰ eltérő a közigazgatás, melynek alapja a szék, mások a vezetők (székely ispán, királybírók), eltérő a bírászkodás, teljesen sajátos a közbirtokosság intézménye, a főbenjáró bűnök büntetésének fővesztésre korlátozása jószágvesztés nélkül (a büntetés tehát a családot nem sújtja) stb.

Mindezzel persze nem azt akarjuk mondani, hogy ne lenne jelentősége a származásnak, de ez már évszázadok óta bizonytalan, a többféle teória mára sem tisztázódott.⁵¹ Az viszont nem vitás, hogy a „magyar nemzet” és a „székely nemzet” azonos nyelvet beszélt, viszont eltérő jogrendszerrel bírt. Azt pedig, hogy más „nemzetekétől” eltérő jognak az intézményesülésben szerepe volt, mutatja a királlyal szembeni kötelezettséget megszegővel szemben alkalmazott

⁴⁹ Balogh Judit: *A székely nemesség kialakulásának folyamata a 17. század első felében*. Kolozsvár: EME, 2005, 19-20.

⁵⁰ Kálnoky 2007 i.m.; Werbőczy (reprint) 1989 i.m. 380-385; Marczali 1896 i.m. 169-170; Schönherr 1896 i.m. 602; Makkai 1988 i.m. 291-292., 347.

⁵¹ L. például Kristó Gyula: *A székelyek eredete*. Budapest: Balassi, 2005 vagy Egyed Ákos: *A székelyek rövid története a megtelepedéstől 1918-ig*. Csíkszereda: Pallas-Akadémia, 2006.

büntetés, a dúlás: a közösség a közös privilégiumok alapjául szolgáló kötelezettséget maga torolta meg, ezzel is védve a közösséget (okkal, a későbbi privilégiumvesztések hivatalos indoka jellemzően a lázadás volt).⁵² Létezett tehát egyfajta, az egyént és közösséget összekötő római jogi „*Salus rei pulicae suprema lex esto*”-hoz⁵³ vagy a kánonjogi „*Salus animarum suprema lex esto*”-hoz⁵⁴ hasonló alapszabály.

A nemzet az elmúlt évek hazai jogalkotásának tükrében

A fentiek fényében lehet és kell megítélnünk a 2010. óta meghozott törvényhozási aktusok közül a legfontosabbakat. Az első a mindössze néhány – de annál fontosabb – rendelkezést tartalmazó 2010. évi XLV. törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről. A törvény mindegyik jogtételét lehetne – és érdemes lenne – elemezni, témánk szempontjából mégis a 3. §-ának első mondata a legfontosabb: „*Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy a több állam fennhatósága alá vetett magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek, melynek államhatárok feletti összetartozása valóság, s egyúttal a magyarok személyes és közösségi önazonosságának meghatározó eleme.*” A rendelkezés ugyanis első alkalommal foglalta törvénybe, ezáltal biztosított kötelező erőt a kulturális értelemben felfogott nemzetnek. Míg ugyanis a politikai nemzet – a már leírtak értelmében – jogdogmatikai szükségszerűség, a kulturális nemzet jogi relevanciája kevésbé kézenfekvő volt a hivatkozott törvény elfogadásáig.

A következő lépést a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi L. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvény hozta, amely formailag csak módosító törvény, ugyanakkor megnyitotta az utat kulturális és politikai értelemben vett magyar nemzet (nemcsak fo-

⁵² Balogh 2005 *i.m.* 42. és kk.

⁵³ Zlinszky János: *Ius publicum*. Budapest: Osiris, 1994, 35, 50, 207.

⁵⁴ Erdő Péter: A közjó és a lelkek üdvössége. Adalékok a jogrendek teológiai vonatkozásához. In: *Magyar Tudomány* 2011/5.

galmi, hanem tényleges) közelítése előtt. Úgy rendelkezett ugyanis, hogy a Magyarország határain kívül élő magyarok egyszerűsített honosítási eljárással, magyarországi letelepedés és állampolgársági vizsgakötelezettség nélkül, mindössze a magyar nyelv ismeretének igazolásával honosíthatók. Ennek eredményeként már nemcsak kulturális értelemben, hanem magyarországi letelepedés nélkül jogi értelemben is kötődhetnek a Magyar Államhoz. Röviden: a politikai nemzet részeivé válhatnak.

A nemzeti összetartozás jogi kifejezésének utolsó eleme, záróköve az Alaptörvény, amely egyfelől a Nemzeti hitvallásban – amely a közhiedelemmel szemben rendelkezik normatív, azaz kötelező erővel – vállalja a részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét, másfelől a magyarországi nemzetiségeket is a magyar politikai közösség részének vallja. Az Alaptörvény ugyanakkor a D) cikkében ennél is világosabban rendelkezik úgy, hogy *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”*

Kérdézhető persze, hogy a kedvezményes honosítás lehetőségének megnyitása után mi értelme van a D) cikknek, a válasz azonban nem bonyolult: mindig lesznek olyan magukat magyarnak valló, Magyarország határain kívül élő emberek, akik valamilyen okból nem tartoznak a magyar állampolgárok közé. Az ő számokra a D) cikk biztosítja a Magyarországhoz fűződő jogi kapcsolat minimumát. A D) cikktől függetlenül az Alaptörvény hatálybalépést követően – a másik két hivatkozott törvény folytán – jelentősen csökkent a politikai és a kulturális nemzet közötti különbség.

Azt lehet tehát mondani, hogy az Országgyűlés nem feloldani próbálta a kulturális/politikai nemzet dilemmáját, hanem átvágta azt. Olyan egymásra épülő döntéseket hozott, amelyek folytán a különbségtétel jelentős részben gyakorlati jelentőségét veszíti. Kétségtelen, hogy előfordulhatnak olyan jogi helyzetek, amelyek

megoldásához továbbra is különbséget kell tenni a két nemzet-értelmezés között. Ehhez azonban nem szükséges annak egyszer s mindenkorra történő rögzítése, hogy az érintett jogszabályi vagy alaptörvényi rendelkezések a kulturális, avagy a politikai nemzetre utalnak-e. Elegendő ezt az egyes konkrét helyzetekben tisztázni.⁵⁵

A Hármaskönyv mintája ma

A fenti levezetésből ki kell tűnnie, hogy a közjogász számára elengedhetetlenül fontos a jog saját értelmezési szabályainak figyelembevétele, de a valóságot nem lehet erőszakkal és minden áron a joghoz igazítani. *Nem lehet nemzetet találni az alkotmány céljaira, csak egy létező nemzetnek lehet alkotmánya.*

Amit ehhez a Hármaskönyvben leírt jogi helyzet mutat, az nem más, mint az a minden szuverén ország számára megnyugtató tapasztalat, hogy egy népcsoport számára az általa lakott országrészben biztosított önálló jogrend, ha úgy tetszik, a közjogi autonómia nem fenyegeti sem a területi integritást, sem az állami főhatalom gyakorlását. A középkori királyi Magyarországot sem a székelyek teljesen külön törvényei és szokásai törték meg, hanem az ettől teljesen független török hódítás.

Megkockáztathatjuk tehát a következtetést, miszerint a Hármaskönyv vizsgált rendelkezése igazolja azt is, hogy az államokból álló nagyobb közösségek, akár az Európai Unió létét, jogrendjének primátusát, (az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkében megjelölt) alapértékeit sem sérti a tagállamok közjogi sajátossága, alkotmányos identitása. Sőt, amint a király, a Szent Korona iránti szoros hűség az autonóm közjogon alapult, úgy a mai közösségi hűséget is erősítheti a tagállamok közjogi autonómiájának tiszteletben tartása.

⁵⁵ Ugyanerre a következtetésre jutott más megfontolás alapján Kántor Zoltán: Hamis dichotómia: politikai/kulturális nemzet. In Szarka László – Vízi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Gondolat, 2007, 80-91.

II. fejezet

Kisebbségvédelem Európában

4. **Benda Vivien – Dabis Attila – Wágner Tamás Zoltán:**
A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre
5. **Manzinger Krisztián:** A 2019-es európai parlamenti választások nemzetiségi vonatkozásai

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA EURÓPAI ÚTJAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSRE

1. Bevezetés

A közvetlen demokrácia jogintézményeként az európai polgári kezdeményezés (EPK) lehetőséget biztosít, többek között a hagyományos európai nemzeti közösségek számára is, hogy sajátos problémáikra az uniós jogalkotási mechanizmuson belül kíséreljenek meg megoldásokat találni, amennyiben e problémák, jellegüket tekintve lefordíthatóak olyan javaslatra, mely a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus elfogadását teszi szükségessé. Az EPK tehát ha nem is ajtót, de legalább rést nyitott a helyi érdekvédő szervezetek tagjai előtt is, hogy törekvéseiket bizonyos megkötések mellett becsatornázzák az uniós döntéshozatali struktúrába.

Az alábbi tanulmány a közvetlen demokrácia alapjainak számbavételét követően, azt a két kezdeményezést veszi górcső alá, melyek tartalmában vagy direkt, vagy indirekt módon érintik az őshonos nemzeti közösségek helyzetét – így a *Minority Safepack*-et, és a nemzeti régiókkal kapcsolatos EPK-t –, valamint ezeknek az EU-s kisebbség-politikákra, és az EPK jogintézményére gyakorolt eddigi hatásait. Elemzésünknek célja szemléltetni a közvetlen demokrácia ezen uniós eszközének a dialektikus változását, és a kisebbségi törekvések ebben betöltött szerepét.

E kezdeményezésekből levonható tapasztalatok, valamint az EPK felülvizsgálatára vonatkozó EU-s intézményközi párbeszédből olyan kép rajzolódik ki az Unióról, melynek döntéshozatala csak mérsékelten nyitott az alulról felfelé irányuló törekvések becsatornázására általában, és hangsúlyosan tart a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések uniós szintű tárgyalásától. Fontos szempont azonban, hogy a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos perek érdemben járultak és járulnak hozzá minden valószínűséggel a

jövőben is e jogintézmény finomhangolásához, mind a konkrét jogszabályi keretek, mind annak bizottsági alkalmazását tekintve.

2. Az európai polgári kezdeményezés elhelyezése a közvetlen demokrácia kontextusában

A közvetlen demokráciát részletesen körbejáró „*The International IDEA Handbook*” soraiban felmerül a közvetlen és közvetett demokrácia kapcsolatának vizsgálata.¹ A szerzők alapvetően négy nagy csoportban gondolkoznak:² *referendum*, *citizens' initiative*, *recall* és *agenda initiative*, azzal, hogy e kategóriákon belül meghatározott körülmények következtében többfajta variáció létezik a gyakorlatban.³ A referendum során a választópolgárok közvetlenül, a választott képviselők „*helyett*” szólhatnak bele fontos politikai vagy akár alkotmányos kérdésekbe is. A „*citizens' initiative*”⁴ lehetővé teheti bizonyos politikai kérdések szélesebb közönség elé tárását, egyes változatai új jogszabályhoz, vagy módosításhoz is vezethetnek, akár adott esetben népszavazás megtartásának eszköze által. Tehát a polgárok, mint a kormányzaton kívüli szereplők lehetőséghez jutnak politikai vagy jogi kérdések eldöntése terén.⁵ A „*recall*” azokkal a választott képviselőkkel szemben alkalmazható, akikkel nincsenek megelégedve a polgárok. Végül, az „*agenda initiative*” népszavazás nélkül teremt lehetőséget arra, hogy a polgárok meghatározott kérdéseket a törvényhozó elé juttassanak. A fent említett

¹ Beramendi, Virginia - Ellis, Andrew - Kaufmann, Bruno - Kornblith, Miriam - LeDuc, Larry - McGuire, Paddy - Shiller, Theo - Svensson, Palle: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2008. [továbbiakban: *The International IDEA Handbook*.]

² A félreértések elkerülése érdekében nem kívánjuk a jogintézmények magyar elnevezését használni.

³ *The International IDEA Handbook*. 12.

⁴ *The International IDEA Handbook*. 61 -65.

⁵ A népi kezdeményezés nem minden állam rendszerében vezet népszavazáshoz, például hazánkban sem, amíg létezett a jogintézmény, viszont egyes államokban igen, így például Svájcban.

mű koncepciójában az elsősorban alulról jövő népszavazás lehetőségének kizárása különbözteti meg a „*citizens' initiative*”-től.⁶ A magyar jogirodalomban napirendi javaslatként ismert intézmény tehát nem egy referendumhoz vezet vagy ahhoz kötődik, hanem anélkül irányul új jogszabály elfogadására vagy módosítására.⁷ Ebben a kontextusban tehát az EPK – nevével ellentétben – inkább tekinthető „*agenda initiative*”-nek, semmint „*citizens' initiative*”-nek.

3. A demokrácia és az Európai Unió

Az EPK távolabbi előzményének tekinthetjük az úgynevezett „demokratikus deficit” problematikájára adott válaszkísérleteket, mely jelenségre a nyolcvanas évektől kezdve egyre erőteljesebb figyelem irányult. A probléma leginkább abban ragadható meg, hogy bizonyos hatáskörök nemzeti szintről át lettek ruházva az Unióra és e hatáskörök a tagállami szinten erőteljesebb demokratikus kontroll alatt álló, törvényhozói jellegűek voltak, melyek így túlnyomórészt „*átkerültek*” egy végrajtói hatalmi szereplőkből álló szerv, az Európai Unió Tanácsának kompetenciájába. Ez rávilágított az egyetlen közvetlenül választott és ilyen szempontból leginkább demokratikusnak tekinthető szerv, az Európai Parlament háttérbe szorulására is. A demokratikus deficitet tovább tetézi a hatáskörmegosztás az Európai Parlament, a Tanács, valamint az Európai Unió Bizottsága között, valamint az általánosan jellemző végrehajtói hatalmi dominancia, valamint a Bizottság jogalkotási kezdeményezésre vonatkozó monopóliuma. Továbbá a közvetlenül választott EP tagjainak leváltása sem jelent feltétlenül politikai irányváltást. A problémát tovább növeli a tagállami polgároktól való távolság, a komitológiai eljárás technokrata vonásai, a transzparencia hiánya és a bonyolult jogi környezet. Témánk szempontjából a legrelevánsabb komponensnek a társadalmi támogatottság, a közös európai identitás hiá-

⁶ The International IDEA Handbook. 61 -62.

⁷ Komáromi László: Közvetlen demokrácia. In: Csink Lóránt- Schanda Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest: Pázmány Press. 2017, 224 – 226.

nya tekinthető.⁸

A probléma felmerülését követően 1992-ben a Maastrichti Szerződés bevezette az uniós polgárság intézményét, mely többek között az Unió és az európai démosz közeledését volt hivatott szolgálni. Többek között politikai részvételi jogot is jelent, mely magába foglalja az aktív és passzív választójogot a lakóhely szerinti tagállamban a helyhatósági, illetve EP-választásokon,⁹ az EP irányába fennálló petíciós jogot, az Európai Ombudsmanhoz intézhető panaszindítás jogát, valamint az uniós intézményekhez fordulás jogát.¹⁰ Ezekon túlmenően az uniós polgárok számára lehetséges az EPK (*european citizens' initiative*) különleges, transznacionális eszközzel élni.¹¹ A polgárok ilyen jellegű bevonása ideális esetben akár a demokratikus deficit csökkentését is eredményezheti azáltal, hogy közelíti az uniós döntéshozatalt és a tagállami polgárokat, lehetővé téve számukra, hogy bizonyos kérdéseket napirendre tűzzenek és ezáltal akár a döntéshozatalt is befolyásolhassák.

4. Az Unión belüli visszacsatolások - út egy felhasználóbarát és inkluzívabb EPK felé?

Az EPK-t szabályozó rendelet működésének rendszeres gyakorlati felülvizsgálatára alapot ad azon rendelkezés, mely a Bizottság számára háromévenkénti revíziót ír elő e jogintézmény tekintetében.¹² Jelen tanulmány írásáig két ilyen jelentés látott napvilágot, melyeknek főbb tanulságait emeljük ki az alábbiakban, kiegészítve a jelentésre érkezett hivatalos állásfoglalásokkal.

⁸ Craig, Paul - de Búrca, Gráinne: *EU Law - Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 151 - 152.

⁹ EUMSZ. Második rész, 20. cikk (2) bekezdés b) pont.

¹⁰ EUMSZ. Második rész, 20. cikk (2) bekezdés d) pont.

¹¹ Európai Unióról Szóló Szerződés [továbbiakban: EUSz.], II. cím, 11. cikk, (4) bekezdés.

¹² 211/2011/EU rendelet 22. cikk.

Az első jelentést a rendelet értelmében,¹³ annak hatályba lépését követő harmadik évben, vagyis 2015-ben publikálta a Bizottság. Ebben a hároméves periódusban 20 kezdeményezés regisztrációját utasította el a testület, míg 31 regisztrációra került.

A jelentés szerint súlyos problémát jelent az, hogy a regisztrációk elutasítása túlnyomórészt a Bizottság hatáskörének hiányára alapozva történik meg. Gyakorlati nehézséget okoznak továbbá a tagállamok személyes adataira vonatkozó eltérő szabályozásai, valamint a nyilvántartásba vételtől számított 12 hónapos aláírásgyűjtési időszak, mely sokszor rövidnek bizonyul, különösen, ha a szervezőket felkészületlenül éri a nyilvántartásba vétel vagy technikai nehézség merül fel. A megfelelő megvalósulást nehezítik továbbá a szervezőkre háruló fordítási feladatok, valamint a számítástechnikai feltételek hiányosságai. A Bizottság továbbá nem tartja kielégítőnek, hogy a közmeghallgatásokra nem hívnak meg a szervezőkön kívül más szakembereket, illetve, hogy a szervezők nem tudnak kielégítő kommunikációt folytatni a bizottsággal az EPK életciklusának egyes szakaszaiban.¹⁴

A jelentésre adott állásfoglalásában az EP hangsúlyozta,¹⁵ hogy az EPK egy olyan új politikai jog, mely a polgárok aktivizálásának és az Unió demokratikus legitimációjának kiemelt eszköze, mindazonáltal gyakorlati megvalósítása még hiányosságokat mutat. Az EP alapvetően hasonló hibákat azonosít be, mint a bizottsági jelentés, továbbá utal például a fiatal polgárok erőteljesebb bevonásának szükségességére,¹⁶ az anyanyelvhasználathoz való jog e területen is jellemző fontosságára,¹⁷ valamint kéri a Bizottságot arra, hogy minél szélesebb körben, minden lehetséges kommunikációs csator-

¹³ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative. COM (2015) 145 final. [továbbiakban: COM (2015) 145 final].*

¹⁴ Uo. 14.

¹⁵ Lásd az Európai Parlament 2015. október 28-i állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről (2014/2257 (INI)).

¹⁶ Uo. 4. pont.

¹⁷ Uo. 3. pont.

nát kihasználva népszerűsítse az EPK által kínált lehetőségeket.¹⁸ Figyelemre méltó továbbá a részleges nyilvántartás gondolatának megjelenése, mely olyan kezdeményezések esetén szolgál megoldásként, melyek csak részben esnek a Bizottság hatáskörén kívül.¹⁹

A második bizottsági jelentés 2018-ban készült el,²⁰ felölelve a 2015-től eltelt időszakot. A jelentés jellegét nagyban meghatározza, hogy közzétételének idejére megszületett a Bizottság részéről a rendelet módosítására irányuló javaslat (a továbbiakban „javaslat”),²¹ így értelemszerűen a jelentés nagyban épít az ott megfogalmazottakra. A 2015-ös és 2018-as jelentés között 17 kezdeményezés lett regisztrálva és csupán kettőt utasított el a Bizottság.²² Ez az EPK életbe lépése óta 48 nyilvántartásba vett és 22 elutasított kezdeményezést jelent.²³ A fent ismertetett 2015-ös adatokhoz képest egyrészt levonhatjuk azt a konzekvenciát, hogy számottevően csökkent az elutasítások száma, mely a Bizottság nyitottabb hozzáállására enged következtetni. Másrészt érzékelhető az is, hogy önmagában kevesebb a kezdeményezések száma, ami a jogintézmény működésével kapcsolatos kiábrándulásra enged következtetni.²⁴ 2012 óta összesen hat esetben fordultak az Európai Unió Bíróságához,²⁵ ebből négy esetben helybenhagyta az elutasító döntést.²⁶ Összességében két esetben került sor a nyilvántartásra vételre a Bíróság döntése nyomán.²⁷

Ez a jelentés is részletesen taglalja a Bizottság hatáskörének

¹⁸ Uo. 7. pont.

¹⁹ Uo. 16. pont.

²⁰ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) No. 211/2011 on the citizens' initiative. COM (2018) 157 final. [továbbiakban: COM (2018) 157 final]*

²¹ COM (2017) 482 – 13.09.2017.

²² Ezek a „Stop Brexit”, és a „British friends – stay with us in EU” kezdeményezések voltak.

²³ COM (2018) 157 final. 3.

²⁴ Uo. 3 - 4.

²⁵ T-754/14, T-361/14, T-44/14, T-529/13, T-450/12, T-646/13. számú ügyek.

²⁶ T-450/12, T-44/14, T-529/13, T-361/14 számú ügyek.

²⁷ „Stop TTIP”, „Minority Safepack”.

hiányából eredő regisztrációs elutasítások problémáját. Ezzel kapcsolatban fejlődésként említi a Bizottság a sajtóközlemények által megvalósítani kívánt tájékoztatást és a fent említett részleges nyilvántartásba vétel gyakorlatát.²⁸ A tagállamok adatokra vonatkozó követelményei közötti divergencia által felvetett problémával továbbra is foglalkozik és a 2015-ös jelentéshez hasonlóan itt is felmerül az idődimenzió kérdése, ahol szintén a rendeletmódosítási javaslatra utal a jelentés. A Bizottság célja a rugalmasság e téren is megvalósítandó növelése, illetve olyan lehetőség felkínálása a szervezők számára, hogy a nyilvántartásba vételtől számított háromhónapos időintervallumon belül maguk választhassák meg a 12 hónap kezdetét. A fordítással járó nehézségekre szintén reflektált a 2018-as jelentés és utalt az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság által nyújtott támogatásra és arra, hogy a javaslatban nagyobb szerepet szánjanak a Bizottság számára e területen is.²⁹

Ezekén felül a számítástechnikai háttérrel kapcsolatban a jelentés rögzíti, hogy a Bizottság már több, jogalkotást nem igénylő lépést tett e területen, így például ingyenes szerverszolgáltatást biztosít, valamint törekszik felhasználó-barátabbá tenni az online aláírásgyűjtő szoftverét.³⁰ A közmeghallgatásokkal kapcsolatban tapasztalható némi mérsékelt előrelépés, így például 2015. május 11-én a „*Stop vivisection*” kezdeményezés sikeres aláírásgyűjtésének lezárását követően először jelentek meg külsős szakértők az EP-ben tartott meghallgatáson.³¹

A továbbiakban röviden áttekintjük a már említett javaslatot, kiemelve néhány releváns módosítási törekvést, kiegészítve az európai parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezetével.³²

Mint láthattuk a Bizottság nem zárkózik el a részleges nyilván-

²⁸ COM (2018) 157 final. 5.

²⁹ Uo. 15.

³⁰ Uo. 2.

³¹ Uo. 10.

³² Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. (COM (2017) 0482 – C8-0308/2017 – 2017/2020 (COD)). [továbbiakban: COM (2017) 0482 – C8-0308/2017 – 2017/2020 (COD)].

tartásba vételtől, ennek hangot is ad a módosítási javaslatban, ezt az EP kiegészíti azzal, hogy ebben az esetben is terheli a Bizottságot teljeskörű indokolási kötelezettség.³³ A Bizottság e lehetőséget akkor tenné elérhetővé, ha a kezdeményezés jelentős része, beleértve fő céljait, nem esik nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül, de az EP tervezete ezt még felhasználóbaráttabbá tenné és csak azt a követelményt állapítja meg, hogy elegendő, ha csupán egy része nem esik kívül a Bizottság hatáskörén.³⁴

Az érvényes kezdeményezések bizottsági vizsgálatára és a válaszadásra rendelkezésre álló határidőt öt hónapra tolná ki a Bizottság, bár növelné az indokolási kötelezettséggel szembeni kritériumokat. Az EP ezt a határidőt hat hónapra emelné, de tovább szigorítaná a Bizottság kötelezettségét, különösen arra tekintettel, hogy benyújt-e jogalkotási javaslatot.³⁵

További könnyítést és segítséget jelentene a Bizottság arra irányuló javaslata, hogy minden tagállamnak létre kell hoznia egy vagy több kapcsolattartási pontot, melyet az EP tovább árnyal azzal, hogy annak digitálisan és fizikai formában is elérhetőnek kell lennie, gyakorlati és jogi tanácsadással segítve a kezdeményezőket. Kiegészíti továbbá azzal, hogy e kapcsolattartási pontoknak szoros együttműködésben kell állnia a Bizottsággal.³⁶

Megjelenik továbbá a rugalmasabb idődimenzió jogi kereteinek lefektetése is, a Bizottság ezt a szervezői csoport által a nyilvántartásba vételt követő három hónapon belül választott időpontra tenné, az EP viszont ez hathónaposra emelné.³⁷

A közmeghallgatással kapcsolatban az EP rögzítené, hogy a vitán, mely saját épületében kerül megrendezésre, a különböző érdekeket képviselő érintetteknek kell részt vennie, továbbá lehetőséget kell biztosítani a Tanács, a Bizottság, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint más uniós intézmé-

³³ Módosítás 10. Uo. 11.

³⁴ Módosítás 30. Uo. 21.

³⁵ Módosítás 12. Uo. 12 – 13.

³⁶ Módosítás 24. Uo. 18 – 19.

³⁷ Módosítás 33. Uo. 22.

nyek, továbbá a civil társadalom, nemzeti parlamentek képviselői számára. Ezen felül a közmeghallgatásokat interneten közvetítenék és későbbiekben is nyilvánosan elérhetővé tennék,³⁸ valamint az EP biztosítani köteles az érintettek kiegyensúlyozott képviseletét, mind a köz-, mind a magánérdek területén, továbbá újdonságként előírná, hogy a Tanács is megfelelő szinten képviseltesse magát.³⁹

Végül, figyelemre méltó az a módosítási javaslat az EP részéről, hogy a sikeres kezdeményezés esetén, a Bizottság közleményének javaslata alapján, a kezdeményezés közzétételét követő 12 hónapon belül jogalkotási javaslatot terjesszen az EP és a Tanács elé, sőt, előírná, hogy az EP értékelje a közleményben foglaltak nyomán követését és plenáris ülésen vitát is tarthat a kérdésben, melyet állásfoglalási indítvánnyal lehet lezárni. Ha a Bizottság nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot, az EP akár úgy is dönthet, hogy az EUMSZ 256. cikkének értelmében a képviselők többségével felkérheti a Bizottságot javaslat előterjesztésére, amely olyan kérdésre vonatkozik, ami a Szerződése végrehajtása érdekében felveti az uniós jogi aktus megalkotásának szükségességét.⁴⁰

2019. március 12-én az Európai Parlament első olvasatban elfogadta a fent említett javaslatot. A következőkben röviden megvizsgáljuk azt, hogy a javaslatból kiemelt rendelkezések miként jelennek meg ebben az állásfoglalásban.⁴¹

A kiemelt jelentőségű részleges bejegyzés az állásfoglalás rendelkezésének fényében akkor valósulhat meg, ha legalább egy része – beleértve fő célkitűzéseit – nem esik nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül.⁴² Ez kompromisszumos megoldásnak tűnik a korábban bemutatott bizottsági és parlamenti álláspontok között.

Az állásfoglalás értelmében az érvényes kezdeményezések sikere

³⁸ Módosítás 38 -39. Uo. 24 - 25.

³⁹ Módosítás 42 - 43. Uo. 26.

⁴⁰ Módosítás 48. Uo. 28.

⁴¹ Az Európai Parlament 2019. március 12-i, P8_TA-PROV(2019)0153 számú jogalkotási állásfoglalása az európai polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD)) [továbbiakban: állásfoglalás].

⁴² Uo. 6. cikk (4) bekezdés b) alpont.

esetén, a Bizottság köteles 6 hónapon belül – ahogy az EP javasolta korábban – közleményben ismertetni jogi és politikai következtetéseit, az esetleges megtenni kívánt lépéseket, elmaradás esetén annak okát. Új elem, hogy amennyiben kíván lépéseket tenni, egyfajta ütemtervet kell nyilvánosságra hoznia.⁴³

A közmeghallgatásra vonatkozó rendelkezés viszonylag hasonlóan jelenik meg az állásfoglalásban, mint ahogy a fentiekben láthattuk, azzal, hogy kimaradt a résztvevők nevesítéséből néhány konkrét uniós szerv, illetve a szociális partnerek, szakértők.⁴⁴

A kapcsolattartó pontok tekintetében szűkszavúbb az állásfoglalás, minden tagállamnak létre kell hoznia egy vagy több kapcsolattartási pontot, amely ingyenesen ad tájékoztatást és nyújt segítséget.⁴⁵

Az idődimenzió tekintetében a támogatói nyilatkozatok a szervezői csoport által választott maximum 12 hónapon belül gyűjthetők, úgy, hogy az legfeljebb 6 hónapon belül veheti kezdetét a nyilvántartásba vételtől számítva,⁴⁶ szemben a Bizottság által javasolt 3 hónappal.

Az állásfoglalás egy ponton nyilvánvalóan csalódást okoz azzal, hogy a fent bemutatott, 12 hónapon belüli jogalkotási javaslatra vonatkozó kötelezettség teljesen kimaradt belőle.

2019 április 9-én egyhangú döntés született az Általános Ügyek Tanácsának ülésén. A rendelet elfogadott szövege,⁴⁷ az általunk vizsgált rendelkezések – részleges bejegyzés kérdése, érvényes kezdeményezés vizsgálata, kapcsolattartó pont, idődimenzió, közmeghallgatás, jogalkotási javaslatra vonatkozó kötelezettség (hiánya) – tulajdonképpen változatlan az állásfoglaláshoz képest.

Most, hogy ismertek a keretek, a tanulmány második felében két, a nemzeti kisebbségeket markánsan érintő kezdeményezést fogunk bemutatni.

⁴³ Uo. 15. cikk (2) bekezdés.

⁴⁴ Uo. 14. cikk (2) bekezdés.

⁴⁵ Uo. 4. cikk (6) bekezdés.

⁴⁶ Uo. 8. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ PE-CONS 92/18.

5. Minority SafePack - A kisebbségvédelemről közvetlenül

Az előzőekben láthattuk, hogy az európai polgári kezdeményezés minden hiányossága ellenére lehetőséget teremthet arra, hogy a tagállamok polgárai – az Európai Bizottságon keresztül – az európai közbeszédet egy-egy kiemelt témában befolyásolják. Habár az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ez az eszköz a kezdeti várakozásokkal szemben nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, az Európai Unióban őshonos kisebbségek mégis felfigyeltek rá. Úgy vélték, hogy az EPK lehet az az eszköz, melynek segítségével végre felhívhatják az uniós intézmények figyelmét a tagállami kisebbségpolitikák hiányosságaira. Ebben a tekintetben a Minority SafePack (MSP) egy hosszútávú projekt, ami az elkövetkező években meghatározó lesz a kisebbségi jogokért folytatott uniós szintű küzdelem során, ezért érdemes összefoglalni a kezdeményezés eddigi életét.

A Minority SafePack-et 2013. július 15-én nyújtották be az Európai Bizottságnak, mellyel a kezdeményezés hivatalosan is elindult. A javaslatcsomag célja,⁴⁸ hogy javítsa a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, és erősítse az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét. A kezdeményezők szerint ugyanis hiába került be az uniós alapértékek közé a *„kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tisztelete”,* önmagában véve ez még nem elegendő ahhoz, hogy e közösségek diszkriminációja megszűnjön. A kezdeményezés olyan szakpolitikai területeken – főként irányelvek és rendeletek formájában – irányoz elő intézkedéseket, mint a regionális és kisebbségi nyelvek, művelődés és oktatás, regionális politika, közképviselés, egyenlőség, audiovizuális és egyéb médiatartalom, illetve regionális (állami) támogatás.⁴⁹ Tekintettel a tanulmány ter-

⁴⁸ Minority SafePack javaslatcsomag. Letöltés helye: www.minority-safepack.eu; letöltés ideje: 2019.02.15.

⁴⁹ A javaslatok röviden a következők:

- az EU nyelvi és kulturális sokszínűségének védelme és előmozdítása;
- a regionális és nyelvi kisebbségi közösségek támogatási programokhoz való hozzáféréseinek elősegítése;
- az EU által finanszírozott nyelvi sokszínűségi központ létrehozására, amelynek feladata a regionális és kisebbségi nyelvek iránti figyelem erősítése, a sokszínűség

jedelmi korlátaira, csak néhány javaslatot vizsgálunk meg részletebben.

A regionális politikával kapcsolatban a kezdeményezők arra hívják fel a figyelmet, hogy az egyes nemzeti kisebbségek erősen kötődnek azokhoz a régiókhoz (pl: Székelyföld), ahol már évszázadok óta élnek. Az adott tagállam hivatalos nyelve mellett más tagállamok nyelveit is ismerik, s mivel ez a legtöbb esetben a szomszédos országok nyelvei, ezért erős kapcsolatot képezhetnek az egyes uniós régiók között. Mindez óriási lehetőségeket jelenthetne a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a területi kohézió területén, amit az Európai Unió ezidáig nem használt ki. Éppen ezért a regionális alapok megtervezésekor számításba kellene venni a kisebbségek védelmét, illetve a nyelvi-kulturális örökség népszerűsítését.

Fontos megemlíteni azt a javaslatot is, melyben a nemzeti kisebbségek helyzetét kívánják megerősíteni az európai parlament képviselőinek megválasztása során. Ennek kapcsán felhívják arra a figyelmet, hogy míg a tagállamok megfelelően vannak képviselve az uniós intézményekben, addig a nemzeti kisebbségek esetében ez közel sincs így: a kis létszámú közösségeknek ugyanis nincs arra lehetőségük, hogy az Európai Parlamentben képviselést szerezze-

előmozdítása minden szinten;

- az EU gazdasági, szociális és területi kohéziójának erősítése érdekében a strukturális alapok feladatainak, célkitűzéseinek és intézményi struktúrájának olyan rendeleti szabályozása, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét, illetve a finanszírozott tevékenységek révén előmozdítja a kulturális és nyelvi sokszínűséget;
- a Horizont 2020 programszabályozásának olyan módosítása, amely tekintetbe veszi a nemzetiségek, illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség EU-s régiók társadalmi és gazdasági fejlődéséhez adott értékét;
- Uniós nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok helyzetét megerősítő ajánlások elfogadása az európai parlamenti választások tekintetében;
- az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelvek felülvizsgálata, annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekre is kiterjedjenek;
- az EU-s szabályozás módosítása annak érdekében, hogy a hontalan személyek az EU-s állampolgárokkal közel hasonló elbánásban részesüljenek,
- egységes szerzői jogi piac létrehozása, amely révén a teljes EU egységes térnek számít majd a szerzői jog területén, az EP és a Tanács 2010/13/EU irányelv felülvizsgálata annak érdekében, hogy biztosítható legyen az audiovizuális tartalmak nyújtásának és fogadásának szabadsága a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban,
- a nemzeti kisebbségek és kultúrájuk előmozdítását célzó projektek csoportos mentesítése az EUMSZ 108. § (2) eljárás alól.

nek. Mindez pedig azt jelenti, hogy hangjuk nem jut el az uniós intézményekhez. Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy felvetik egy „*kisebbségi platform*” felállításának a lehetőségét is.⁵⁰

A kezdeményezők egy másik javaslatukban a faji egyenlőségi irányelvet vizsgálják felül annak érdekében,⁵¹ hogy az a nemzeti kisebbségekre is kiterjedjen, valamint az állampolgárság nélküli személyek helyzetét javítanák. Előbbi tekintetében rámutatnak arra, hogy a 2000-ben az Európai Unió antidiszkriminációs keretszabályozást fogadott el, amiben rögzítették a minimális védelmi szintet. Azonban ennek ellenére kevés ilyen eset fordul elő a gyakorlatban, az áldozatok nem élnek a jogaikkal. Ez különösen a nemzeti kisebbségek esetében figyelhető meg. Éppen ezért az ide vonatkozó irányelvet felül kellene vizsgálni, többek között kötelezve a tagállamokat a pozitív diszkrimináció engedélyezésére.

Az állampolgárság nélküli személyekkel kapcsolatban pedig hangsúlyozzák, hogy az Európai Unióban több százezer ilyen státuszú személy él (főként roma, illetve baltikumi orosz), akik az élet számos területén hátrányos helyzetben vannak, például nincs választójoguk, illetve kiesnek az egészségügyi és társadalombiztosítási rendszerből. Habár az Európai Unió irányelvek egész sorát fogadta el a harmadik állambeli (és hontalan) polgárok jogaival kapcsolatban,⁵² továbbra is jelentős különbség van a két csoport között, különösen a munkavállalási engedélyek kibocsátása, a családdegysítés, valamint a szolgáltatások nyújtása terén. Az Európai Unió ugyan nem adhat állampolgárságot ezeknek a személyeknek – mivel az a tagállamok előjoga –, viszont kiterjesztheti az uniós polgárookra irányadó szabályozást a hosszú távon állam nélküli sze-

⁵⁰ Ehhez hasonló mechanizmus több tagállamban is létezik. Míg Magyarország például a nemzetiségi szószóló, valamint a kedvezményes mandátum lehetőségét alkalmazza, addig Románia valamennyi elismert nemzeti kisebbsége számára egy helyet biztosít a Képviselőházban. Erről bővebben lásd: 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 29. szakasz, és a 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 13-20. szakasz, illetve Románia alkotmánya 62. szakasza.

⁵¹ A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

⁵² Az uniós jog szerint a hontalan személyek a harmadik állam polgárai kategóriába tartoznak.

mélyekre.

Végezetül, az MSP által javasolt intézkedések közül érdemes még kiemelni az Audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló irányelv módosítását,⁵³ valamint a kisebbségi közösségek regionális (állami) támogatását. Előbbi arra a gyakorlati problémára keresi a választ, hogy jelenleg csak nagyon bonyolult eljárás keretében van mód egy másik tagállamban sugárzott műsor átvételére. Mindez fokozottan érinti a nemzeti kisebbségeket (gondoljunk csak a határon túli magyaroknak az M4-en sugárzott magyarérdekeltségű sportközvetítésekhez való hozzáférési nehézségeire).⁵⁴ Az utóbbi pedig azt célozza, hogy az ilyen típusú támogatások is kerüljenek az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá,⁵⁵ mivel ez lehetővé tenné, hogy ezeket a támogatásokat ne kelljen az Európai Bizottságnak bejelenteni (a tagállami hatóságok végeznék az ellenőrzést), ami által a Testület munkaterhe is csökkenne, egyben az eljárás is gyorsabbá válna, továbbá növekedne a jogbiztonság is.⁵⁶

Az MSP kezdeményezői számára a cél egy majdani uniós kisebbségvédelmi rendszer alapjainak a lefektetése volt. Az Európai Bizottság azonban elutasította a kezdeményezés nyilvántartásba vételét, elsősorban hatáskör hiányára való hivatkozással, másodszorban arra való tekintettel, hogy sem az EUMSZ, sem az EUSZ nem teremt jogalapot olyan jogi aktusok elfogadására, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak támogatását irányoz-

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU Irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról

⁵⁴ Ennek kapcsán lásd például: Méltatlan és tarthatatlan, amit az M4 Sport nézőivel tesznek! *Népújság.ro*, 2017.06.11. Letöltés helye: www.e-nepujas.ro; letöltés ideje: 2019.02.27., illetve Kis kihagyás után ismét kódolatlan az M4 Sport olimpiai közvetítése. *Krónika.ro*, 2018.02.12. Letöltés helye: www.kronika.ro; letöltés időpontja: 2019.02.27.

⁵⁵ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról

⁵⁶ Az állami támogatásokra vonatkozó uniós részletszabályokkal kapcsolatban lásd például: Remetei-Filep Zsuzsanna: Versenypolitika – az állami támogatások ellenőrzése. In: Szabó Marcell-Láncos Petra Lea-Gyeney Laura: Az Európai Unió jogi fundamentumai. Budapest: Szent István Társulat, 2012, 81-91.

zák elő.⁵⁷

A Törvényszék vonatkozó ítélete a polgári kezdeményezések történetében elsőként helyt adott a felperesek fellebbezésének,⁵⁸ hatályon kívül helyezve a Bizottság elutasító határozatát. A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság megsértette az indokolási kötelezettségét,⁵⁹ aminek következtében a kezdeményezők nem tudták beazonosítani azokat a javaslatokat, amelyek az uniós hatáskörökön kívül esnek. Mivel emiatt a Törvényszék nem tudta megvizsgálni a Bizottság értékelésének jogszerűségét, így nem is kötelezte az Európai Bizottságot arra, hogy a kezdeményezést bejegyezze.⁶⁰ A Bizottság így egy újabb határozatban akár – az indokolási kötelezettség betartásával – ismételten elutasíthatta volna azt.⁶¹

A *modus vivendi* végül az lett, hogy az Európai Bizottság 2017. április 3-án új határozatában részlegesen bejegyezte a kezdeményezést,⁶² megalapozva ezzel az EPK-rendeletben közvetlenül nem szereplő részleges bejegyzés jogintézményét. A Bizottság határozatában a 11 javaslat közül kettőt (EP közképviselő, antidiszkriminációs irányelv felülvizsgálata) elutasított. Előbbi tekintetében arra hivatkozott, hogy az Európai Unió nem fogad-

⁵⁷ C (2013) 5969 végleges határozat.

⁵⁸ A Törvényszék ítélete (2017. február 3.) a T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2017:59.

⁵⁹ Ezzel kapcsolatban értelmezési kérdéseket vetett fel a „Bővebb tájékoztatás”-ban foglalt információk. Az Európai Bizottság ugyanis ezt ellentétesen ítélte meg az Izsák-Dabis ügyben, illetve a Minority SafePack esetében. Előbbi tekintetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy meg kell ezt vizsgálni, míg az utóbbi esetben csak a szövegtörzsben szereplő információkat vette figyelembe. A Törvényszék ítéletében az Izsák-Dabis ügyben lefektetettéket tekintette irányadónak.

⁶⁰ Varga Péter-Tárnok Balázs: Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. In: *Kisebbségi Szemle - 2017/3*. Budapest: Nemzetpolitikai Kutatóintézet. 2017, 97-108.

⁶¹ Erről részletesen lásd: Organ, James: Commission ECI Registration Decision Annulled in Court Victory for Minority SafePack initiative. *European Law Blog*, 2017.04.10. Letöltés helye: www.europeanlawblog.eu; letöltés ideje: 2019.02.28., illetve Karatzia, Anastasia: European Citizens' Initiative: General Court rules on the Commission's obligation to give reasons for refusing to register proposals. *EU Law Analysis*, 2017.02.21. Letöltés helye: www.eulawanalysis.blogspot.com; letöltés ideje: 2019.02.28.

⁶² C (2017) 2200 végleges határozat.

hat el jogi aktust a nemzeti kisebbségekhez tartozó uniós polgárok helyzetének megerősítésére az Európai Parlament képviselőinek megválasztása során. Ugyanis a kezdeményezők javaslata az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállammal szemben érvényesíthető jogokat is biztosítana, amit az EUMSZ 25. cikke nem tesz lehetővé. Az utóbbi tekintetében pedig megerősítette azt a nemzetközi szakirodalomban⁶³ régóta gyökerező álláspontot, hogy az Alapjogi Charta 21. cikke nem teremt arra jogalapot, hogy a faji egyenlőségi irányelv kiterjedjen a nemzeti kisebbségek védelmére, ugyanis az EUMSZ 19. cikke csak etnikai vagy faji kisebbségeket említ.

Az aláírásgyűjtést hivatalosan a FUEN 2017. május 17-21-ei kolozsvári kongresszusán hirdették meg. A kezdeményezők első-sorban azok a tagállamokra koncentráltak, ahol jelentős nemzeti kisebbségi közösségek vannak: Románia, Szlovákia, Olaszország (Dél-Tirol), Dánia, Franciaország (Bretagne, Okszitánia, Elzász), Ausztria (Karintia), Görögország (Nyugat-Trákia)⁶⁴. Nehézséget jelentett, hogy az egyes tagállamokban eltérő helyzetben vannak a nemzeti kisebbségek, illetve a célcsoportokat 50 különböző nyelven kellett megszólítani. Döntően Magyarországnak (közel 530 ezer aláírás) és a külhoni magyar régióknak köszönhetően (Erdélyben mintegy 255 ezer, a Felvidéken pedig mintegy 63 ezer hiteles aláírás jött össze) a Minority SafePack sikerrel járt.⁶⁵ A szükséges 1 millió helyett 1,3 millió aláírás gyűlt össze, amelyből a tagállami hatóságok 2018 július végén közel 1,13 milliót hitelesítettek. Emellett a szükséges 7 tagállam helyett 11-ben teljesült a küszöbérték, köztük olyan tagállamokban, mint Olaszország vagy Spanyolország.

A fentiek fényében elmondhatjuk, hogy a Minority SafePack

⁶³ Lásd például: Vizi Balázs: *Európai Kaleidoszkóp-Az Európai Unió és a kisebbségek*. Föld-rész könyvsorozat, Budapest: L'Harmattan. 2013. 39., illetve Nagy Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában, *Nytud.hu*. Letöltés helye: www.nytud.hu; letöltés ideje: 2019.02.29., 12.

⁶⁴ Manzinger Krisztián-Vincze Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? In: *Pro Minoritate*, 2017/Nyár. Budapest: Pro Minoritate Alapítvány. 2017, 3-21.

⁶⁵ Az adatokért lásd: Tárnok Balázs-Wágner Tamás: Kisebbségvédelem az Európai Unióban. In: Szabó Marcell - Láncos Petra Lea - Gyeney Laura: *Uniók szakpolitikák*. Budapest: Szent István Társulat, 2019.

eddig sikertörténetnek számít: nemcsak a kisebbségi közösségek között teremtett szolidaritást, hanem a tagállamok jelentős részét is az ügy mellé tudta állítani. Ugyanakkor a neheze még hátravan: az Európai Bizottságnak jogalkotási javaslattal kell élnie, majd az uniós jogalkotási folyamatban tényleges jogi aktusnak kell megszületnie. Az európai polgári kezdeményezés korábban már elemzett hiányosságai miatt ezek a szakaszok különösen nehéznek ígérkeznek. A kezdeményezőknak folyamatosan lobby tevékenységgel kell maguk mellé kell állítaniuk azokat a tagállamokat is, akik jelenleg ellenzik a kisebbségi jogok uniós szintre történő emelését. A Minority SafePack kezdeményezés további alakulása az európai polgári kezdeményezés jogintézményének jövője szempontjából is döntő lesz.

6. Polgári kezdeményezés a nemzeti régiókról, avagy kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért.

A Székely Nemzeti Tanács volt az értelmi szerzője és elindítója annak az EPK-nak, melynek célja az volt, hogy az Európai Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket valamilyen nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosság különböztet meg az őket körülvevő régióktól. A kezdeményezők ezen térségeket nevezték röviden „nemzeti régióknak”. Ezek körébe beleértendők az olyan közigazgatási hatáskörökkel nem rendelkező földrajzi térségek is, mint például Székelyföld, mely rendelkezik ugyan az imént felsorolt sajátosságokkal, mégsem alkot közigazgatási egységet Románián belül. A kezdeményezés értelmében az ilyen régiók fejlettségbeli lemaradását úgy kell megelőzni, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeit úgy kell fenntartani, hogy közben sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU alaphoz, forráshoz, programhoz, valamint meg kell teremteni a garanciákat sajátosságaik fenntar-

tásához, és megfelelő gazdasági fejlődésükhöz, annak érdekében, hogy az Unió átfogó, és harmonikus fejlődése fenntartható legyen, és ezzel párhuzamosan kulturális sokszínűsége is fennmaradjon.

A 2013. június 18-án benyújtott kezdeményezés nyilvántartásba vételét, néhány héttel később július 25-én elutasította az Európai Bizottság.⁶⁶ A döntéssel szemben az EPK polgári bizottságának képviselője (Izsák Balázs), illetve képviselő-helyettese (Dabis Attila) 2013. szeptember 27-én nyújtott be keresetet az Európai Unió Törvényszékénél.⁶⁷ A jogvitába a felperes oldalán csatlakozott be Magyarország, míg az alperes oldalán Szlovákia, Románia, és Görögország kormányai. Az elsőfokú per végére a Törvényszék 2016. május 10-én kelt ítélete tett pontot, mely az alperes Európai Bizottság javára döntött. Erre válaszul a felperesek fellebbezést nyújtottak be az Európai Bírósághoz 2016. július 28-án.⁶⁸

Az eljárásban 2018. október 4-én történt mérvadó fordulat, a főtanácsnoki indítvány megjelenésekor.⁶⁹ Paolo Mengozzi Főtanácsnoknak az ügyben ismertetett indítványa ugyanis, az Európai Bizottság a polgári kezdeményezés bejegyzése elutasításáról szóló határozatának, illetve a Törvényszék azt megerősítő ítéletének megsemmisítését javasolta az Európai Bíróságnak. E javaslatát arra alapozta a Főtanácsnok, hogy az EPK-val kapcsolatos eljárásoknak világosnak, egyszerűnek, és felhasználóbarátnak kell lenniük; a nyilvántartásba vételi feltételt pedig oly módon kell alkalmaznia az Európai Bizottságnak, hogy az biztosítsa e jogalkotási javaslattételi

⁶⁶ A C(2013)4975 final számú határozatán keresztül.

⁶⁷ A vonatkozó EU-s rendelet megköveteli egy legalább hét tagállamból származó természetes személyekből (szervezők) álló polgári bizottság létrehozását, melynek tagjai a teljes eljárás folyamán összeköttetést biztosítanak a polgári bizottság és az uniós intézmények között, benne két fő kapcsolattartó személlyel, vagyis egy ún. képviselővel és egy helyettessel. Lásd: 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről, 3 (2) cikk.

⁶⁸ C-420/16 P sz. ügy

⁶⁹ A Főtanácsnokot a Bíróság azon esetekben bízza meg egy vélemény elkészítésével, melyeknél az ügy komplexitása ezt indokoltá teszi. A Főtanácsnok feladata, hogy pártatlanul és függetlenül eljárva a rábízott ügy jogi megoldására vonatkozóan javaslatot terjesszen az EU Bírósága elé. A főtanácsnoki indítvány nem köti a Bíróságot, az uniós joggyakorlatot tekintve azonban a másodfokú ítéletek az esetek túlnyomó többségében összhangban szoktak lenni a főtanácsnoki indítványban foglalt megállapításokkal.

mechanizmus könnyű elérhetőségét. A Bizottság így csak az adott tárgykörben fennálló hatáskör nyilvánvaló hiánya esetén utasíthatja el egy kezdeményezés regisztrációját, mely körülmény a nemzeti régiós EPK esetében nem állt fenn.

Ugyanezen okból – vagyis a polgári kezdeményezés jogintézményének elérhetősége szempontjából – tartotta problematikusnak a Főtanácsnok az EUMSZ 174. cikkének a Bizottság és a Törvényszék által képviselt értelmezését is. E cikkely tartalmának eltérő megítélése a jogvita egészen végighúzóódott, amennyiben a felperesek értelmezése szerint a 174. cikkben felsorolt hátrányos helyzetű, és kiemelt figyelmet érdemlő régiók felsorolása példálózó jellegű. Azzal viszont, hogy az alperes, illetve a Törvényszék kimerítő jellegűnek tekintették e felsorolást, azzal minden arra vonatkozó lehetőséget bezártak a nemzeti kisebbségi régiók előtt, hogy azt állíthassák, hogy tekintetükben az e cikkből eredő politikák alkalmazhatóak. Holott egy ilyen értelmezési hiba hiányában nem zárható ki az, hogy a javasolt polgári kezdeményezés a Bizottság hatáskörébe tartozik. Végezetül, a szóban forgó cikk értelmezésével kapcsolatban a Főtanácsnok fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy az kifejezetten megemlíti a határon átnyúló régiókat, potenciális jogalapot teremtve ezzel az Unió számára a régiók nemzeti határokat átlépő kohéziójának megerősítéséhez. Ilyen körülmények között pedig a 174. cikk megfelelő jogi alapot képezhet a nemzeti régiókra vonatkozó kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vételéhez is.

A 2019. március 7-én kihirdetett másodfokú ítélet végül meghozta a főtanácsnoki indítvány által előírányzott fordulatot. A Bíróság hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét, valamint a Bizottság elutasító határozatát, megállapítva, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot, amikor megtagadta a nemzeti kisebbségi régiók helyzetének javítására irányuló európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét.⁷⁰ Az ítéletben visszaköszönnek a főtanács-

⁷⁰ A kezdeményezést végül az Európai Bizottság 2019. május 7-én vette nyilvántartásba, ECI(2019)000007 számmal, így az aláírásgyűjtési kampány lezárásának dátuma: 2020. május 7-e.

nok meglátásai. A jogintézmény könnyű hozzáférhetőségének relációjában megállapításra került, hogy amikor a Bizottsághoz európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot nyújtanak be, akkor ebben a korai szakaszban *„még nem feladata megvizsgálni, hogy minden hivatkozott tény bizonyítékát csatolták-e, sem azt, hogy a javaslat, valamint a javasolt intézkedések alapjául szolgáló indoklás elegendő-e”*.⁷¹ Annak eldöntésére, hogy az EPK rendeletben előírt nyilvántartásba vételi feltételek fennállnak-e vagy sem, annak megvizsgálására kell szorítkozni, hogy *„objektív szempontból az absztrakt szinten tervezett intézkedéseket el lehet e fogadni a Szerződések alapján”*.⁷²

Az EUMSZ 174. cikkében foglalt hátrányok viszonylatában a Bíróság a felperesek értelmezését osztotta, miszerint ezek példálózó, és nem kimerítő jellegűek. Ugyanakkor — és ez a kezdeményezés további sorsára nézve is releváns lehet — a Bíróság egyetértett az elsőfokú ítélet azon megállapításával, miszerint *„a nemzeti kisebbségi régiók sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői nem tekinthetők úgy, mint amelyek a gazdasági fejlődést tekintve következetesen hátrányt jelentenek a környező régiókhoz viszonyítva”*.⁷³

7. Motiváció és vízió

A Törvényszék ugyan nem hagyta jóvá a nem-állami beavatkozónak a perbelépését,⁷⁴ mivel indokolásuk szerint ezek nem tudták az ügy kimeneteléhez fűződő közvetlen és jogos érdeküket kellőképpen demonstrálni, mégis érdemes felidézni a Kovászna megye Tanácsa által beterjesztett felperesi beavatkozó beadványt, annak is a mellékletében foglalt adatsorait (lásd az 1. és a 2. táblázatokat).

⁷¹ Az Európai Bíróság 2019. március 7-i ítélete a C-420/16. P. sz., Izsák Balázs-Árpád és Dabis Attila v. Európai Bizottság ügyben, 62. pont.

⁷² Uo., 62. pont.

⁷³ C-420/16. P. sz. másodfokú ítélet, 70. pont.

⁷⁴ Ilyen beavatkozók voltak Kovászna megye Tanács (Románia), Debrőd önkormányzata (Szlovákia), a *Bretagne Réunion* nevű civil szervezet (Franciaország), valamint a Baszk Nemzeti Párt (Spanyolország).

Ezek ugyanis elárulják, melyek voltak a Székely Nemzeti Tanács sajátos motivációi a fentebb vázolt tartalmú EPK megalkotásában.

1. táblázat: A Közép-romániai Fejlesztési Régió (KFR) megyéinek egy főre eső GDP-je, e fejlesztési régió átlagos GDP/fő értékéhez viszonyítva, %-ban (2007-2011)

Megye	2007	2008	2009	2010	2011
KFR átlag	100	100	100	100	100
Fehér - Alba	108	103	102	99	107
Brassó - Brasov	122	124	118	122	126
Kovászna - Covasna	81	78	80	80	74
Hargita - Harghita	82	81	81	81	77
Maros - Mures	83	82	85	83	80
Szeben - Sibiu	109	115	117	119	116

Forrás: FB 3. számú melléklet adatai, Kovászna megye tanácsának a T-529/13 sz. perhez benyújtott felperesi beavatkozó beadványából.

2. táblázat: Az egy főre eső GDP növekedésének mértéke a Közép-romániai Fejlesztési Régió megyéiben 2008-2013

Megye	2008 (Euro)	2013 (Euro)	Növekmény
Fehér - Alba	6318	7111	12,5 %
Brassó - Brasov	7285	8681	19,2 %
Kovászna - Covasna	4923	5009	1,70 %
Hargita - Harghita	5013	5243	4,60 %
Maros - Mures	5269	5953	12,9 %
Szeben - Sibiu	7225	8011	10,9 %

Forrás: FB 4. számú melléklet adatai, Kovászna megye tanácsának a T-529/13 sz. perhez benyújtott felperesi beavatkozó beadványából.

A fenti adatsorból egyértelművé válik a kezdeményezés elindítására vonatkozó motiváció a székely közösség részéről, hiszen Ro-

mánia EU-s csatlakozása óta folyamatosan nyílik a gazdasági olló a KFR román többségű megyéi és Székelyföld között. A román többségű Brassó megyében például csaknem 20%-os volt az egy főre eső GDP növekedési üteme a jelzett időintervallumon belül, míg a szomszédos, magyar többségű Kovásznában ugyanez az érték több mint tizenegyszer alacsonyabb volt (1,7%).

A román állam tehát nemcsak a központi költségvetés összegeit, hanem az uniós fejlesztési forrásokat is a burkolt gazdasági diszkrimináció céljainak megfelelően osztja el.⁷⁵ Felzárkózás helyett ez a székely települések leszakadó pályáját konzerválja, amely folyamat épphogy ellentétes a kohéziós politika fő céljával, vagyis, hogy csökkenjen a leghátrányosabb térségek fejlettségbeli lemaradása. E visszasságokat ráadásul nem is képes érzékelni az uniós fejlesztési források elköltését nyomon követni hivatott statisztikai rendszer. Így mind az *ex-ante* (előzetes), mind a közbenső, mind pedig az *ex-post* (utólagos) értékelések átsiklanak afölött, hogy a közép-romániai NUTS II régióban a fejlettebb román többségű megyék GDP/fő adatai nivellálják és elfedik a kevésbé fejlett székelyföldi megyék kedvezőtlenebb, az uniós átlagot alulmúló mutatóit.⁷⁶

Az ehhez hasonló helyzetek átfogó, az uniós jogalkotás szintjén történő orvoslásának legideálisabb módja a kezdeményezők szerint, ha létrejönne egy olyan elkülönített pénzalap a kohéziós forrásokon belül, melyet kizárólag az érintett nemzeti régiók tudnának közvetlenül igénybe venni, sajátos fejlesztési igényeik finanszírozására. Tekintve, hogy az EUMSZ 4. cikk c) pontja értelmében az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik gazdasági, társadalmi és területi kohézió területén, így praktikusán egy olyan irányelvről lehetne szó, amely megteremti a kereteit annak, hogy az egyes országok közlései alapján a Bizottság beazonosítsa, és a jogszabályban felsorolja a tagállamok területén található nem-

⁷⁵ Hasonlóképpen történik ez Szlovákiában is, ahogy az kiderül a Kassa-vidéki járásban található Debrőd / Debrad' községnek a T-529/13 sz. perhez benyújtott felperesi beavatkozó beadványából.

⁷⁶ E nivelláló hatás térképes megjelenítéséért lásd: European Commission (2017): *Commission Staff Working Document. Competitiveness in low-income and low-growth regions. The lagging regions report no. SWD(2017) 132 final*. Brussels: European Commission, 1.

zeti régiókat, mint a kialakítandó támogatási keret jogalanyait és kedvezményezettjeit.⁷⁷

Ez lenne az a „*kiemelt figyelem*” melyhez hasonlóan az Európai Unió jelenleg is biztost, például a legkülső és gyéren lakott régióknak. Ez utóbbi *terminus technicus* az EUMSZ 174. cikkén alapszik, melynek értelmében az Unió fejlesztési- és kohéziós politikájának „*kiemelt figyelemmel kell kezelnie a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók*”. Erre a célra – vagyis a legkülső és gyéren lakott régiók felzárkóztatására – 1.562.990.000 eurót különített el az Európai Bizottság a 2014-2020-ig tartó többéves pénzügyi kereten belül, melyet az Európai Regionális és Fejlesztési Alapon keresztül lehet igénybe venni. Ez az összeg 0,42%-át jelenti a gazdasági, társadalmi és területi kohézió javítására fordított összesen 371.433.000.000 eurónak, ezen tervezési cikluson belül.⁷⁸

A nemzeti régiós EPK kezdeményezőinek tapasztalatait tükrözi az a megállapítás, hogy „*a legészakibb-, rendkívül gyéren lakott-, szigeti-, hegyvidéki-, vagy épp határon átnyúló*” térségekkel analóg demográfiai hátrányt jelenthet az is, ha egy adott térséget többségében olyan személyek népesítenek be, kiknek nyelve, kultúrája, etnikuma, vallási- vagy nemzeti identitása különbözik az őket körülvevő régiók lakosságának hasonló jellemzőitől. Erre a helyzetre pedig az EU-nak proaktívan reagálnia kell annak érdekében, hogy eleget tegyen a Szerződésekből fakadó azon kötelezettségének, hogy a kulturális és nyelvi sokféleség tiszteletben tartása mellett biztosítsa Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását;⁷⁹ hozzájáruljon a tagállamok nemzeti és regionális sokszínűségének virágzásá-

⁷⁷ E javaslat elhangzott többek között a Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Frakcióközi Munkacsoportjának (röviden, Kisebbségi Intergroup) 2018. április 19-ei, strasbourgi ülésén.

⁷⁸ A számok az Európai Bizottság honlapjának, a büdzsét áttekintő interaktív felületről származnak, mely „*Overview MFF 2014-2020*” cím alatt érhető el. Letöltés helye: www.ec.europa.eu, letöltés ideje: 2019.01.22.

⁷⁹ EUSZ 3. cikk

hoz;⁸⁰ fellépjen a hátrányos megkülönböztetés valamennyi formája ellen;⁸¹ illetve ezzel párhuzamosan előmozdítsa az Unió egészének harmonikus, átfogó, és ennek megfelelően a nemzeti régiók sajátos helyzetére is tekintettel lévő fejlődését.⁸²

8. Következtetések

Az EU kapcsolata a saját nemzeti közösségeivel egy rapszodikus hangvétellű befejezetlen színdarabhoz hasonlítható,⁸³ melyben az elemi ódzkodás és a struccpolitika motívumai mellett több alkalommal megmutatkozott a témában rejlő fejlődési potenciál is, ahogy arra második fejezet elején röviden utaltunk. A maga módján mind az MSP, mind pedig a nemzeti régiós EPK ezt a potenciált igyekezett kihasználni, és a meglévő uniós jogi kereteket az EU hagyományos nemzeti közösségeinek speciális kihívásaira fókuszálva továbbfejleszteni.

Előbbi közvetlenül közelítette meg a kérdést egy tizenegy pontos javaslatcsomagon keresztül, melynek mozgatórugói a kisebbségi érdekérvényesítés olyan visszatérő kérdéseire reflektáltak, mint például a nyelvhasználat.⁸⁴ Utóbbi pedig a nemzeti közösségekre ne-

⁸⁰ EUMSZ 167. cikke.

⁸¹ EUMSZ 10. cikke.

⁸² Az Európai Uniónak a saját nemzeti kisebbségeivel kapcsolatos jogalkotói mulasztására már több dokumentum is felhívta a figyelmet. Ilyen voltak többek között a P7_TA(2014)0173 sz. Európai Parlamenti Határozat az „Alapjogok helyzetéről az Európai Unióban” (51. és 56. bekezdések); a P8_TA-PROV(2018)0447 sz. Európai Parlamenti Határozat az „EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról” (9., 10. és 78. bekezdések); a P8_TA(2018)0032 sz. Európai Parlamenti állásfoglalás „a kisebbségekhez tartozó uniós polgárok hátrányos megkülönböztetésével szembeni küzdelemről az EU tagállamaiban” (4. és 7. bekezdések); a témában lásd még: European Union Agency for Fundamental Rights (2011): *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 22-24.

⁸³ A hasonlatot az alábbi tanulmány ihlette: Toggenburg, Gabriel N.: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban. In: Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro minoritate Europae, Az európai kisebbségért*. 2010, 92-126.

⁸⁴ Ezért is tartalmazott az MSP kezdeményezés olyan javaslatokat, mint például egy EU-s nyelvi sokféleségi központ felállítása, vagy az audiovizuális tartalmak kisebbségi nyelven való hozzáféréseinek szabadsága az Unión belül.

hezedő gazdasági diszkrimináció szorításán igyekezett a kohéziós politika rendszerének felülvizsgálatán keresztül enyhíteni. Bár még nem telt el annyi idő, hogy kiderüljön mi lett e kezdeményezések végső sorsa, a nemzeti régiós EPK esetében már most kijelenthető, hogy továbbfejlesztette a közösségi jogot. Azáltal ugyanis, hogy az Unió Bírósága a másodfokú ítélet során következetesen hivatkozik a szervezők által kialakított „nemzeti kisebbségi régió” fogalmára, ezzel e kifejezés az uniós jog részévé vált. Jogi szempontból vitathatatlanul ez a legnagyobb nívóma ennek a kezdeményezésnek eddig.

Az európai polgári kezdeményezés, a közvetlen demokrácia jogintézményeként az őshonos nemzeti közösségek törekvéseihez is hasznosítható érdekérvényesítési eszközt jelenthetne, melynek hatékony megvalósulását azonban több gyakorlati hiányosság is aránytalanul hátráltatja (lásd az EU-s felülvizsgálati procedúra megállapításait a harmadik fejezetben). A polgári kezdeményezések elindítása, a velük kapcsolatos pereskedés, vagy épp az aláírásgyűjtési kampányok tanulságai ugyanakkor visszacsatolási lehetőséget is biztosítanak a jogintézménnyel kapcsolatos jogszabályi háttér, illetve európai bizottsági joggyakorlat finomhangolására. A tapasztalatok és az említett felülvizsgálati jelentések tanulsága szerint e visszacsatolások eddig inkább mérsékeltabb volumenű változásokat generáltak. A jogszabályi környezetben tényleges elmozdulás a módosított EPK rendelet 2020 január elsejei hatálybalépését követően fog történni, azon vonalak mentén, melyek jelen tanulmányban bemutatott két kezdeményezés kapcsán is felmerültek. Változás történik majd ezek alapján többek között a regisztrációs eljárásban, amit egy olyan előzetes konzultációs mechanizmussal tennének felhasználóbaráttá, melyen keresztül még a benyújtást megelőzően javítani lehet a tervezett kezdeményezés bejegyzésének esélyeit; rugalmasabbá válna az aláírásgyűjtés kezdetének meghatározása; kevésbé bürokratikus eljárás vonatkozna az egyes támogató aláírók beazonosítására, bár továbbra sem lesz jogalkotási javaslat tételére vonatkozó kötelezettsége a Bizottságnak.

Ebben a tekintetben tehát a bírósági eljárások, benne a MSP és a nemzeti régiós kezdeményezés jogorvoslati eljárásaival, a jogvédelemben ismert stratégiai pereskedések ideális végkimenetelével azonos hatással jártak, illetve járhatnak a jövőben, amennyiben a perlés eszközén keresztül változásokat értek el a jogszabályokban, illetve remélhetőleg a joggyakorlatban, jogalkalmazásban is. Összességében ezért elmondható, hogy az Unió sokat köszönhet a hagyományos nemzeti közösségeit megjelenítő szervezeteknek, amiért a közvetlen demokratiai eszközeinek alkalmazásán keresztül készek és alkalmasnak mutatkoztak az EU demokratikus deficitjét csökkenteni hivatott polgári kezdeményezés jogintézményét ténylegesen alakítani, jobbá tenni, hozzájárulva ezzel ahhoz is, hogy az Európai Unió valóban a jog érvényesülésén alapuló térséget tudjon kínálni a saját polgárai számára.

A 2019-ES EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK NEMZETISÉGI VONATKOZÁSAI

Bevezető

Az Európai Unió (EU) politikai, gazdasági és társadalmi szempontból mozgalmas éveken van túl és várhatóan hasonló kihívásokkal néz szembe a jövőben is. A 2019-es európai parlamenti (EP) választást sokan vízválasztónak hitték, olyan szavazásnak, amelyen a hagyományos politikai közép meggyengül és az európai polgárok frusztrációja elitellenes mozgalmakat küld majd tömegesen a strasbourgi EP-be. Ez az áttörés elmaradt, viszont az EP-szavazás eredménye így is bőségesen szolgáltat elemzésre okot adó témát. Ennek oka az, hogy az EP tényleg leképezi az EU lakosságát: vannak ott kormánypártiak és ellenzékiek, a hagyományos pártokhoz tartozók és a törvényi kereteken belül elhelyezkedő radikális mozgalmak, illetve többséghez és kisebbséghez tartozók is. Jelen cikkben ez utóbbi csoportot, a tagállamokból az EP-be jutott nemzetiségi pártok és képviselők 2019-es eredményeit kívánjuk részletesebben vizsgálni.

Ennek érdekében először a nemzetiségi pártok fogalmi lehatárolását végezzük el, majd az érintett tagállamok és nemzetiségek vonatkozó belpolitikai fejleményeinek rövid bemutatása következik. Mivel az EU tagállamainak belpolitikája rendkívül változatos, ez csak több alfejezetben történhet meg, aminek során igyekszünk a 2019-es EP-szavazási eredmények és a főbb események mellett a mostani EP-kampány témáiról és fókuszpontjairól is röviden említést tenni. A legbonyolultabb helyzet mindenképpen a spanyolországi, ahol ez a bemutatás – annak kifejezetten vázlatos jellege ellenére is – terjedelmében szükségszerűen hosszabb lesz, mint a más államokra vonatkozó ismertetés.

Az összegzésben – lévén, hogy hosszútávú következtetések levonása egyelőre csak korlátozottan lehetséges – egyfajta prognózist kívánunk adni annak tekintetében, hogy a mostani eredményeknek milyen következményei lehetnek a 2019-2024-es ciklusban.

1. Fogalmi lehatárolás

A *nemzetiség* definiálásához az 1970-es években kialakított Capotorti-féle meghatározást vesszük alapul, vagyis az EU-s tagállamok lakosságának azon részeit tekintjük nemzetiségnek, akik tradicionálisan az adott állam területén élnek állampolgárként, a lakosság többségétől eltérő nyelvük, vallásuk, illetve kultúrájuk van és ennek megőrzéséért közösségként aktívan fellépnek – például politikai eszközökkel is. Nemzetiségnek nevezzük az egyszerűség kedvéért jelen írásban azokat a közösségeket, amelyek ezt a meghatározást magukra nézve elutasítják, így például a katalánokat is.¹ Érdemes hangsúlyozni, hogy egyes nemzetiségek nagyobb lélekszámúak, mint egy-egy tagállam: a katalánok például többen vannak, mint Finnország vagy Szlovákia lakossága, a romániai magyarság nagyobb lélekszámú, mint Észtország, a szlovákiai magyarság létszáma pedig meghaladja Málta lakosságát és megközelíti Luxembourgét.

A több mint 40 évvel ezelőtt kimunkált Capotorti-féle fogalom annak ellenére megállja a helyét ma is, hogy elsősorban Nyugat-Európa országainak lakossága az elmúlt évtizedekben Európán belüli és azon kívüli migráció révén jelentősen átalakult: a korábban egyértelműen népességekibocsátó Olasz- és Spanyolországba hatalmas számba érkeztek külföldi munkavállalók – köztük például egy-egy millió román állampolgár, de több millió EU-n kívüli is. Hasonlóképpen él egy jelentős portugál diaszpóra Luxemburgban, akik 2019-ben már az összlakosság 15%-át teszik ki, miközben a luxemburgi állampolgárok aránya az országban immár alig haladja meg az 52%-ot.² Ezek a népességcsoportok azonban – hasonlóan a harmadik országokból érkezettekhez – többnyire nem a nemzetiségekre jellemző etnikai alapú politikálást folytatnak, hanem az

¹ A katalánok magukat nemzatként definiálják, ez a megközelítés jelent meg például a 2006-os Statútum-módosításban is, amelyet viszont a 2010-es spanyol alkotmánybírósági döntés – más kitételek mellett – eltávolított a szövegből.

² 2019. január 1-jei adat. *Population par sexe et par nationalité au 1er janvier (x 1 000) 1981, 1991, 2001-2019*, https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12853&IF_Language=fra, letöltés ideje: 2019.06.02.

adott ország meglévő politikai pártaiba illeszkednek be, ezért sem tartoznak vizsgálódásunk fókuszába.³

Nemzetiségi pártnak ezen írásban azokat a politikai formációkat nevezzük, amelyek elsősorban valamely nemzetiség érdekeit kívánják az európai politikai színtéren megjeleníteni. Ezek a politikai erők olyan közösségekhez kötődnek, amelyek hagyományosan az adott állam területén élnek és lakóhelyükön – amely az érintett állam fennhatósága alá az államnak a modern kort megelőző terjeszkedése vagy a modern korban bekövetkezett határváltozás miatt került – sok esetben többséget, de legalábbis erős kisebbséget alkotnak.

Nemzetiségi pártnak tekintjük a Romániai Magyar Demokrata Szövetséget (RMDSZ), amely formálisan nem párt – a román párttörvény ezt lehetővé teszi – és a szlovákiai Híd-Most-ot is, amely önmagát nem nemzetiségi pártként határozza meg, de a 2014-2019-es EP-ciklusban egyetlen EP-képviselője egy magyar nemzetiségű személy volt, akinek a nevéhez fontos kisebbségi dokumentum elfogadása fűződik.⁴ Habár Bulgária jogrendszere tiltja etnikai pártok létrehozását, nemzetiségi pártnak tekintjük a bulgáriai Mozgalom a Jogokért és Szabadságokért pártot is, hiszen az előző ciklus négy EP-képviselője közül három török etnikumú volt, akik aktívan részt vettek az EP nemzetiségi vonatkozású munkájában.

Az viszont, hogy valamely párt – akár egyetlen – EP-képviselője kisebbségi származású, nem jelenti automatikusan az adott párt nemzetiségi pártként való meghatározottságát: nem nemzetiségi párt az osztrák liberális NEOS–Az Új Ausztria és Liberális Fórum nevű formáció, habár egyetlen EP-képviselője egy ausztriai szlovén származású személy volt a 2014-2019-es ciklusban, aki hangsú-

³ Elképzelhető azonban már közepes időtávban ebben változás, például a 2019-es EP-választáson Németországban indult egy elsősorban a török közösséghez kötődő párt, az Innovációért és Igazságért Szövetség (BIG). A BIG a mostani választáson 68,654-ot szerzett meg az összesen leadott 37,389,231 érvényes szavazatból. <https://bundeswahlleiter.de/en/europawahlen/2019/ergebnisse/bund-99.html>, letöltés ideje: 2019.06.02.

⁴ Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2018/2036(INI) számú, 2018. november 13-án az EP plenárisa által elfogadott jelentés.

lyozta, hogy nem kíván kisebbségi ügyekben aktív lenni és ehhez tartotta is magát.⁵ (Mindazonáltal 2019-ben az adott képviselő már egy szlovén liberális párt, Alenka Bratušek Pártja (SAB) EP-listavezetőjeként kísérelt meg – sikertelenül – újabb EP-mandátumot szerezni.) Ugyanígy nem szerepel a jelen írásban – ezen az említésen túl – a ciprusi szélsőbaloldali Progresszív Munkáspárt (AKEL) 2019. május 26-án mandátumot szerzett török nemzetiségű képviselője, habár életútja alapján feltételezhető, hogy aktív lesz legalább ciprusi, illetve görög-török ügyekben.⁶

2. Változó politikai környezet

A most befejeződött EP-ciklus politikai szempontból rendkívül turbulens volt, elég a 2015-ös menekültválságra, a 2016-os Brexit-szavazásra, a katalán függetlenség 2017-es kikiáltására, a különböző populista mozgalmak előre törésére vagy a különböző gazdasági krízisekre utalni. A kihívásokra adott politikusi válaszokkal való általános társadalmi elégedetlenség következménye lett az állampolgárok *main stream* pártoktól való elfordulása, ami a jelen írásban vizsgált régiók-nemzetiségek tekintetében is politikai súlyponteltolódásokat eredményezett. Amint látni fogjuk – néhány kivételtől eltekintve – ez a nemzetiségi pártok esetében mégsem eredményezett akkor átalakulást, mint egyes országok többségi pártjai tekintetében.

A következő táblázatban a jelen írás fókuszába eső pártokat so-

⁵ Habár politikai karrierjét a karintiai szlovén közösség tagjaként kezdte, már a bécsi szövetségi parlamentbe történt 2013-as megválasztásakor idejétmúltnak nevezte a kisebbségi szervezeteket. *Austrian MP Mlinar Says Minority's Organisation Outdated*. STANews, 2019.10.09. Letöltés helye: www.english.sta.si; letöltés ideje: 2019.06.02. Az EP-be történt 2014-es megválasztását követően a kihívások és a célok kapcsán a kisebbségi kérdést nem is említette. *Interview with Angelika Mlinar, MEP for the Austrian liberal party NEOS and ALDE*. Europe's Café, 2014.07.22. Letöltés helye: www.europecafe.wordpress.com; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁶ Az észak-ciprusi egyetemi professzor, Niyazi Kızılyürek szakterülete Ciprus és Törökország politikatörténete, illetve korábban Nikosz Anasztaziadesz ciprusi államfő tanácsadója is volt.

roljuk fel, így például Belgiumból csak azokat a flamand pártokat, amelyek célja a függetlenség, de azt a német képviselőt nem, akit a német közösség alanyi jogon választhat. Az 1. számú táblázat mutatja az egyes EP-frakciókhoz tartozó kisebbségi pártokat és azok képviselőinek számát a 2014-2019-es ciklusban és a szám várható alakulását a 2019-es választási eredmény alapján.⁷

1. táblázat. Az EP nemzetiségi érdekeket megjelenítő képviselőinek nemzeti párttagsága és európai pártszövetsége.

Pártcsalád	Év	Mandátum	Pártok
EPP	2014	10	1 MKP (szlovákiai magyar), 2 RMDSZ (romániai magyar), 1 Most-Híd (szlovákiai szlovák-magyar), 3 Fidesz* (romániai, szerbiai és ukrain magyar), 1 SVP (olaszországi német), 1 PO* (lengyelországi sziléziai), 1 UDC ⁸ (spanyolországi katalán)
	2019	5	2 RMDSZ (romániai magyar), 2 Fidesz* (szerbiai és ukrain magyar), 1 SVP (olaszországi német)
G-EFA	2014	11,8	2 ERC (spanyolországi katalán), 0,5 Compromís (spanyolországi valenciai/katalán), 1 ICV (spanyolországi katalán), 4 N-VA (belgiumi flamand), 1 LKS (lettországi orosz), 2 SNP (skót), 1 PC (walesi), 0,3 BNG (spanyolországi galíciai)
	2019	12	2 ERC (spanyolországi katalán), 3 N-VA (belgiumi flamand), 1 LKS (lettországi orosz), 3 SNP (skót), 1 PC (walesi), 1 PNC (korzikai), 0,5 EH Bildu (spanyolországi baszk), 0,5 BNG (spanyolországi galíciai)

⁷ A Fidesz esetében a cikk megírásakor még nem született döntés az európai néppárti (EPP) tagság ügyében.

⁸ A párt 2017-ben megszűnt, az EP-képviselő folytatta a tevékenységét.

ALDE	2014	9	4 DPS (bulgáriai „török”), 1 SFP (finnországi svéd), 1 IDS (horvátországi isztriai), 1 CDC ⁹ (spanyolországi katalán), 1 PNV (spanyolországi baszk), 1 KESK (észtországi orosz)
	2019	8	4 DPS (bulgáriai „török”), 1 SFP (finnországi svéd), 1 IDS (horvátországi isztriai), 1 PNV (spanyolországi baszk), 1 KESK (észtországi orosz)
GUE/NGL	2014	2	0,75 EH Bildu (spanyolországi navarrai/baszk), 0,25 Anova (spanyolországi galíciái), 1 SF (észak-ír)
	2019	3	1 EH Bildu (spanyolországi navarrai/baszk), 1 SF (észak-ír), 1 AKEL* (ciprusi török)
ECR	2014	1	1 LLRA (litvániai lengyel)
	2019	1	1 LLRA (litvániai lengyel)
S&D	2014	3	1 SPDS (lettországi orosz), 2 PSC* (spanyolországi katalán)
	2019	3	2 SPDS (lettországi orosz), 1 PSC* (spanyolországi katalán)
ENF	2014	1	1 VB (belgiumi flamand)
	2019	3	3 VB (belgiumi flamand)
Kérdéses tagság	2019	2 (3)	2 (Brexít esetén 3) függetlenségpárti katalán Spanyolországból

A törtszámok azt mutatják, hogy az EP-képviselő csak az adott ciklus meghatározott részét töltötte ki, zömmel a pártszövetség más tagjaival megosztott mandátum keretében. A *-gal jelzett pártok olyan nem nemzetiségi pártokat jeleznek, amelyeknek a jelen cikk értelmében vett nemzetiségi kérdésben személyes érintettséggel és aktivitással rendelkező tagjuk van. (Saját szerkesztés.)

Az európai nemzetiségi mozgalmak a többségi társadalmakhoz

⁹ A párt 2016-ban megszűnt, az EP-képviselő folytatta a tevékenységét.

hasznló módon változnak, miképp ennek következtében a nemzetiségi közösségeket érintő politikai szempontból fontos kérdések is módosulnak. Egyes nemzetiségi területeken például az elmúlt évtizedben elérhető közelségbe került, illetve reálisnak tűnő politikai célkitűzésként fogalmazódott meg az állami függetlenség vagy az érintett államon belüli autonómia megteremtése, máshol pedig az állam nemzetiségeket elnyomó politikája lazult vagy éppen erősödött. Ezeknek a fejleményeknek a jelentősége a 2019-es EP-választás eredményeinek elemzésekor szükségszerűen hangsúlyozandó, ezért a jelen írás következő részében röviden áttekintjük azoknak az államoknak/nemzetiségeknek a vonatkozó eseményeit, amelyek EP-képviselővel rendelkeznek a mostani választás szerint vagy rendelkeztek a 2014-2019-es ciklusban.

A nemzetiségi pártok és képviselők 2019-es választás során elért eredményei különösen figyelemre méltóak annak fényében, hogy a választáson való részvétel magasabb volt, mint 2014-ben. Idén az EU-s polgárok 50,95%-a szavazott az öt évvel ezelőtti 42,61%-hoz képest. Egyes országokban különösen nagy volt a különbség: Romániában 51,07% a korábbi 32,44% helyett, Szlovákiában 22,74% a korábbi 13,05% helyett – ami még növekvő szavazatszám mellett is a magyar etnikai párt kiesését eredményezte – Spanyolországban pedig 64,30% a 2014-es 43,81% helyett – bár itt önkormányzati, illetve 11 autonóm közösségben és a két autonóm városban (Ceutában és Melillában) regionális parlamenti választást is tartottak.¹⁰ Ez a magasabb részvétel az általában fogyatkozó számú nemzetiségek számára különös kihívást jelentett, amelyet azonban többségük meg tudott haladni.

¹⁰ A részvételi adatokat lásd 2019 European election results, <https://www.election-results.eu/turnout/> letöltés ideje: 2019.06.02.

3. 1. Belgium (Flandria)

A 11 milliós Belgium az elmúlt mintegy 60 év során folyamatos alkotmányos reformok révén vált unitáriusból föderális állammá,¹¹ amely ma három EP-s választókerületre oszlik: a 21 EP-képviselőből tizenkettőt a lakosság mintegy 60%-át kitevő flamand, nyolcat vallon, egyet pedig német választókerületben választanak. Habár Magyarországon elsősorban a belgiumi németiséget tekintjük kisebbségnek – ami helytelen, hiszen a német államalkotó közösség a flamandok és a vallonok mellett – a jelen írásban kifejezetten a flamand részre kívánunk koncentrálni. Ennek oka az, hogy egyes flamand pártok követnek olyan politikai – főként függetlenedési – célokat, amelyek őket a jelen írásban vizsgált nemzetiségi pártok közé helyezik, míg a vallon vagy más flamand képviselők, illetve a belgiumi német képviselő nem.

A belga állami kereteket hagyományosan flamand politikai erők feszegették, köszönhetően annak, hogy az 1831-es függetlenségtől kezdve a föderalizálásig kifejezetten erős francia orientáltságú külpolitika mellett egyre gyengülő mértékben, de folyamatosan a *francia* belpolitikai irányvonalat is vitt az állami elit.¹² Ennek köszönhetően a függetlenségi pártok léte állandó, de támogatottságuk változó. A mai flamand politikai életben meghatározó pártok közül a 2001 óta létező Új-Flamand Szövetség (N-VA) és a szélsőjobboldali Vlaams Belang (VB) egyértelműen függetlenségpártiak,¹³ míg a Kereszténydemokrata és Flamand Párt (CD&V), a Flamand Liberálisok és Demokraták (VLD), illetve a Szocialista Párt–Mások (SP.A) a jelenlegi föderális állam-berendezkedésen

¹¹ Barsi Boglárka: A belga állam fejlődése – Az unitárius államtól a föderális államig. In: *Tér és Társadalom* 2000/1., 171–192., Manzinger Krisztián: A föderális belga állam, avagy a vallon-flamand együttélés sarokpontjai. In: *Pro Minoritate* 2016/2., 3–20.

¹² Az unitárius államban a társadalmi emelkedés útja a francia irányultság elfogadása és képviselete lett, a flamandot igyekeztek az állami működésből és a felsőbb szintű oktatásból kiszorítani. A folyamat már a 19. század második felében megbicsaklott, de véglegesen csak a föderalizálás során tűnt el.

¹³ A párt – illetve elődje, a Vlaams Blok – nem csak függetlenségpárti, de rasszista szólásokat is hangoztat.

túllépő, de az államegységet fenntartó konföderációs megoldás felé mozdulnának.¹⁴

A 2014-es EP-választás meglepetésereje az N-VA lett, amely a 2004-es és 2009-es egy-egy mandátum helyett négyet szerzett és ezzel a legnagyobb flamand és belgiumi politikai erővé vált; míg a 2019-es választás a visszatérő VB. A 2. számú táblázat mutatja a függetlenségpárti flamand politikai erő támogatottságát és EP-mandátumainak számát 1989-2019 között.

2. táblázat. A függetlenségpárti flamand politikai formációk EP-választásokon szerzett mandátumainak száma, illetve pártlistáik százalékan megadott támogatottsága Belgium összes szavazójához viszonyítva.

Párt/Év	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
VB	1 (4,1%)	2 (12,5%)	2 (9,4%)	3 (14,3%)	2 (9,8%)	1 (4,2%)	3 (11,5%)
N-VA		-	-	-	1 (6,1%)	4 (16,8%)	3 (13,5%)

2019-ben a két párt együtt Belgiumban 25%-ot, Flandriában pedig 41,5%-ot ért el.¹⁵ (a szerző szerkesztése.)

Az N-VA felfelé ívelése a 2018. októberi belgiumi helyi önkormányzati választáson tört meg először: habár az N-VA még mindig a legtöbb szavazatot szerezte, de több helyen visszaszorult – elsősorban a flamand zöldek, illetve a szélsőjobboldali VB javára.¹⁶ A 2019-es EP-választásokkal egyidőben rendezett szövetségi és regionális parlamenti szavazás ugyanúgy megerősítette az N-VA első helyét, de

¹⁴ A flamand parlamentben a felsoroltakon és két független képviselőkön kívül a Zöldek és a Frankofónok Uniója van jelen a 2014-2019-es törvényhozási ciklusban, a kormányt az N-VA, a CD&V és a VLD adja, az említett 5 párt pedig a 124 képviselői helyből 112-t birtokol.

¹⁵ Forrás: *Résultats chiffrés Collège électoral néerlandais*, <https://elections2019.belgium.be/fr/resultatschiffres?el=EU&id=EUL12025>, letöltés ideje: 2019.06.02.

¹⁶ *So who won the election? Flanders News*, 2018.10.15. Letöltés helye: www.vrt.be/vrt-nws/en/; letöltés ideje: 2019.06.02. Az N-VA 2018. december 8-án kilépett a belga szövetségi kormányból és ellenzékbe vonult.

Flandriában jelentősen erősödve a VB lett a második párt. Mindez a belgiumi EP-delegáció összetételére is kihat: a flamand helyek negyedét-negyedét, hármát-hármát ugyanis az N-VA és a VB szerezte meg. Nemcsak az EU-ban okozhat gondot ez a fejlemény; várhatóan ismét nehéz szövetségi kormányalakítási tárgyalások következnek majd – a 2010-es választás után például 541 napig tartott a szövetségi kormány megalakítása – különösen, hogy az N-VA elnöke már május 26-án este, az eredmények ismeretében bejelentette, hogy ideje megkezdeni a tárgyalásokat Belgium konföderációvá alakításáról,¹⁷ illetve hogy részükről nem feltétlenül elkötelezettek a VB ellen 1991 óta létező politikai karantén fenntartásában.¹⁸

3. 2. Spanyolország

Az ország „nemzetiségi” autonóm közösségei (AK) közül a legismertebb a függetlenségre aspiráló Katalónia, mellette azonban más AK-kban is voltak földrengésszerű átalakulások az elmúlt években. Ezek közül különösen azok érdemelnek figyelmet a jelen írás tekintetében, ahol ez az átalakulás a spanyol és a regionális – elsősorban navarrai baszk és valenciai – identitás közötti politikai opcióbeli váltást is mutatott.¹⁹

Navarrában korrupciós botrányok miatt megbukott az 1982 óta kormányzó *spanyol* jobboldal és a 2015. májusi választást követően a baszk és a baloldali spanyol erők alakítottak kormányt, amelyek

¹⁷ Bart De Wever après les élections: «Il faut mettre définitivement fin à cette misère et jouer la carte du confédéralisme». *Le Soir*, 2019.05.27. Letöltés helye: www.lesoir.be; letöltés ideje: 2019.06.02.

¹⁸ Elections 2019: percée du Vlaams Belang, le retour des démons extrémistes. *Le Soir Plus*, 2019.05.26. www.plus.lesoir.be; letöltés ideje: 2019.06.02.

¹⁹ Az 1978-as spanyol alkotmányozást követően egyes AK-k politikai vezetése más AK nemzetiségi irányvonalával szemben határozta meg az érintett terület irányvonalát: Aragóniában és Valenciában Katalóniával, Navarrában pedig a baszk nyelvvel szemben. Núñez, Xosé-Manoel: Autonomist Regionalism within the Spanish State of the Autonomous Communities: An Interpretation. In: Safran, William– Máiz, Ramón (eds.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*. London–Portland: Frank Cass. 2000. 128–130.

kiszélesítették a baszk nyelv használhatóságát és olyan szimbolikus jogszabályokat fogadtak el, mint például a szélsőjobboldal és a közhivatalnokok áldozatainak emlékéről és kárpótlásáról szóló törvény.²⁰ Valenciában is korrupció miatt bukott meg az 1995 óta kormányzó spanyol Néppárt (PP), helyettük pedig a Valenciai Szocialista Párt (PSPV, a Spanyol Munkáspárt PSOE valenciai szövetségese), a valenciai nemzetiségi erő (Compromís) és a Podemos formálta többség került hatalomra 2015-ben.

A 2019. április 28-i spanyol parlamenti választások bizonyos átrendeződést mutatnak: Valenciában a Compromís a 2016-os négy helyett mindössze egy képviselői és egy – delegált – szenátori mandátumot szerzett,²¹ Navarrából pedig az EH Bildu nem jutott mandátumhoz. Baszkföldön viszont taroltak a baszk nemzetiségi pártok: a Baszk Nemzeti Párt (PNV) hat képviselői és kilenc szenátori helyet szerzett a korábbi 5+5 helyett, míg az EH Bildu is, amely négy képviselői és egy szenátori helyhez jutott ott. A Kanári-szigeteki Koalíció (CC) is megerősödött, két képviselői és egy szenátori hely a korábbi 1+0 helyett.

Az igazi turbulenciát azonban – nemcsak spanyol, hanem európai tekintetben is – Katalónia okozta az elmúlt években, ahol a probléma az 1978-as alkotmányos keretekkel való elégedetlenségben rejlik, amelynek módosításával utoljára 2006-ban próbálkoztak meg. A madridi törvényhozással kialakult szöveget végül 2010-ben az Alkotmánybíróság jelentős pontokban – például a katalán nemzet léte, a katalán nyelv ismeretére, az állam-Katalónia bilaterális egyeztetésre vonatkozó előírások, illetve a katalán adóhivatal felállítása – megsemmisítette.²² A Spanyolországon belüli jogállással,

²⁰ Az először 2015-ben elfogadott jogszabály jelentős részét alkotmányellenességre hivatkozással a spanyol Alkotmánybíróság 2018. július 29-én megsemmisítette, de a navarrai törvényhozás 2019. március 21-én ismét elfogadta a törvényt. A szöveg elérhető *Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos*, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-5738 letöltés ideje: 2019.06.02.

²¹ 2016-ban a Compromís a Podemos-szal indult választási szövetségben Valenciában.

²² Az Alkotmánybíróság döntése kapcsán ld. például Domokos Endre: A katalán autonómia és kibővítésének aktuális kérdései. In: *BGF EU Working Papers*, 2/2010. 73–86., illetve Nemes Krisztina: Függetlenség–Állam–Nyelv: Katalónia különleges esete. In:

majd a függetlenséggel kapcsolatos spanyol-katalán politikai vita a katalóniai társadalomra is hatott: a függetlenség támogatottsága az 2006-2009 közötti 15% körüli értékről 2013 novemberére 48,5%-os csúcsra emelkedett, majd onnan egy 40% körüli értékre beállva stabilizálódott.²³ Mindez a katalóniai politikai életre is kihatott: az AK-ban 1978 óta meghatározó Konvergencia és Unió (CiU) pártszövetség 2015-ben a függetlenség kérdése kapcsán lényegesen eltérő álláspontok miatt bomlott fel.²⁴

Kifejezetten függetlenségpárti erők először a 2012-es katalán parlamenti választáson szereztek többséget, majd ezt megismételték – egyfajta függetlenségi népszavazásként hirdetve a szavazást – a 2015-ös előrehozott tartományi választáson.²⁵ A 2015-ös választásokat követték a 2017-es év eseményei: a függetlenség kikiáltása, a katalán autonómia madridi felfüggesztése és az előrehozott katalán parlamenti választás 2017. december 21-én. Ez utóbbit a spanyol egységpárti Ciudadanos nyerte, de kormányt – második próbálkozásra, 2018. május 14-én – a függetlenségpárti relatív többséggel rendelkező Quim Torra tudott alakítani.²⁶

A 2019. áprilisi spanyol parlamenti választáson jól szerepeltek Katalóniában a függetlenségpárti erők – a Katalán Köztársasági

Létünk 2015/2. 117–128.

²³ Centre d'Estudis d'Opinió: *Political Opinion Barometer. 2nd wave 2018*. Generalitat de Catalunya: Barcelona. 2018, 12. Letöltés helye: www.upceo.ceo.gencat.cat; letöltés ideje: 2019.06.02. A legfrissebb, 2018. második félévi adatok lényeges elmozdulást ebben a tekintetben nem mutatnak, a katalóniai lakosság 38,8%-a függetlenséget, 22,4%-a pedig egy föderális Spanyolországot szeretne, miközben a jelenlegi helyzettel csak 25,5% elégedett, túl soknak azt pedig 7,8% tartja. Uo. 12.

²⁴ *Convergència enterra la federació: „El projecte polític de CiU s’ha acabat i cal una separació amistosa”*. Ara.cat, 2015.07.18. Letöltés helye: www.ara.cat; letöltés ideje: 2019.06.02.

²⁵ A függetlenségpárti pártok többsége félretéve ideológiai ellentéteiket Junts Pel Sí (Együtt az igenért) lista néven indultak és a külön induló szélsőbaloldali függetlenségpárti CUP-pal együtt meg is szereztek a képviselői helyek többségét, 72-t a 135-ből. A teljes győzelmet azonban nem mondhatták magukénak, mert a 77% feletti részvétellel lefolyt választáson a leadott szavazatoknak mindössze 47,7%-át kapták meg, így a függetlenséget nem támogató szavazók még mindig többséget alkottak. *Eleccions al Parlament de Catalunya 2015*. Letöltés helye: https://web.archive.org/web/20150930003326/http://resultats.parlament2015.cat/09AU/DAU09999CM_L4.htm letöltés ideje: 2019.06.02.

²⁶ A kormányt támogató erők a katalán JxCat-Junts és ERC-CatSí voltak.

Baloldal (ERC) vezette ERC-Szuveranisták szövetség és a Junts Pel Catalunya – 22 képviselői helyet szereztek meg az elérhető 48-ból és 13 szenátori széket a 16-ból. Az erősebb a letartóztatásban lévő Oriol Junqueras korábbi katalán alelnök nevével fémjelzett ERC listája volt, amely 2016-hoz képes megduplázta szavazatai számát, elérve az egymilliót és első helyen végzett a négy katalóniai provinciából háromban. Összességében tehát jó eredményeket értek el a nemzetiségi pártok Spanyolország szerte – a 350 képviselőből 36, a 266 szenátorból pedig 31 nemzetiségi párt színeiben szerzett mandátumot – de a katalán függetlenségek kiugróan jól.

Spanyolországban, habár nincs választási küszöb, a nemzetiségi pártok hagyományos politikai preferenciájuknak megfelelően kialakított választási koalíciókban indulnak az EP-szavazáson, illetve előre megegyeznek a megszerzett mandátum(ok) „felosztásban”.²⁷ 2019-ben így indult a Szolidáris Európáért Koalíció (CEUS) – 2014-es Európáért Koalíció (CEU) utódként – baszkföldi és navarrai baszk, kanári-szigeteki, galíciai és valenciai autonomista pártok szövetsége²⁸ és az Európai Elkötelezettség (CpE) koalíció – a 2014-es Európai Tavasz (PE) utóda – amely baloldali nemzetiségi pártokat tömörít.²⁹ A harmadik koalíció a zömmel függetlenség- vagy népszavazáspárti³⁰ nemzetiségi erőket tömörítő Köztársaságokat Most (*Ahora Repúblicas*), amelynek tagjai az ERC, az EH Bildu, a Galíciai Nemzeti Blokk (BNG), illetve kisebb asztúriai, aragóniai és Kaná-

²⁷ Jelen írásban nem kívánjuk vizsgálni a Katalán Szocialista Pártot, a PSOE katalóniai szövetségesét, mert habár két EP-mandátummal is rendelkeztek a 2014-2019-es ciklusban, katalán jellegű rendezvényekben nem voltak aktívak.

²⁸ Tagjai a Baszk Nemzeti Párt (PNV), a Kanári Koalíció – Kanári Nemzeti Párt (CCa-PNC), a Galíciai Elköteleződés (CxG), a Baleár-szigeteki Javaslat a szigetekért (El Pi), a Valenciai Demokraták (VD), valamint a PNV-hez kötődő navarrai Igen a Jövőre (GBai).

²⁹ Tagjai a valenciai Kompromís, a Baleár-szigeteki Mallorcának többet (MÉS), a galíciai Tömegben (En Marea), az Aragóniai Unió (CHA), az Új-Kanáriaiak (NCa), a Kasztíliai Párt (PCAS), a ceutai arabok jogaiért küzdő Makréla Koalíció (*Caballas*), a helyi berber közösséghez kötődő Koalíció Melilláért (CpM), illetve két andalúziai regionális párt, az IzA és az Iniciativa.

³⁰ Azon politikai erők, amelyek azért küzdenek, hogy az általuk képviselt terület lakossága népszavazáson nyilváníthasson véleményt a Spanyolországtól elszakadás és önálló állam létrehozásának kérdésében.

ri-szigeteki pártok.³¹ A szövetség a 2014-es Baloldaliak a Döntési Jogért (EPDD) és a Népek Döntenek (LPD) választási koalíciók résztvevőiből jött létre; az előző a katalán, a második a többi politikai erőket fogta egybe öt évvel ezelőtt. A negyedik 2019-es koalíciót pedig a Puigdemont volt katalán elnökhöz kötődő függetlenségpártiak hozták létre Szabadok Európáért (*Junts*) néven.³² Nemzetiségi irányvonalat követő pártok ezen koalíciókon kívül is indultak, így például a Katalóniai Zöld Kezdeményezés (ICV) szélsőbaloldali pártokkal koalícióban indult és szerzett mandátumot 2014-ben, miként Katalóniában a PSOE helyi szövetsége, a PSC jutott EP-mandátumokhoz.

A választási szövetségek 2014-ben és 2019-ben a következő szavazat- és mandátumszámot szerezték Spanyolországban:

3. táblázat. A spanyolországi nemzetiségi koalíciók eredményei a 2014-es és 2019-es EP-választáson³³ (Szerző szerkesztése)

Pártszövetség	Év	Szerzett EP-mandátum	Szerzett szavazat	Szavazatok aránya az összes spanyolországban	A mandátumok eloszlása
1. CEU	2014	3	851.971	5,40%	2 katalán, 1 baszk
1. CEUS	2019	1	633.265	5,61%	1 baszk
2. PE	2014	1	302.266	1,92%	0,5 valenciai ³⁴

³¹ Sorrendben a Andecha Astur (AA), a Puyalón de Cuchas, a Kanári Nemzeti Alternatíva (ANC), a Kanári Nemzeti Kongresszus (CNC) és a Népegység (UP).

³² A koalíció tagjai a Katalóniai Demokratikus Konvergencia (CDC), a Katalán Európai Demokrata Párt (PDeCAT) és a Carles Puigdemont elnökölte Együtt Katalóniáért (JxCat).

³³ Az adatok forrása: *Elecciones Europeas 25 de mayo de 2014*, <http://www.historiaelectoral.com/eu2014.html>, illetve *26 M Elecciones Europeas 2019*, <https://resultados.eleccioneslocalesuropeas19.es/#/es/eu/resultados/total> letöltés ideje: 2019.06.02.

³⁴ A pártok előzetes megállapodása értelmében a mandátum felénél a Compromís képviselője átadta a helyét az Equo zöldpárt képviselőjének.

2. CpE	2019	Nem jutott be	296.091	1,32%	0
3.a. EPDD	2014	2	630.072	4,01%	2 katalán
3.b. LPD	2014	1	326.464	2,08%	0,8 navarrai baszk + 0,2 galíciai ³⁵
3. Ahora Repúblicas	2019	3	1.257.484	5,61%	2 katalán, 1 baszk
4. Junts	2014	2 A CEU színeiben szereztek mandátumot			
4. Junts	2019	2 (Brexit esetén 3)	1.025.411	4,58%	2 (3) katalán
Összesen	2014	7/54	2.110.773	13,41%	4 katalán, 1 baszk, 0,8 navarrai baszk, 0,5 valenciai, 0,2 galíciai
Összesen	2019	6 (Brexit esetén 7) / 54 (Brexit esetén 59)	3.212.251	14,21%	4 (5) függetlenségpárti katalán, 1 baszk, 1 navarrai baszk

Ami a függetlenségpárti erők előretörésének ténye mellett kifejezetten érzékennyé teszi a mostani EP-választásokat Spanyolországban, az az, hogy a megválasztott függetlenségpárti képviselők kö-

³⁵ A pártok előzetes megállapodása értelmében a mandátum kétharmadánál a baszk képviselő átadta a helyét a galíciainak.

rőzés alatt vagy letartóztatásban lévő prominens személyek. Carles Puigdemont volt katalán elnök, a függetlenség 2017. október 27-i kikiáltója például úgy él már másfél éve Belgiumban, hogy körözés van ellene érvényben Spanyolországban.³⁶ Az EP Jogi Szolgálatja António Tajani EP-elnök kérésére még 2019 márciusában véleményt készített, amiben az európai és a spanyol szabályokat megvizsgálva arra jutott, hogy Puigdemontnak Madridban esküt kell tennie mielőtt ténylegesen mentelmi joggal rendelkező EP-képviselővé válik, a spanyol hatóságok viszont ezt megelőzően – döntésüktől függően – akár őrizetbe is vehetik.³⁷ A helyzet furcsaságát jól érzékelteti, hogy Puigdemont a 2017. decemberi előrehozott katalán választáson regionális mandátumot is szerzett, amit azóta sem tudott átvenni.

Szintén a katalán függetlenségi törekvésekben játszott szerepe miatt van az Ahora Repúblicas listavezetője, Oriol Junqueras volt katalán alelnök 2017. november 2. óta spanyol őrizetben. Puigdemonthoz hasonlóan Junqueras is mandátumot szerzett a 2017-es előrehozott katalóniai választáson, de a spanyol Legfelsőbb Bíróság bírāja mandátumát – illetve Puigdemont-ét és további négy megválasztott, de Junquerashoz hasonlóan letartóztatott személyét is – 2018 júliusában felfüggesztette a büntető eljárási törvény lázadással vádoltak közhivataltól eltiltását kimondó 384. szakaszára hivatkozással.³⁸ Junqueras az Ahora Repúblicas listavezetőjeként EP-mandátumot is szerzett; az ő és Puigdemont mandátumainak

³⁶ A spanyol hatóságok 2017 decemberében visszavonták a Puigdemont ellen kiadott nemzetközi körözést, viszont 2018 márciusában – amikor egy finnországi út miatt elhagyta Belgiumot – ismét kiadták, aminek a következtében a német hatóságok először őrizetbe vették, majd óvadék fejében szabadlábra helyezték és kilátásba helyezték, hogy a közpénzek elsikkasztásának spanyol vádjára tekintettel kiadják Spanyolországban, ahol viszont emellett lázadásért is körözik. Végül 2018 júliusában Spanyolország ismét ejtette a nemzetközi elfogató parancsot, amit követően Puigdemont visszatérhetett Belgiumba.

³⁷ A jogi vélemény elérhető https://www.ara.cat/2019/04/18/EP_elections_in_Spain_and_immunity_of_MEPs.pdf?hash=2db607afffe949bfc808d2a4be429134b9009f letöltés ideje: 2019.06.02.

³⁸ Rincón, Reyes: Llarena cierra el sumario del ‘procés’ y suspende como diputados a Puigdemont y Junqueras. *El País*, 2018.07.10. Letöltés helye: www.elpais.com; letöltés ideje: 2019.07.05.

kérdése vélhetően komoly kihívás elé fogja állítani a spanyolországi jogászokat és politikusokat.

Még egy említendő esemény történt Katalóniában az EP-választás napján: szűk előnnyel, de a modern történelemben először választottak a szavazók függetlenségpárt ERC-s polgármestert Barcelona élére egy korábbi EP-képviselő személyében, aki azonnal egyértelművé tette, hogy – habár a képviselőtestületben nem rendelkezik többséggel – Barcelonát „a köztársaság fővárosává” kívánja tenni.³⁹

3. 3. Olaszország (Dél-Tirol)

Az Appennini-félsziget államának politikai átalakulásai Európa szerte meghatározó fontosságú, ebben az írásban azonban nem ezzel, hanem mindössze egy területében és lakosságában is kis részével, Dél-Tirollal kívánunk foglalkozni. A német többségi lakosságú terület az első világháború után került Olaszországhoz, majd az 1960-as évektől kezdődött meg annak az autonómiának a kiépítése, amely mára etalonná vált. A régió fő politikai ereje a Dél-Tiroli Néppárt (SVP), amely 1948-tól 2013-ig többségben volt a regionális tanácsban. Először 2008-ban nem sikerült a szavazatok több mint felét megszereznie, majd 2013-ban már a regionális tanács képviselői helyeinek többségét sem. A 2018-as regionális választáson tovább csökkent a szavazatainak aránya és a képviselői helyeinek száma (41,9%, illetve 15 hely a 35-ből).

Amíg a 2000-es évek végén, 2010-es évek első felében a függetlenségi pártok, addig 2018-ban az 5-csillagos Mozgalomtól elszakadt, az ausztriai liberális NEOS-szal szoros kapcsolatot ápoló, direkt demokráciát és környezetvédelmet célul tűző interetnikus centrista párt, a 15,2%-ot elérő *Team Köllensperger* (TK) szorította meg az SVP-t. Mindennek következménye egyrészt a Dél-Tirol Olaszor-

³⁹ *Maragall gana a Colau en votos en Barcelona pero empatan en concejales – Los republicanos adelantan a Barcelona en Comú por 4.833 votos.* 2019. május 27. https://elpais.com/ccaa/2019/05/26/catalunya/1558900767_992214.html letöltés ideje: 2019.06.02.

szágtól való elszakadását célul tűző pártok, a *Die Freiheitlichen* és a *Südtiroler Freiheit* gyengülése lett – kettejük 2013-as 25% körüli eredménye 2018-ban 12%-ra olvadt – másrészt pedig az interetnikus pártok térnyerése az alapvetően etnikai pártokra épülő dél-tiroli politikai életben: a TK mellett ugyanis a Zöldek is így határozzák meg magukat. A TK és a Zöldek 2018-ban együtt 22%-ot értek el.

Az olasz EP-választások kisebbségi pártokra vonatkozó speciális szabályai miatt – habár alkalmaznak egy országos 4%-os választási küszöböt, az 50 000-nél több szavazatot szerző kisebbségi pártoknak jár EP-mandátum – a dél-tiroli németiség képes egy EP-képviselői hely megszerzésére.⁴⁰ Bármennyire is átalakulóban van a dél-tiroli politika, az SVP bejutása továbbra sem forog veszélyben, sőt 2019. május 26-án a párt mind a szavazatszámát, mind arányát növelni tudta 2014-hez képest. Az SVP ráadásul a régió belüli szavazatarányát is növelte a 2018-as eredményéhez képest, 46,5%-ot kapott az egy évvel ezelőtti 41,9% után, de nem tudott 50% fölé kerülni.⁴¹

3. 4. Szlovákia

Északi szomszédunkban a 2004-2014 közötti minden EP-választáson két magyar nemzetiségű képviselő szerzett mandátumot: 2004-ben és 2009-ben mindkettő az MKP, 2014-ben pedig egy-egy az MKP és a Most-Híd színeiben. Az országban az EP-választásokon való részvétel kirívóan alacsony: 2004-ben 16,96%, 2009-ben 19,64%, 2014-ben 13,05%, 2019-ben pedig 22,74% volt, minden esetben a legalacsonyabb az összes EU-tagállam között. A magyarság 2019 előtt némileg – de nem sokkal – aktívabb volt a választásokon, mint a szlovák szavazók: a magyar, illetve vegyes párt sorrendben 13,24%-ot, 11,33%-ot, illetve 6,53 és 5,83%-ot kapott. Szavazataik

⁴⁰ Az északnyugati olasz választási körzetben indult egy autonomista lista, az *Autonomie per l'europana* is, de mindössze 17,629 szavazatot gyűjtött, ebből 6,904-et Valle d'Aostában, 6,756-ot pedig Lombardiában. <https://elezioni.interno.gov.it/europee/scrutini/20190526/scrutiniEI> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁴¹ *Europee, Regionali e Comunali del 26 maggio 2019*, <https://elezioni.interno.gov.it/europee/scrutini/20190526/scrutiniEI2040140000> letöltés ideje: 2019.06.02.

a magyar tömbterületre koncentráálódtak: 2014-ben a magyarlakta járások közül a Most-Híd a dunaszerdahelyi és a rozsnyói járásokban, illetve Kassa és Pozsony városokban tudott győzni, a többiben – leszámítva a losonci, rimaszombati, Kassa-környéki, tőketerebesi és nagymihályi járásokat – az MKP győzedelmeskedett.

A 2019-es választás azonban összeomlást okozott: egyik párt sem érte el az 5%-os küszöböt. Az etnikai párt MKP a kampányát a magyarországi kormánypártok bevándorlásellenes, a hagyományos, nemzeti és keresztény értékeket középpontba helyező kampányához igazította,⁴² míg a magát magyar-szlovák vegyespártnak kezelő Most-Híd kampányjelszavai a környezetvédelem, kisebbségvédelem és a biztonság voltak.⁴³ Az MKP éppen lecsúszott a küszöbről 4,96%-os eredményével,⁴⁴ de a Most-Híd 2,59%-a a párt jövőjét is megkérdőjelezheti. A mostani választáson MKP mintegy 33%-kal, 36.629-ről 48.929-re növelte szavazatainak számát 2014-hez képest – miközben a szlovákiai részvétel 75%-kal haladta meg a 2014-est – míg a Most-Híd akkori szavazóinak több mint 20%-át elvesztette: 32.708-ról 25.562-re csökkent a pártot támogatók száma.⁴⁵

A déli, magyarlakta járásokban a részvétel alacsonyabb volt az országos átlagnál, de az urnákhoz járuló választók jelentős arányban szavaztak át szlovák pártokra.⁴⁶ A Most-Híd legjobb, 23,48%-

⁴² Az MKP célkitűzései és jelöltjei a 2019-es EP-választáson, <https://www.mkp.sk/ep-jelolttek-2019>, letöltés ideje: 2019.06.02.

⁴³ *Válasszunk egy jobb Európát*, <https://www.most-hid.sk/hu/europai-parlamenti-valasztasok-2019>, letöltés ideje: 2019.06.02.

⁴⁴ Az MKP győzedelmeskedett a Dunaszerdahelyi, Galántai, Végsellyei, Komáromi, Érsekújvári, Lévai, Nagykürtösi, Rimaszombati és Rózsnyói járásokban, így kijelenthető, hogy ezek a területi egységek képviselő nélkül maradtak Strasbourgban a 2019-2024-es időszakra.

⁴⁵ A 2014-es adatok forrása: http://volby.statistics.sk/ep/ep2014/EP-dv/Tabulka3_en.html letöltés ideje: 2019.06.02.

⁴⁶ A járási részvételi adatok elérhetőek: <http://volby.sk/sk/data01.html> letöltés ideje: 2019.06.02. A településekre és járásokra bontott eredmények interaktív térképen elérhetőek: <http://volby.sk/sk/data02.html> letöltés ideje: 2019.06.02. A dél-szlovákiai régió településekre lebontott adatai megtalálhatóak: *Az EP-választás eredményei a felvidéki településeken. Felvidek.ma*, 2019.05.31. Letöltés helye: www.felvidek.ma; letöltés ideje: 2019.06.02.

os eredményét a Dunaszerdahelyi járásban érte el – ez a második helyre volt elég ott – majd a ruszinlakta északkeleti Felsővízköz (*Svidník*) és Mezőlaborc következtek 17,13, illetve 15,43%-kal, amelyeket a Komáromi járás követett 12,97%-kal. Az MKP legjobb eredményét a Komáromi és Dunaszerdahelyi járásokban érte el 48,77% és 44,73%-kal,⁴⁷ majd az Érsekújvári és Rimaszombati járások következtek 25,41%, illetve 24,74%-kal. 20% feletti eredményt ért el a magyar párt a Galántai, Vágsellyei, Nagykürtösi és Rozsnyói járásokban is.⁴⁸

Az EP-választási kudarc – ha megengedhető ennyi személyes megjegyzés – inkább a pártok társadalmi beágyazottsága csökkenésének következménye, mint Csáky Pál és Nagy József EP-képviselői munkájának negatív minősítése, hiszen ők erejükön felül teljesítettek a 2014-2019-es ciklusban.⁴⁹ Az tény, hogy a Most-Híd az elmúlt években elveszítette a szlovák nemzetiségű választói jelentős részét, míg az MKP évek óta az 5%-os küszöb környékén egyensúlyoz – 2010 óta képtelen bejutni a pozsonyi törvényhozásba, de stabilan tartja önkormányzati pozícióit – viszont a mostani kudarc mégis nagyon súlyos, különösen amiatt, hogy a magyarság lakossági aránya matematikailag akár két párt számára is átléphetővé tenné a választási küszöböt átlagos mozgósítással is. A kudarc egyértelműsíti ugyanis, hogy a két politikai erő nem képes jól megszólítani a magyar választókat. Az EP-képviselőt, az „európai hang” elvesztésének következményei egyelőre beláthatatlanok, de az szinte biztos, hogy fel kell vetődnie az egy párt visszaállítása kérdésének és a majdani egységes párt politikai irányvonala újra szabásának annak érdekében, hogy a szlovákiai magyar közösség hiteles opcióként tekintsen rá.

⁴⁷ Ez az első és harmadik legmagasabb érték, amit szlovákiai párt választókerületben a 2019-es EP-szavazáson elért, a második legmagasabb a győztes PS/SPOLOU koalíció pozsonyi óvárosban szerzett 46,70%-a volt.

⁴⁸ Az adatok forrása a Szlovák Választási Hivatal interaktív térképei: <http://volby.sk/sk/data02.html> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁴⁹ Ezzel kapcsolatosan ld. Manzinger Krisztián: Konstruktív párbeszéd vagy párhuzamos monológok? – Az Európai Parlament nemzetiségi vonatkozású tevékenysége 2014-2019 között. In: *Kisebbségi Szemle*. 2019/2.

3. 5. Románia

A romániai magyar közösség lakosságon belüli aránya lényegesen alacsonyabb, mint a szlovákiai magyarságé, de az országnak járó több EP-képviselő (32, a Brexit után 33) okán az 5%-os küszöb elérése esetén egyből legalább két EP-képviselőt tudnak Strasbourgba küldeni. Románia – a 2007. január 1-jei EU-csatlakozását követően – 2007 novemberében „időközi” EP-választást tartott, amelyen a lakosság szűk 30%-a (29,46%) vett részt, viszont a magyarság számarányánál lényegesen jobb eredményt ért el. Ennek oka a magyar közösségen belül a 2000-es évek közepére kicsúcsosodó politikai megosztottság és az RMDSZ mellett Tőkés László volt királyhágómelléki református püspök független jelöltként való indulása volt. Az RMDSZ akkor 5,52%-ot szerzett, Tőkés pedig 3,44%-ot, vagyis a két magyar erő együtt 8,96%-ot. A Romániának ekkor járó 35 EP-képviselőből így három magyar nemzetiségű lett. A választáson Kovászna megyében Tőkés László legyőzte az RMDSZ-t, Hargitában az RMDSZ hajszállal, de nyerni tudott, míg Marosban és a többi erdélyi megyében lényegesen több szavazatot szerzett, mint a független jelölt.

Tanulva a 2007-es eseményekből, a magyarság 2009-ben közös listán indult, amely 8,92%-ot szerzett hasonlóan alacsony, 27,67%-os részvétel mellett, újra három EP-képviselőt küldve Strasbourgba – ekkor Tőkés László az RMDSZ listáját vezette. A magyar lista nemcsak a három székelyföldi megyében, de Biharban, Szatmárban és Szilágyban is az első helyen futott be.⁵⁰ 2014-ben ismét megosztódott a magyarság: Tőkés László a magyarországi kormánypártok listáján szerzett mandátumot, az RMDSZ pedig – 32,44%-os részvétel mellett – a lakossági számarányhoz közelítő, 6,29%-os eredményt érve el két EP-képviselőt küldött Strasbourgba, miközben abszolút többséggel nyerte Hargita és Kovászna, relatív többséggel pedig Maros, Szatmár és Szilágy megyéket.

⁵⁰ A választás kapcsán ld. Bognár Zoltán: A 2009-es romániai európai parlamenti választások. In: *Pro Minoritate* 2009/ősz, 153–170.

2019-re az RMDSZ egy viszonylag összetett, a magyar közösség igényeire reflektáló, 5 fókuszpontot – európai kisebbségvédelem, fejlesztések, gazdák érdekképviselése, Románia mélyebb integrációja,⁵¹ a fiatal generációk érdekeinek jobb figyelembe vétele – tartalmazó választási programot készített.⁵² Meglepetésként hatott azonban a kampány során a 12 éve az EP-ben dolgozó Sógor Csaba EP-képviselő be nem jutó helyre sorolása az RMDSZ-listáján 2019. március 1-jén. Annak kiderítése a jövőre vár, hogy ez mennyiben járult hozzá a korábbiaknál lényegesen gyengébb, 5,26%-os, de a bejutáshoz szükséges szintet még teljesítő eredményhez. Különösen figyelemre méltó viszont az a sajtóban is nagy figyelmet kapott tény,⁵³ hogy az Erdélyen, Bukaresten és Bákó megyén⁵⁴ kívül leadott 27,251 szavazat⁵⁵ nélkül az RMDSZ nem lépte volna át az 5%-os küszöböt.⁵⁶ Azonban ahogy a bevezetőben hangsúlyoztuk, azt is tekintetbe kell venni ennek kapcsán, hogy a csökkenő RMDSZ-es szavazati arány a közel 60%-kal megemelkedett romániai választói

⁵¹ Csatlakozás a schengeni és az euróövezethez.

⁵² Az RMDSZ programja az európai parlamenti választásokra, http://ep19.rmdsz.ro/info_item/valasztasi-program/, letöltés ideje: 2019.06.02.

⁵³ A sajtóban a választás után megjelentek a román kormánypárti Szociáldemokrata Párthoz (PSD) kapcsolódó forrásokra hivatkozással olyan hírek, miszerint az RMDSZ Kárpátokon túli jó eredményeit – például Teleorman megyében a 2011-es népszámlálás csak 18 magyart mutatott ki, de a 2019-es EP-szavazáson 669 szavazatot kapott az RMDSZ – egy titkos PSD-RMDSZ megállapodás révén kapta a magyar formáció. *Teleorman: 18 etnici maghiari au adus 669 de voturi pentru UDMR. Surse: Întelegere Dragănea-Humor (sic!) Newsweek Romania*, 2019.05.28. www.newsweek.ro; letöltés ideje: 2019.06.02. Egyes vélekedések szerint a nagyszámú Kárpátokon túli szavazatot az Orbán Viktor magyar miniszterelnök iránti szimpátia hozta, lásd: Antal Árpád szerint Orbán Viktor „generálta” a Kárpátokon túli RMDSZ-voksokat. *Krónika*, 2019.05.29. Letöltés helye: www.kronika.ro; letöltés ideje: 2019.06.02., míg mások szerint a PSD tudatosan segítette az RMDSZ-t az 5%-os küszöb átlépésében, lásd: Megvan a trükk – Így juthatott be az RMDSZ. *Erdely.ma*, 2019.05.29. Letöltés helye: www.erdely.ma; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁵⁴ Ehhez a megyéhez tartozik a magyar többségű egykori határfalu, Gyimesbükk, illetve itt élnek nagyobb számban és RMDSZ-es szervezettséggel a moldvai csángók.

⁵⁵ Az adatok forrása: Cozmei, Victor - Popica, Ovidiu: *HARTĂ INTERACTIVĂ Rezultatele finale la europarlamentare în fiecare județ din țară. Vezi cât au luat marile partide și independenții / USR-Plus câștigă în București, Cluj, Iași, Constanța, Timiș, Zalău și Brașov. Hotnews*, 2019.05.27. Letöltés helye: www.hotnews.ro; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁵⁶ Az 5%-os küszöb 453,491 szavazat volt, az RMDSZ összesen 476,777 szavazatot szerzett.

részvétel mellett lényegesen – mintegy 50%-kal – több szavazatot jelentett, mint amit a szövetség 2014-ben gyűjtött.

Nem a magyarok alacsonyabb százalékarányos részvétele volt az egyetlen, ami az RMDSZ eredményeit rontotta. Már a választás éjszakáján nyilvánvaló lett, hogy a magyar szavazók egy része román pártokra voksolt, ez eredményezte a magyar etnikai aránynál szignifikánsan rosszabb RMDSZ-es eredményt Hargita és Szatmár megyét leszámítva szinte mindenhol: Kovásznában 69,01%-ot kapott a magyar szövetség EP-listája a magyarság 2011-es 73,74%-os megyei aránya helyett.⁵⁷ Marosban az arány 33% volt 38,09% helyett, Biharban 19,34% 25,27% helyett, Kolozsban pedig 9,96% 15,93% helyett.⁵⁸ Az eredmények és főleg az okok mélyebb elemzésére jelen írásban nincs lehetőség, de ahogy a szlovákiai magyarság kapcsán hangsúlyoztuk, úgy vélhetően a romániai magyarság esetében is szükséges lesz a politikai érdekképviselő hitelességének javítása, máskülönben a magyar politikai érdekérvényesítés az önkormányzatokba szorul vissza akár már a közeli jövőben.

3. 6. Délvidék és Kárpátalja

Az EU-n kívüli szerbiai és ukrainai területek vizsgálatba vonását egyrészt az ott élő magyar állampolgárok száma indokolja, másrészt pedig a magyarországi kormánypártok listáján induló

⁵⁷ Háromszéken a magyarok egy része román pártra szavazott. *Magyar Szó Online*, 2019.05.27. www.maszol.ro; letöltés ideje: 2019.06.02. Antal Árpád, Sepsiszentgyörgy polgármestere ebből többek között az Erdélyi Magyar Nemzeti Párttal és a Magyar Polgári Párttal is tárgyalásokat javasolt, hogy a 2020-as parlamenti választásokon az RMDSZ-nek ne legyen magyar ellenzéke. Forrás: Győzött az önvédelmi reflex, de van, amin gondolkodni. *Háromszék*, 2019.05.28. Letöltés helye: www.3szek.ro; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁵⁸ Különösen gyenge eredményt ért el az RMDSZ a városokban: Nagyváradon mindössze 14,67%-ot, Marosvásárhelyen pedig 35,14%-ot kapott: *Prefectura a anunțat oficial rezultatele alegerilor europarlamentare și ale referendumului în Bihor. Vezi cum s-a votat pe localități! eBihoreanul*, 2019.05.28. Letöltés helye: www.ebihoreanul.ro; letöltés ideje: 2019.06.02. *Europarlamentare la Târgu Mureș: Partidul primarului Dorin Florea, sub 5%. Cine a luat cele mai multe voturi. Zi de zi*, 2019.05.27. Letöltés helye: www.zi-de-zi.ro; letöltés ideje: 2019.06.02.

Vajdasági Magyar Szövetséghez (VMSZ) és Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetséghez (KMKSZ) tartozó politikusok. Első ízben 2014-ben került fel Deli Andor és Bocskor Andrea e közösségek képviselőjeként a Fidesz-KDNP listájára, majd 2019-ben újrázási lehetőséget kaptak. A VMSZ – tekintettel arra, hogy jelöltje a magyarországi kormánypártok listáján indult – 2019-es EP-kampányában a helyi EP-képviselő érdekérvényesítő képessége mellett a Fidesz-KDNP bevándorlásellenes kampányüzeneteit is közvetítette,⁵⁹ míg a KMKSZ esetében kampányolásról nem lehetett szó, ugyanis Ukrajna nehezen tolerálja a kettős állampolgárságot – Szerbiával ellentétben. A magyarországi eredményeknek köszönhetően Bocskor Andrea és Deli Andor folytathatják saját közösségük és Európa érdekében a 2014-2019-es ciklusban megkezdett tevékenységüket.

3. 7. Bulgária

Az országban – Romániához hasonlóan – 2007-ben tartották az első EP-szavazást, amelyen máris volt egy sokat vitatott döntés: 232.000 – köztük 185.000 Törökországban élő – bolgár állampolgárt kizártak – az akkori 6.741.000 választópolgár közül – a szavazásból azon a címen, hogy nem éltek az EU területén a megelőző három hónapban legalább 60 napot.⁶⁰ A török közösséget képviselő – Bulgáriában tilos etnikai pártok létrehozása – Jogokért és Szabadságokért Mozgalom (JSZM) akkor végül 28,6%-os részvétel mellett 20,26%-os eredménnyel négy EP-képviselői helyet szerzett meg a Bulgáriának járó 18-ból. A 2009-es választáson – 37,5%-os részvétel mellett – csak 14,14%-ot szereztek, ami három mandátumot ért, majd 2014-ben 35,84%-os részvétel mellett ismét négy EP-képviselői helyet kaptak a 17,27%-os eredményükkel.

⁵⁹ A kampányrendezvények kapcsán: <http://www.mindannyian.rs/kampanyesemenyeink>, letöltés ideje: 2019.06.02.

⁶⁰ 185 000 изселници в Турция извън избирателните списъци за евровета. / 185 000 izselinci v Turcija izvan izbiratelните spisaci za Evrovota. Mediapool, 2007.04.06. Letöltés helye: www.mediapool.bg; letöltés ideje: 2019.06.02.

A 2019-es választásra a JSZM a *Különböző, de egyesült – A mi Európánk* című kampányt hirdette meg, amelynek középpontjában a bolgár gazdaság felzárkóztatását, a munkahelyteremtést, az oktatás és az egészségügy színvonalának emelését és a környezetvédelmet helyezték.⁶¹ A választáson 16,55%-ot szereztek, ami a korábbi négy helyett három EP-mandátumot jelentett a pártnak. A szavazatok a török lakta régiókra koncentráálódtak: a legjobb eredményét, 65,34%-ot a déli, kétharmadrészben törökök lakta Kardzhali régióban érte el. Az északkeleti régió volt a párt másik bázisa: 49,66%-ot kapott a felerészben török Razgrad régióban, illetve második helyen végzett az egyharmadrészt török Szilisztra és Sumen régiókban 36% körüli eredményekkel, viszont abszolút többséget (51,87%) ért el a hivatalosan szintén csak harmadrészben töröklakta Targoviste régióban.⁶²

3. 8. Egyesült Királyság

A 2019-es EP-választás meglepetéseinek egyike annak Egyesült Királyságbeli megrendezése volt, a 2016-os Brexit-népszavazás ellenére. Az Egyesült Királyság nem unitárius állam: az 1997-es alkotmányreformot követően Észak-Írországból, Skóciában és Walesben is regionális kormányzatok és parlamentek jöttek létre, amelyekbe bejutásért az országos pártok mellett regionális nemzetiségi pártok is versenyeznek.

Skóciában a Skót Nemzeti Párt (SNP) a 2000-es évek második felében vált domináns politikai erővé, amely 2009-ben – először a történelemben – majd 2014-ben is megnyerte a skóciai EP-választást, 2014-ben megszervezett egy – London által elismert, de sikertelen – függetlenségi népszavazást, majd a 2016-os Brexit-szavazást követően az EU-ban maradás mellett kampányolva új dinamikát ho-

⁶¹ ПРОГРАМА – РАЗЛИЧНИ, НО ОБЕДИНЕНИ – НАШАТА ЕВРОПА! / *Programa – Razlicin, no obedineni – Nasata Evropa*. Letöltés helye: www.dps.bg letöltés ideje: 2019.06.02.

⁶² A választási eredmények forrása a <https://results.cik.bg/ep2019/rezultati/index.html> letöltés ideje: 2019.06.02.

zott az elszakadási mozgalomba. Észak-Írországbán 2009-ben első ízben végzett a Sinn Féin első helyen EP-választáson.⁶³ Az észak-ír társadalom megosztottsága – ami a Brexit-szavazás eredményeiben is meglátszott⁶⁴ – 2017-ben a regionális kormányzat bukásához vezetett, amit azóta sem sikerült újraalakítani.⁶⁵ Walesből az európai parlamenti választási törvény 1999-es módosítása óta mindig jutott be egy – 1999-ben kettő – walesi nemzetiségi EP-képviselő a strasbourgi parlamentbe, de ahogy a Brexit-szavazás is megmutatta, Wales lakossága politikai preferenciák szempontjából hasonlít az angliaiakra.

A 2014-2019-es időszakban az érintett nemzetiségi pártokhoz – SNP, Sinn Féin és Plaid Cymru (PC) – tartozó EP-képviselők nemcsak kifejezetten aktívak voltak a strasbourgi parlamentben, de szemben a más országok nemzetiségi képviselőitől megszokottakkal, mind régiójuk függetlenségének támogatóiként léptek fel.

A nemzetiségi pártok 2019-es EP-kampányát a Brexit elvetése határozta meg: a Plaid Cymru Wales egyetlen meghatározó maradás párti politikai formációjaként a Brexit „legyőzése”,⁶⁶ sőt a Brexit esetén akár egy walesi függetlenségi referendum lebonyolítása,⁶⁷ az SNP Skócia Brexit-et elutasító hangjának hallhatóvá tétele,⁶⁸ a Sinn Féin pedig az egységes európai Írország érdekében kérte a

⁶³ Ennek oka elsősorban az volt, hogy a kiléptek brit unionista DUP-ból a katolikus írekkel való hatalommegosztást elutasítók, akik nem sokkal maradtak el a DUP eredménye mögött. Grúber Károly: Aszimmetrikus brit devolúció és a 2009-es EP-választások. In: *Pro Minoritate* 2009/ ősz, 139.

⁶⁴ A magukat ír nemzetinek tartók 88%-a a maradásra, míg a brit unionisták 66%-a a kilépésre szavazott. John Garry: *The EU referendum Vote in Northern Ireland: Implications for our understanding of citizens' political views and behaviour*, <https://www.qub.ac.uk/brexit/Brexitfilestore/Fileupload,728121,en.pdf>, 2. letöltés ideje: 2019.06.02.

⁶⁵ A 2017-es választáson a brit unionista pártok első ízben nem szereztek többséget Észak-Írország 1921-es megalakulása óta.

⁶⁶ *Why vote Plaid Cymru?* https://www.partyof.wales/plaid_europe letöltés ideje: 2019.06.02.

⁶⁷ *Independence referendum for Wales if Brexit goes ahead without People's Vote*. 2019. április 26. https://www.partyof.wales/independence_referendum_if_brexit_without_people_vote letöltés ideje: 2019.06.02.

⁶⁸ *5 reasons why you should vote SNP at the EU Elections*, <https://www.snp.org/5-reasons-why-you-should-vote-snp-at-the-eu-elections/> letöltés ideje: 2019.06.02.

választók bizalmát.⁶⁹

A szavazás e pártok sikerét hozta: az SNP az Orkney- és Shetland-szigeteket leszámítva valamennyi skóciai választókerületben az első helyen végzett és a korábbi kettő helyett három mandátumot szerzett meg a Skóciának járó hatból. Alig pár nappal a szavazás után, 2019. május 28-án a skót kormány már be is terjesztett egy törvényjavaslatot az edinburghi parlament elé, amely egy jövőbeni függetlenségi népszavazás szabályait kívánja rögzíteni.⁷⁰ Walesben a PC 50%-kal javítva a 2014-es eredményét 22,4%-on végzett és így megtartotta az EP-képviselői helyét. (Walesben azonban – hasonlóan az Egyesült Királyság nagy részéhez – a Brexit párt nyerte a szavazást, habár az országos átlagnál jóval alacsonyabb, 31,3%-os eredménnyel.) Észak-Írországbán a SF is képes volt megőrizni a mandátumát. Kifejezetten érdekesen alakult azonban a három észak-ír mandátum elosztása: a SF mellett ugyanis természetesen a brit- és Brexit-párti Demokrata Unionista Párt is megtartotta a székét, viszont a harmadikat egy Brexit-et ellenző helyi erő, a liberális Alliance kapta, amely több mint megduplázva a 2019-es eredményét, kiszorította a harmadik EP-képviselői mandátumot korábban tartó, szintén brit és kilépéspárti UUP-t.

3. 9. Észtország és Lettország

A két északi balti államba többnyire a szovjet megszállás idején beköltöztetett orosz nyelvűek – hivatalosan mindkét országban negyedét a lakosság teszik ki – jelentős részének továbbra sincs észt,⁷¹

⁶⁹ *Sinn Féin fighting for Ireland in Europe*, <https://www.sinnfein.ie/contents/53729> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁷⁰ *Next steps on Scotland's future: ministerial statement*. 2019. május 29. <https://www.gov.scot/publications/ministerial-statement-next-steps-scotlands-future/> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁷¹ Észtországban az 1991-es függetlenség után csak azoknak, illetve leszármazottjaiknak biztosított állampolgárságot, akik az 1940-es szovjet megszállás előtt is észt állampolgárok voltak. A kezdeti 40%-os nem-állampolgár arány 2018-ra 6% körülire csökkent, miközben a lakosság 7-8%-a lett orosz állampolgár. *Number of stateless residents in Estonia drops by over 2,200 in 2018*. ERR.ee, 2019.01.03. Letöltés helye: www.news.err.ee.

illetve lett⁷² vagy más EU-s állampolgársága, így ki vannak zárva az EP-választásból. Ez jelentős mértékben csökkenti a nemzetiségi képviselők megválasztásának esélyét és az általuk elnyerhető mandátumok számát. Észtországban hagyományosan a nem etnikai párt Észt Középpárt (KESK) jeleníti meg az oroszajkúak érdekeit, amely a 2004-es EP-választás óta folyamatosan tud EP-képviselőt küldeni Strasbourgba,⁷³ míg Lettországból ez a szerep a Lettországi Oroszok Uniójára (LKS),⁷⁴ amely 2004 óta egy, és a Harmónia Pártra (SPDS) hárul,⁷⁵ amely 2009 óta szintén egy képviselőt küldött az EP-be.

Az SPDS az elmúlt időszakban mozgalmas időket él: EP-képviselője 2018 májusában Nils Ušakovs pártelnökkel, Riga akkori főpolgármesterével való összekülönbözését követően elhagyta a pártot és át ült az LKS-be, amelynek így a mandátum utolsó évére két EP-képviselője lett a Lettországnak járó nyolcból.⁷⁶ Ezt követően 2018 októberében az SPDS 19,80%-os eredményével megnyerte

ee; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁷² A lett szabályozás értelmében nem-állampolgár az a személy, aki a Szovjetunió állampolgára volt, de ma nem rendelkezik semmilyen állampolgársággal. Az állampolgársággal rendelkezők aránya a lett lakosságon belül 85,9% volt 2017-ben. Az állampolgárság nélküliek 51%-a él Rigában, a lakosság 17%-át kiteve ott. Az orosz állampolgárságúak aránya a lakosságon belül 2% körüli. Forrás: *In 2017, usually resident population of Latvia declined by 15.7 thousand. Centrālā statistikas pārvalde / Latvian Central Statistical Bureau*, 2018.05.28. Letöltés helye: www.csb.gov.lv/en/statistics; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁷³ A párt akkori vezetője, Edgar Savisaar 2004 decemberében együttműködési megállapodást kötött Vladimir Putyin Egységes Oroszország Pártjával, ami a KESK észt politikai karanténba szorulását eredményezte. Mindezt tovább erősítette Savisaar 2007-es kiállása a Bronz éjszaka során. A karanténból a KESK csak az ő pártelnöki tisztségéből való leváltásával tudott kikerülni 2016-ban. Hyndle-Hussein, Joanna: *Estonia: the fall of the Rõivas cabinet and the end of isolation of the Centre Party. Oórodek Studiów Wschodnich / Centre for Eastern Studies*, 2016.11.09. Letöltés helye: www.osw.waw.pl; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁷⁴ 1998-2007 között Emberi Jogokért az Egységes Lettországból (PCTVL) volt a neve.

⁷⁵ Az SPDS 2009-ben az észtországi Középpárthoz hasonlóan szintén együttműködési megállapodást írt alá az Egységes Oroszország párttal, ami a lett politikán belüli elszigetelődését eredményezte.

⁷⁶ MEP about Riga Mayor's desires: maybe all three of his wives should be given jobs? Baltic News Network, 2018.05.28. Letöltés helye: www.bnn-news.com; letöltés ideje: 2019.06.02.

a lett parlamenti választást, de mivel az Egységes Oroszországgal partneri viszonyban levő pártot – hasonlóan az észti Centrupárhoz – a többi lett politikai erő karanténban tartja, ellenzékben maradtak. Ezután 2019 januárjában Nils Ušakovs pártelnök, akkori rigai polgármester házában tartott a rendőrség házkutatást, majd április elején a kormány elmozdította a főváros kétszer újraválasztott orosz nyelvű vezetőjét. Ušakovs a két esemény között, 2019 februárjában bejelentette, hogy az SPDS jelöltjeként indul az EP-választáson, amit egyes elemzők arra vezettek vissza, hogy így próbálhat immunitást szerezni az ellene felhozott korrupciós vádak ellen.⁷⁷

A 2019-es EP-kampányban az SPDS kifejezetten baloldali gazdasági és társadalmi célokat, a regionalizmus erősítését és a nacionalizmus elleni harcot ígérte Európában és Lettorszáiban.⁷⁸ Ehhez nagyon hasonló célokat fogalmazott meg az LKS, de ezeken túlmenően hitet tettek a föderális Európa felé való elmozdulás – az orvosok elvándorlásának megakadályozása érdekében közösségi finanszírozásuk, a közös adópolitika, illetve a felelősségteljesebb bevándorláspolitikai – mellett is.⁷⁹ Az észtiországi KESK egy részletesen kidolgozott programmal készült a kampányra, amelynek központjában az EU erősítése, a közösségi politikák hatékonyabbá tétele állt, de amely hangsúlyt helyezett a tagállamok egyenlőségére és a kisebbségi jogok tiszteletben tartására is.⁸⁰

⁷⁷ *The Most Interesting Candidates Running For European Parliament*. Radio Free Europe, 2019.05.23. Letöltés helye: www.rferl.org; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁷⁸ SDP "Saskaņa" programma Eiroparlamenta vēlēšanās, <https://saskana.eu/sdp-saskana-programma-eiroparlamenta-velesanas/> letöltés ideje: 2019.06.02. A KESK szavazóbázisa az elmúlt években átalakult: habár továbbra is rá szavaz az oroszajkúak többsége, de egyre népszerűbb a part az észtek között is. *Estonian Elections: Splits in the Centre Ground*. Europe Elects, 2019.02.25. Letöltés helye: www.europeelects.eu; letöltés ideje: 2019.06.02.

⁷⁹ *Partijas Latvijas Krievu savienība PROGRAMMA 2019. gada Eiropas Parlamenta vēlēšanām*, <http://www.rusojuz.lv/lv/party/Programmas/26517-Partijas-Latvijas-Krievu-savieniba--PROGRAMMA--2019-gada-Eiropas-Parlamenta-velesanam/> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁸⁰ *Eesti Keskerakonna valimisplatvorm Euroopa Parlamendi valimistel*, <https://www.keskerakond.ee/files/Eesti-Keskerakonna-valimisplatvorm-Euroopa-Parlamendi-2019-valimistel.pdf> letöltés ideje: 2019.06.02.

A szavazás komoly sikert hozott a lettországi orosz nyelvűeknek: a 17,45%-ot elérő SPDS kettő, a 6,24%-on végző LKS pedig egy mandátumot szerzett meg a Lettországnak járó nyolcból. Így Ušakovs mellett a polgármester eltávolítását kiváltó korrupciós ügy miatt 2018 decemberében lemondott korábbi helyettese, Andris Ameriks, illetve az LKS színeiben a már veteránnak számító – 2004-2018 között EP-képviselő – Tatiana Ždanoka is mandátumot szerzett. A leginkább orosz nyelvű lett régióban, Latgale-ban az SPDS 36,79%-ot, az LKS pedig 17,07%-ot, vagyis összesen 53,86%-ot,⁸¹ a fővárosban pedig 26,33%, illetve 8,38%-ot, vagyis együtt 34,71%-ot szereztek.⁸² A legoroszabb városban, Daugavpilsben még ennél is jobb, 44,01%, illetve 35,96%-ot, együtt 79,97%-os eredményt értek el.⁸³ Észtországban 14,50%-os eredménnyel a KESK-nek is sikerült az újrázás, a 2019-2024-es ciklusra is küldhetnek egy EP-képviselőt, a most második ciklusát kezdő Yana Toom-ot. Az orosz többségű Ida-Viru megyében 59,5%-ot szerzett a párt,⁸⁴ de 31,6%-kal első helyen végeztek a fővárosban, Tallinnban is.⁸⁵

3. 10. Litvánia

A legdélibb balti államban – szemben az északi kettővel – nem az orosz, hanem a lengyel kisebbség a meghatározó. Ez a közösség az, amelynek – nem számítva talán a lettországi oroszokat – a legjobban romlott a jogi helyzete az országuk EU-csatlakozása óta: nemcsak továbbra is kötelező a nevek litvánosítása, valamint tiltottak és szankcionáltak a kétnyelvű feliratok, hanem 2010-ben az ország hatályon kívül helyezte az euroatlanti integráció során elfogadott

⁸¹ Latgale, <https://epv2019.cvk.lv/pub/velesanu-rezultati/latgale> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁸² Riga, <https://epv2019.cvk.lv/pub/velesanu-rezultati/riga> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁸³ Daugavpils, <https://epv2019.cvk.lv/pub/velesanu-rezultati/daugavpils> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁸⁴ Ida-Viru, <http://ep2014.vvk.ee/voting-results/0044.html> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁸⁵ Tallinn, <http://ep2014.vvk.ee/voting-results/0784.html> letöltés ideje: 2019.06.02.

kisebbségi törvényét is. Ebben az sem jelentett a kormány számára akadályt, hogy a Litvániai Lengyelek Választási Akciója (LLRA) a 2009-es EP-választás óta folyamatosan rendelkezik strasbourgi képviselővel.

Az LLRA 2014-ben és 2019-ben is bejutott az EP-be – ekkor már LLRA-Keresztény Családok Szövetsége néven és az Orosz Szövetséggel (Ra) alkotott választási koalícióban. Az ECR-tag LLRA a 2019-es választási kampányban – a 2016-ban felvett nevének megfelelően – a keresztény értékeket, a hagyományos családot helyezte a középpontba, illetve az EU reformjának szükségességét,⁸⁶ ami végül 5,54%-os eredményt és ismét egy EP-mandátumot hozott a pártnak. A lengyel többségű Vilnius-környéki kerületben a szavazatok 43,79%-át, Šalčininkai körzetben 66,89%-át szerezték meg, míg a fővárosban és az azzal együtt számolt külföldi szavazatok között 8,75%-ot értek el.⁸⁷

3. 11. Finnország

A társnemzeti státuszú svéd közösség politikailag két csoportra oszlik Finnországban: a széleskörű területi önkormányzatot élvező svéd nyelvű Ålandon politikai pluralizmus van, míg a közösség mintegy 95%-át kitevő „szárazföldi” svédek – lévén a többségi finn szavazókkal azonos politikai mezőben léteznek – hagyományosan egy pártra, a Svéd Néppártra (SFP) szavaznak. Habár Åland hosszú ideje törekszik arra, hogy a Finnországnak járó 13 EP-mandátum egyike a szigetcsoportot illesse, a próbálkozás mindeddig nem járt sikerrel.⁸⁸ Emiatt az EP-választások során az ålandi választók – ki-

⁸⁶ „Opowiedziałem się za wartościami chrześcijańskimi i rodzinnymi”. Tomaszewski zagłosował w wyborach prezydenckich i do PE, <http://www.awpl.lt/?p=16924> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁸⁷ Az adatok forrása a litván központi választási bizottság honlapja: <https://www.vrk.lt/en/2019-europos-parlamento/rezultatai?srcUrl=/rinkimai/904/2/1548/rezultatai/en/rezultataiEpDaugmVrt.html> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁸⁸ Az Åland-szigeteken az ország 5,5 milliós lakosságának csak 0,5%-a, közel 30,000 fő lakik.

vételeken – a „szárazföldi” finn politikai versenyben küzdő SFP-re, illetve bármely más „finn” pártra szavaznak, nem a saját álandi svéd pártaik valamelyikére.

Az ALDE-hoz tartozó SFP a mostani kampányban a húzó szlogenek – többek között – a polgárközeli, de erős Európa, a jogállamiság és a liberális demokrácia védelme, az emberi jogok és a környezet védelme, a nemi egyenlőség és a biztonság, az EU külső határainak megvédése és a közös európai menekültpolitika megteremtése, valamint Åland EP-s képviselésének megteremtése voltak.⁸⁹ A párt 6,3%-os eredményével újabb öt évre mandátumot szerzett a strasbourgi parlamentben. Jelentősen, 9,2%-kal – 81,3%-ra – visszaesett azonban az SFP részaránya Ålandon 2014-hez képest, miközben 11,9%-ra erősödött ott a 2019. áprilisi finnországi választások győztese, a Finnországi Szociáldemokrata Párt.⁹⁰ A SFP szavazatai nagy részét a „szárazföldön”, Ålandon kívül gyűjtötte, a 116,000 szavazatból mindössze 9,000 érkezett az autonóm jogállású szigetcsopotról. A párt 10% feletti eredményt ért el a Helsink körüli megyében, 6,2%-ot a fővárosban és 25,2%-ot a nyugat-finnországi Vaasa körzetben.⁹¹

3. 12. Franciaország

Franciaország az idealizált *nemzetállam* szinonimája, viszont korántsem egynyelvű vagy egy kultúrájú. Közismert az országban élő, elsősorban közel-keleti és afrikai háttérrel rendelkező lakosok jelentős száma, de az őshonos nemzetiségek – így például az elzásziak, bretonok, baszkok, oksztánok vagy korzikaiak – is jelentős részét teszik ki a lakosságnak. A lakosság etnikai összetétele azon-

⁸⁹ SFP:s *valprogram inför EU-valet*, <https://euval.sfp.fi/valprogram/> letöltés ideje: 2019.06.02.

⁹⁰ *The constituency of the province of Åland*, https://tulospalvelu.vaalit.fi/EPV-2019/fi/vptulos_05.html letöltés ideje: 2019.06.02.

⁹¹ Az eredmények forrása sorrendben: https://tulospalvelu.vaalit.fi/EPV-2019/fi/vptulos_02.html, https://tulospalvelu.vaalit.fi/EPV-2019/fi/vptulos_01.html, https://tulospalvelu.vaalit.fi/EPV-019/fi/vptulos_10.html, letöltés ideje: 2019.06.02.

ban nem számszerűsíthető, hiszen a franciaországi népszámlálások nem vesznek fel erre vonatkozó adatokat. Jelen cikk szempontjából Korzika említése fontos, a földközi-tengeri sziget ugyanis ismét küld EP-képviselőt Strasbourgba.⁹²

Korzika lakosságának jelentős része egyértelműen rendelkezik a franciától különböző regionális identitással, amely az elmúlt években leglátványosabban a sziget közigazgatási egyesítése kapcsán felmerült vitában mutatkozott meg. Habár a lakosság 2003-ban szűk többséggel a két korzikai megye egyesítése ellen voksolt,⁹³ a Korzikai Gyűlés⁹⁴ 2014-ben mégis jóváhagyta az egyesülést és a *collectivité territoriale*-lá⁹⁵ alakulást 2018. január 1-jével. Az egyesítés miatt tartott előrehozott regionális választáson pedig az autonómia- és a függetlenségpárti erők választási szövetsége, a *Pè a Corsica* – a speciális választási szabályoknak köszönhetően⁹⁶ – közel kétharmados többséget szerzett a Gyűlésben.⁹⁷

Ilyen előzmények után került sor a 2019-es EP-választásra, amelyen – mivel a sziget lakossága önmagában nem teszi lehe-

⁹² Említésre érdemes, hogy – az Egyesült Királyság, Olaszország, Lengyelország, Belgium és Írország mellett – Franciaország volt olyan EU-tagállam, ahol az EP-választás régiókban zajlott. Franciaországban 2004-ben vezették be ezt a gyakorlatot, majd 2019-ben álltak vissza arra, hogy az egész ország egy választókerületet alkot.

⁹³ A szavazók 49%-a támogatta, 51%-a elutasította az egyesítést.

⁹⁴ Az 1982-ben létrehozott egykamarás törvényhozás szélesebb jogalkotási hatáskörrel bír, mint a kontinentális Franciaország bármelyik más megyéje. 1992-ben létrejött a – 2018 eleje óta 11 tagú – Korzikai Végrehajtó Tanács, amely kvázi kormányként működik. A sziget igazgatásában fontos szerepet betöltő harmadik intézmény a Korzikai Gazdasági, Társadalmi és Kulturális Tanács elnevezésű tanácsadó testület.

⁹⁵ Különleges francia közigazgatási egység, amely végrehajtó hatalommal is rendelkezik a jogalkotó testület mellett. A kontinentális Franciaországban csak Korzika rendelkezik ezzel a státusszal, a tengeren túli területek közül pedig Francia Guyana, Martinique és Mayotte.

⁹⁶ A választási rendszer kapcsán lásd *Corse: cinq questions pour comprendre les élections territoriales*, *Le Figaro*, 2017. december 1. <http://www.lefigaro.fr/> letöltve: 2019.07.02.

⁹⁷ A választást követően azonnal némi feszültség keletkezett Párizs és a sziget között, mivel a francia kormány elutasította a korzikai nyelv elismerését, a bebörtönzött függetlenségi aktivisták szabadon bocsátását és a hétvégi házak vásárlásának megtiltását külföldiek részére a szigeten, habár hangsúlyozta készségét az egyeztetésekre. *French government rules out Corsican autonomy*, *EuObserver*, 2017.12.13. <https://euobserver.com/> letöltve: 2019.07.02.

tővé egy képviselő megválasztásához szükséges szavazatszám összegyűjtését – a Korzika Nép Pártja (PNC) a francia környezetvédő párt, az *Europe Écologie – Les Verts* (EELV) listáján, a Szolidáris Régiók és Nemzetek (RPS),⁹⁸ a franciaországi regionális és autonómista pártokból álló pártszövetség képviselőjelöltjeként indult. A megválasztott képviselő, François Alfonsi korábban – 2009-2014 között – már eltöltött egy mandátumot az EP-ben, aminek során megalkotta az európai nyelvi sokféleségről szóló 2013-ban elfogadott Alfonsi-jelentést,⁹⁹ így várható, hogy a 2019-2024-es ciklusban is aktív lesz nemzetiségi kérdésekben.

3. 13. Horvátország és Lengyelország

Az első pillantásra érdekes párosítást az indokolja, hogy mindkét államból volt a 2014-2019-es ciklusban olyan EP-képviselő, aki regionális etnikai érdeket jelenített meg, de nem etnikai párt színeiben szerzett mandátumot. Déli szomszédunkban Isztria,¹⁰⁰ Lengyelországban pedig Szilézia¹⁰¹ otthona identitásában a többségitől némileg eltérő szláv nyelvű közösségeknek. Ezek a közösségek nem

⁹⁸ A pártszövetségnek például elzászi német, breton, észak-katalóniai, korzikai, okszián, észak-baszk és savoyai regionális pártok a tagjai.

⁹⁹ Jelentés a kihalástól fenyegetett európai nyelvekről és az Európai Unión belüli nyelvi sokféleségről (2013/2007(INI)), elfogadva 2013. június 26-án.

¹⁰⁰ A regionális identitást gazdasági okok miatt a térségi politikai elit erősíteni próbálja, autonómia megszerzését célozva, de ebben a lakosság is partner, amit a választási eredmények és a regionális IDS politikai sikerei is egyértelműen mutatnak. Ez az isztriai identitás azonban másodlagos a horváthoz képest – aminek a régió nagy többsége vallja magát – nem keletkeztet kihívást annak irányában. A kérdés kapcsán ld. Beovic, Danijela: *Europe's Rising Regionalism and the Quest for Autonomy: The Case of 'Istrian Identity'*, www.etd.ceu.hu/2013/beovic_danijela.pdf letöltés ideje: 2019.06.02.

¹⁰¹ A 2011-es lengyel népszámlálás szerint 418,000 fő deklarált sziléziai identitást elsődlegesnek – közülük 376,000, vagyis az ország lakosságának 1%-a kizárólag sziléziainak érezte magát – és további 391,000 fő másodlagosnak. Forrás: Główny Urząd Statystyczny: *Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Opracowanie przygotowane na Kongres Demograficzny W dniach 22-23 marca 2012*, 18. Letöltés helye: www.web.archive.org; letöltés ideje: 2019.06.02. A 2002-es lengyel népszámlálás mindössze 173,000 sziléziai nemzetiségűt talált az országban, ami a regionális identitás 2000-es években való megerősödését mutatja.

felelnek meg teljesen a jelen írás bevezetőjében definiált fókuszcsoporti nemzetiség fogalmának, de az érintett képviselők több esetben együttműködtek a nemzetiségi EP-képviselőkkel.

Horvátországból Ivan Jakovčić korábbi EU-ügyi miniszter és isztriai megyefőnök 2013-ban – az ország EU-csatlakozása után rendezett időközi választáson – habár egyéni jelöltként elsőprő győzelmet aratott Isztria megyében és országosan a leadott szavazatok 3,84%-át szerezte meg, mégsem jutott mandátumhoz, ezért 2014-ben már a balközép Népi Koalíció („Kukuriku”) választási szövetség tagjaként jutott mandátumhoz az Isztriai Demokrata Gyűlés (IDS) nevű párt színeiben, ismét megnyerve Isztria megyét. 2019-ben újra Isztria juttatta be az EP-be az IDS részvételével felálló Amszterdam Koalíciót, amely országosan 5,19%-ot elérve egy EP-képviselői mandátumot szerzett. Az EP-képviselő a választók döntése értelmében Isztria megye 2013 óta hivatalban levő prefektusa lesz.¹⁰²

A 2004 óta csatlakozott tagállamok közül Lengyelország az egyetlen, amely tudatosan erősítette regionális hatásköröket és identitást.¹⁰³ Ennek keretében Szilézia két választási körzetet – a 11-est és a 12-est – is kapott a 13-ból. A 12. kerületbe sorolt Opole vajdaság, ahol a lengyelországi németek többsége él, míg a sziléziaiak megoszlanak Opole és a 11. kerületet kitevő Sziléziai vajdaság között. 2014-ben a sziléziaiak képviselőjében szerzett EP-mandátumot Marek Plura, a Polgári Platform (PO) nevű korábbi lengyel kormánypárt tagja, akinek a sziléziai nemzetiség elismerésére a nyelv regionális nyelvvé nyilvánítására vonatkozó indítványát korábban kétszer is elutasította a varsói parlament. Plura a PO képviselője-

¹⁰² A választási szövetség toronymagasan, 41,27%-kal nyert Isztria megyében, miközben az itt gyűjtött szavazatok az országosan megszerzeteknek 40,86%-át jelentették. <https://www.izbori.hr/rezultati/index.html> letöltés ideje: 2019.06.02.

¹⁰³ A reform célja például a befolyó közpénzek elköltése jobb ellenőrzésének, a regionális fejlődés eredményesebb támogatásának, illetve a demokratikus mechanizmusok, valamint a civil társadalom fejlődésének elősegítése volt. Illés Pál Attila (2000): A lengyel közigazgatási reform kritikája, in: Bárdi Nándor (szerk.): *Konfliktusok és kezeléseik Közép-Európában*, Teleki László Alapítvány, Budapest, 246.

löltjeként – a sziléziai mozgalom támogatásával – indult a 2019-es választáson is,¹⁰⁴ de végül nem szerzett mandátumot.¹⁰⁵

4. Összegzés

A 2019-es EP-választás több fontos változást hozott, amiből – kizárólag nemzetpolitikai kérdésekre tekintve – magyar szempontból messze kiemelkedik a szlovákiai magyar közösség képviselet nélkül maradása. Ez a fejlemény természetesen következményekkel kell járjon Szlovákiában, de a jelen írás szempontjából a hangsúly arra a hiátusra esik, amit a két magyar képviselő távozása okoz. A strasbourgi és brüsszeli jelenlét ugyanis tényszerű – az adott közösségre vonatkozó – ismeretek meglétét és lobbierőt is jelent. Mindez a felvidéki magyarság számára most elveszett és nehezen látható, hogy hogyan lesz majd pótolható a 2019-2024-es időszakban. A romániai magyarság számára is intő kell legyen a mostani szavazás eredménye: egy következő romániai vagy európai parlamenti választáson, amennyiben nem javul a mozgósítás mértéke, veszélybe kerülhet az 5%-os küszöb elérése.

A 2019-2024-es időszakra kitekintéssel egyelőre absztrakt lehetőségként, de nem kizárhatóan felmerülhet, hogy a nemzetiségi EP-képviselők politikai prioritásai a korábbiakhoz képest másképp alakulnak. Ismét visszautalva a két szlovákiai magyar képviselő kiesésére – akiknek a nevéhez egy-egy fontos nemzetiségi vonatkozású EP-s állásfoglalás 2018-as elfogadása kötődik egyebek mellett – a nyugat-európai képviselők számának növekedése visszalépést hozhat a magyar nemzetpolitika szempontjából fontos, speciálisan közép-európai nemzetiségi kérdések megjelenítése tekintetében. A közép-európai nemzetiségi jelenlét gyengülése nemcsak új – a korábbi ciklushoz hasonló, jogfejlesztést sürgető – parlamenti doku-

¹⁰⁴ *Ruch Autonomii Śląska popiera Marka Plurę*. 2019.05.12. Letöltés helye: www.autonomia.pl; letöltés ideje: 2019.06.02.

¹⁰⁵ *Marek Plura: Liczę na powrót PO do chadeckich korzeni*. *Radio EM*, 2019.05.28. Letöltés helye: www.radioem.pl; letöltés ideje: 2019.06.02.

mentumok elfogadásának esélyeit csökkentheti, hanem az említett korábbi dokumentumok megvalósításának sürgetése is elmaradhat. Ezt ellensúlyozhatja Vincze Loránt RMDSZ-es képviselő, az Európai Nemzetiségek Föderális Uniója (FUEN) elnökének mandátumszerzése, különösen a FUEN által kezdeményezett Minority SafePack miatt.

Számottevő változás a baltikumi orosz EP-képviselők számának növekedése is, immár négy képviselőjük lesz Strasbourgban, illetve közülük számítva az ottani orosz szövetség támogatásával bejutó litvániai lengyel EP-képviselőt, öt. Ez a szám természetesen még messze nem elegendő áttörő eredmények eléréséhez, de érdemes a lélekszámában kisebb baltikumi oroszok EP-képviselőinek számát a külhoni magyarokéhoz hasonlítani, akik közül – ahogy hangsúlyoztuk – kettő jutott be romániai, további kettő pedig magyarországi listán.

A következő lényeges változás az – elsősorban az Egyesült Királyságból, Belgiumból és Spanyolországból érkező – függetlenségi párti képviselők erősödő jelenlétéből fakad. A 2019-es EP-választás a skót, flamand és katalán függetlenségi erők egyértelmű növekedését mutatta. A Brexit-polémia várható folytatódása, a spanyol-katalán viszony további instabilitása, illetve a flamand politikai tér átalakulása magyar szempontból kedvezőtlen fénybe helyezheti a nemzetiségi kérdéseket az EU-ban és az EP-ben. Fennáll ugyanis annak a veszélye – amennyiben a hagyományos nemzetiségi jogok iránti figyelmet nem sikerül fenntartani, akkor pedig még hatványozottabban várható ez – hogy a 2019-2024-es ciklusban a nemzetiségi kérdéskör leegyszerűsödik a függetlenség problémájára, ami magyar, de összeurópai szempontból is rendkívül szerencsétlen fejlemény lenne. Egy ilyen helyzetben ugyanis nem lenne várható az EU-s intézmények nemzetiségeknek nyújtandó támogatása, hiszen az ellenérdekeltek azzal érvelhetnének, hogy az a tagállamokat gyengíti.

A fenti megállapítások egyelőre – leszámítva a szlovákiai magyarság kapcsán mondottakat – mindössze veszélyek, feltételezések, amelyek figyelemmel és cselekvéssel megfelelő időben

kezelhetőek lehetnek. Az első konkrét kihívás azonban már 2019 őszén elérkezik, amikor megalakulnak azok a frakcióközi munkacsoportok, amelyek EP-s finanszírozásban működhetnek a parlamenti bizottságok mellett. Ezek a munkacsoportok csak korlátozott számban állíthatók fel, ezért minél szélesebb, frakciókon átívelő összefogással érdemes őket létrehozásra javasolni. A korábbi ciklusokban létezett a Kisebbségi Munkacsoport – a Minority Intergroup – az újraalakítás sikeressége vagy sikertelensége ezért az egyik első indikátora lesz a 2019-2024-es ciklusban nemzetiségi vonatkozásban várható eseményeknek.

III. fejezet

Aktualitások¹

6. **Hollósi Gábor:** A felvidéki magyarság kitelepítésének terve és a területi követelés összefüggése a párizsi békekonferencián
7. **Horváth Attila:** A Beneš-dekrétumok és a hozzá kapcsolódó magyarellenes intézkedések (1945-1949)
8. **Horváth Attila:** Magyar nemzetiségű lakosok ingatlanjainak jogtalan elkobzása Romániában
9. **Kis Júlia:** Vagyonvisszaszolgáltatás Erdélyben
10. **Vincze Gábor:** A romániai magyar javak nacionalizálása és későbbi sorsuk

¹ Az e fejezetben olvasható, döntően történelmi tárgyú írások aktualitását az a tény adja, hogy máig megoldatlan, illetve máig ható következményekkel bíró történelmi eseményekre utalnak. Ebből kifolyólag tudott a Kisebbségi Jogvédő Intézet is a felvidéki, illetve erdélyi restitúciós folyamatok visszásságairól konferenciát szervezni 2018. június 26-án, illetve október 11-én. Jelen fejezet ezen konferenciákon elhangzott egyes előadások átdolgozott változatát tartalmazza.

A FELVIDÉKI MAGYARSÁG KITELEPÍTÉSÉNEK TERVE ÉS A TERÜLETI KÖVETELÉS ÖSSZEFÜGGÉSE A PÁRIZSI BÉKEKONFERENCIÁN

1. Bevezető

Az 1947. február 10-én, Párizsban aláírt békeszerződéssel¹ Magyarország területe tovább csökkent, a trianoni határokhoz képest három, Pozsonyhoz közeli településsel lett kisebb.² Horvátjárfalu, Oroszvár, Dunacsún, Rajka és Bezenye szerepelt a tervezetben, végül azonban – az amerikai diplomácia eredményeként – Csehszlovákia csak az első három községet kapta meg. A döntés meghozatalának körülményeit – azaz a pozsonyi hídfő kiszélesítésének történetét – a Romsics Ignác által közölt adatok alapján foglaljuk össze,³ a döntésnek a csehszlovákiai magyarok egyoldalú kitelepítési tervével való összefüggésére is felhívva a figyelmet.

¹ 1947. évi XVIII. törvény a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában.

² „Magyarország átengedi Csehszlovákiának Horvátjárfalu, Oroszvár és Dunacsún községeket a jelen Szerződéshez I/A. alatt csatolt térképen megjelölt kataszteri területekkel együtt.” Párizsi békeszerződés, 1. Cikk, 4. c).

³ Romsics Ignác: *Az 1947-es párizsi békeszerződés*. Budapest, Osiris, 2006. Különösen: 212–223. Ld. még: Balogh Sándor: *A népi demokratikus Magyarország külpolitikája 1945–1947. A fegyverszünetről a békeszerződésig*. Budapest: Kossuth, 1982. – Balogh Sándor: *Magyarország külpolitikája 1945–1950*. Budapest, Kossuth, 1988. – Fülöp Mihály: *A befejezetlen béke. A külügyminiszterek tanácsa és a magyar békeszerződés (1947)*. Budapest: Püski, 2008. – Romsics Ignác: *Az 1947-es párizsi békeszerződés*. Budapest: Osiris, 2006.

2. A II. világháború időszaka

Az önálló Szlovák Köztársaság – amelynek Jozef Tiso⁴ volt az államelnöke – 1939. március 14-én jött létre, és létét a náci Németországnak köszönhette. A Szlovák Köztársaság részt vett Lengyelország lerohanásában, majd a Szovjetunió elleni katonai támadásban is, így területe – Hitlertől⁵ kapott jutalomként – az I. világháború végén Lengyelországhoz került szepességi területtel egészült ki.

1940 júliusában azonban Csehszlovákia törvényes államelnökének Edvard Beneš ismerte el Anglia,⁶ és az általa összeválogatott testületet is elismerte emigrációs kormánynak Londonban. Az emigráció diplomáciai erőfeszítései jelentős eredményt hoztak: Beneš 1943 decemberében fogadták Moszkvában.⁷ Ekkor járultak hozzá a szovjetek ahhoz, hogy „azoknak a területeknek, amelyeket Magyarország Hitler segítségével annektált Csehszlovákiától, vissza kell jutniuk a Csehszlovák Köztársasághoz”,⁸ illetve, hogy a németekhez hasonlóan a magyarokat is ki kell telepíteni Csehszlovákiából. Különösen azért volt jelentős Beneš szovjeteknél elért eredménye, mert a teheráni konferencián (1943. november 28. – december 1.) Churchill,⁹ Roose-

⁴ Jozef Tiso, *Nagybiccse (Trencsén vármegye), 1887. okt. 13. – †Pozsony, 1947. ápr. 18. Római katolikus szlovák pap és politikus. A Szlovák Néppárt képviselője, majd vezetője. Egészség- és testnevelésügyi miniszter (1927. jan. 15. – 1929. okt. 8.), a prágai parlament elnökhelyettese (1925–1939), az 1938–1945 közötti német bábállam, az első Szlovák Köztársaság elnöke. Halálra ítélték 1947-ben.

⁵ Adolf Hitler, *Braunau am Inn, 1889. ápr. 20. – †Berlin, 1945. ápr. 30. Osztrák születésű német politikus. A Nemzetiszocialista Német Munkáspárt (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, NSDAP*) vezetője, 1933-tól kancellár, 1934-től Führer (vezér) elnevezéssel a harmadik birodalom diktátora.

⁶ Edvard Beneš, *Kožľany, 1884. máj. 28. – †Sezimovo Ústí, 1948. szept. 3. Csehszlovákia második elnöke, Csehszlovákia létrehozásának legerőteljesebb hirdetője és megvalósítója. Külpolitikai tevékenysége nagymértékben hozzájárult Magyarország világháborúkban betöltött szerepének hátrányos megítéléséhez, és a trianoni békeszerződésben meghatározott területvesztéseihez.

⁷ Ld. Gulyás László (szerk.): *Az 1943. decemberi Beneš–Sztálin–Molotov megbeszélések dokumentumai*. Szeged: JATE Történetész Diákkör, 1993.

⁸ Idézi Romsics *i.m.* 41.

⁹ Sir Winston Leonard Spencer Churchill, *Woodstock (Oxfordshire, Blenheim kastély), 1874. nov. 30. – †London, 1965. jan. 24. Brit politikus, az Egyesült Királyság miniszterelnöke (1940. máj. 10. – 1945. júl. 27. és 1951. okt. 26. – 1955. ápr. 7.).

velt¹⁰ és Sztálin¹¹ nem a balkáni, hanem a normandiai partraszállás mellett döntöttek, továbbá, mert 1944 októberében, az úgynevezett százalékos egyezményben – amelyben Churchill és Eden¹² Sztálinnal és Molotovval¹³ Moszkvában állapodott meg – a Szovjetunió a háború utáni Magyarországon 80%-os befolyásra tett szert. Nem volt alapja tehát annak a magyar várakozásnak, hogy angolszász erők érkeznek az országba.

A szovjetek viszont tartották ígéretüket: a magyar csapatoknak és hivataloknak az 1938 előtti határookra kellett visszavonulniuk az 1945. január 20-án, Moszkvában aláírt fegyverszüneti egyezmény értelmében, és Csehszlovákiából nyomban megkezdődött a magyarok kitelepítése. Hiábavaló volt a tiltakozás: a csehszlovákok azzal érveltek, hogy ők a *„magyarokkal szembeni terveiket, sőt törvényjavaslataikat is Moszkvában dolgozták ki, s azokat Sztálin és Molotov elvtársak jóváhagyták”*. Hozzá tették azt is, hogy *„Sztálin elvtárs a csehszlovák delegációval június végén folytatott tárgyalásai során a magyarok kérdésében azt a határozott véleményét fejezte ki, hogy úgy kell kezelni őket, mint a németeket”* és a magyarokra célozva egyes források szerint azt is mondta, hogy *„Csapjanak oda nekik!”*¹⁴

¹⁰ Franklin Delano Roosevelt, *New York, 1882. jan. 30. – †Warm Springs (Georgia), 1945. ápr. 12. 1933. márc. 4. és 1945. ápr. 12. között az Amerikai Egyesült Államok 32. elnöke. Rendhagyó módon négyszer választották meg.

¹¹ Joszif Visszarionovics Sztálin, *Gori, 1878. dec. 18. – †Moszkva, 1953. márc. 5. Apai ágon oszét, anyai ágon grúz nemzetiségű szovjet forradalmár, a Szovjetunió diktátora. Az Oroszországi (1925-től: Össz-szövetségi) Kommunista (bolsevik) Párt Központi Bizottságának főtítkára (1922. ápr. 3. – 1934. febr. 10.), a Szovjetunió Népbiztosok Tanácsának elnöke (1941. máj. 6. – 1946. márc. 15.), a Szovjetunió marsallja (1943-tól), generalisszimusz (1945-től), a Szovjetunió minisztertanácsának elnöke (1946. márc. 19. – 1953. márc. 5.). Dr. Peyer Endre badacsonyi orvos szővice Sztálin halála után: *„Sztálin csak tetszhalott. Mindenkinnek tetszik, hogy halott.”* A szerző ezért másfél év börtönt kapott.

¹² Robert Anthony Eden, *Windlestone, 1897. jún. 12. – †Salisbury, 1977. jan. 14. Brit politikus, diplomata. Churchill külügyminisztere, 1955. ápr. 7. és 1957. jan. 10. között Nagy-Britannia miniszterelnöke.

¹³ Vjacseszlav Mihajlovics Molotov, *Szovjetszk, 1890. márc. 9. – †Moszkva, 1986. nov. 8. Vezető szovjet politikus a sztálini diktatúra évtizedeiben. A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Népbiztosok Tanácsának elnöke (1930. dec. 19. – 1941. máj. 6.), külügyi népbiztos (1939. máj. 3. – 1946. márc. 15.), külügyminiszter (1946. márc. 15. – 1949. márc. 4. és 1953. márc. 5. – 1956. jún. 1.). 1948-ban feleségét is a gulágra küldték.

¹⁴ Idézi Romsics *i.m.* 104.

3. A pozsonyi hídfő kiszélesítésének felvetése

A magyar békeszerződés tervezetére nézve a csehszlovák kormány 1946. április 10-én jegyzéket juttatott el a londoni külügyminiszter-helyettesi értekezlethez. Ezzel az volt a célja, hogy a nagyhatalmak kötelezzék Magyarországot arra, hogy kétszázezer magyar áttelepítéséről kössön egyezményt Csehszlovákiával,¹⁵ továbbá, hogy Horvátjárfalu, Oroszvár, Dunacsún, Rajka és Bezenye falvakat átadja.¹⁶ Az utóbbi kérést azzal indokolták meg, hogy Pozsony városfejlesztése csak ebben az irányban lehetséges,¹⁷ és hogy a szlovák főváros védelme csak így biztosítható a magyar tűzérőség esetleges támadásával szemben. Ezenkívül azt is kérték a jegyzékben, hogy Magyarország a „Szent István-i gondolatról” és az erre épülő revizionista igényeiről, továbbá minden irredenta propagandáról és jelkép használatáról egyszer és mindenkorra mondjon le. Ez utóbbiakba sorolták a magyar címerben található hármashalmot és

¹⁵ A lakosságcsere-egyezménnyel nem keverendő össze a kétszázezer magyar áttelepítésének terve. 1946. február 27-én, a lakosságcsere-egyezmény aláírását követően, Clementis találkozott a magyar pártok vezetőivel, akiknek kifejtette, hogy a csehszlovákiai magyarok problémáját a lakosságcsere-egyezmény nem oldja meg. Ezért azt javasolta, hogy kössenek egy újabb megállapodást kétszázezer magyar áttelepítésére vonatkozóan. A javaslatot minden párt vezetője elutasította. Ld. Romsics *i.m.* 135.

¹⁶ Találtunk iratot arra vonatkozóan, hogy a csehszlovákok a hídfő Sopronig való kiterjesztését is indokoltnak tartották volna. Megtudták ugyanis, hogy Sopront és vidékét Ausztria fogja igényelni, és ettől állami biztonságukra való hivatkozással akarták elűteni. Így 1945 szeptemberében a szlovák vasútügyi minisztériumba Prágából bizalmas leirat érkezett, hogy a Ligetfalu–Pándorfalu–Sopron vasútvonal minden viszonylatát sürgősen térképezzék fel, illetve a csehszlovák vasúthálózatba „minél simábban és gyorsabban” történő bekapcsolására dolgozzanak ki tervet. Ugyanekkor utasítást kapott a vasútügyi minisztérium a Miskolc–Diósgyőrtől Csehszlovákia felé vezető vasútvonal kartografálására is. Az irat ismeretlen keletkeztetője úgy látta, hogy a hídfő Sopronig való kiterjesztése kísérlet az első Csehszlovákia idejében megkísérelt csehszlovák–jugoszláv korridor megalkotására. *Tárgymegjelölés nélkül*, 1945. szept. 21. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (MNL OL) XIX-J-1-k (Csehszlovákia „adminisztratív ügyiratok” 1945–1964), 29/h. tétel, 16/4-pes, 945. szám, 69. doboz.

¹⁷ Az indok „Bratislava fejlődési lehetőségeit biztosítandó” megfogalmazással a Magyar–Csehszlovák Határrendező Bizottság jegyzőkönyves anyagában is megtalálható. Ld. Csehszlovák delegációnak a határkérdésben október hó 18-án közölt nyilatkozatára a magyar delegáció az alábbiakat állapítja meg. I. számú melléklet az 1947. évi október hó 22-i jegyzőkönyvhöz. A Magyar–Csehszlovák Határrendező Bizottság jegyzőkönyvei 1947. október 11. és december 16. között: MNL OL XIX-J-1-k, 29/h. tétel, 69. doboz.

kettős keresztet is, amelyek világosan Szlovákiára utalnak a jegyzék megfogalmazói szerint.

Meg kell említenünk azt is, hogy egy nappal korábban, április 9-én találkozott Molotov és Gyöngyösi János magyar külügyminiszter is,¹⁸ akit egyébként szintén Moszkvában jelöltek ki. Gyöngyösi ekkor közölte, hogy ha *„a csehszlovákok továbbra is ragaszkodnának a magyarok kitelepítéséhez, akkor a magyar kormány nem zárkozhat el a területi kérdés felvetésétől”*, azaz az *„embert földdel”* koncepciót fogalmazta meg. Tehát egyszerűbb volna, ha Magyarország határa valamivel északabbra húzódná. Molotov azonban a lakosságcsere-egyezmény megkötését helyesnek tartotta, és remélte, hogy *„Csehszlovákia egyenjogúvá teszi a magyarokat Szlovákiában”*.¹⁹ Ezzel jelezte, hogy magyar területi követelésnek nincsen helye. Az ígényelt öt falu lakossága 1946. augusztus 11-én tömeggyűlésen adott hangot a felháborodásának, amit táviratban a békekonferencia tudomására is hoztak.

4. A hídfő területének megfelelése

Mivel a csehszlovák területi igényről a magyar delegáció hivatalosan nem tudott, erről haladéktalanul tájékoztatták, és a párizsi békekonferencia Magyar Területi és Politikai Bizottsága a magyar észrevételek megtételére határidőt szabott. A magyar delegáció memorandumát augusztus 27-én nyújtotta be, amelyben tagadta, hogy Pozsony fejlődéséhez valóban szükség volna erre a 145 km²-nyi területre, felhívta a magyarokból, horvátokból és németekből álló hétezres lakosság tiltakozására a figyelmet, utalt a kért területen áthaladó Budapest-Bécs országút forgalmának várható megnehezedésére, továbbá emlékeztetett az Atlanti Charta szel-

¹⁸ Gyöngyösi János, *Berki (Sáros vármegye), 1893. máj. 3. – †Budapest, 1951. okt. 29. Magyar politikus, kiszagdapárti országgyűlési képviselő, az Ideiglenes Nemzeti Kormány külügyminisztere. 1947. febr. 10-én ő írta alá a párizsi békeszerződést.

¹⁹ Idézi Romsics *i.m.* 160.

lemére.²⁰ Mindazonáltal a szeptember 6-i ülésen a csehszlovák követelést „energikusan” támogatta mind Jugoszlávia, mind Ukrajna képviselője. Meghallgatták a folyósón várakozó Sebestyén Pál²¹ külügyminiszter-helyettest is, aki igyekezett a figyelmet a területkövetelés és a magyar lakosság egy részének kitelepítési szándéka közötti ellentmondásra ráirányítani. Az ausztrál küldött végül azt javasolta, hogy állítsanak fel egy külön albizottságot a kérdés kivizsgálására.

A szeptember 9-i ülés fontos fordulatot hozott, mivel az amerikai Bedell Smith tábornok²² ugyan „rokonszenvesnek” találta a pozsonyi hídfő kiszélesítésére vonatkozó javaslatot, de úgy vélte, hogy a Budapest és Bécs közötti forgalom biztosítása érdekében Rajka és Bezenye maradhatna Magyarországon. Továbbá elképzelhetetlennek tartotta, hogy kétszázezer magyar kitelepítését az Egyesült Államok elfogadja. A hídfő és a kitelepítés ügyének összekapcsolását Juraj Slávik csehszlovák nagykövet²³ – a szovjet képviselővel egyetértésben – hevesen ellenezte, ám immár sor került az albizottság kiküldésére, amelynek azonban Ausztrália, Kanada, Új-Zéland és Ukrajna mellett – az Egyesült Államok tiltakozása ellenére – maga az érintett, Csehszlovákia is tagja lett.

²⁰ Az Atlanti Charta az Amerikai Egyesült Államok elnöke, Franklin D. Roosevelt és Nagy Britannia miniszterelnöke, Winston Churchill által 1941. augusztus 14-én aláírt dokumentum, melyben a két állam kijelenti, hogy a háború során nem szeretné növelni területeit.

²¹ Sebestyén Pál, *Budapest, 1893. szept. 11. – †Budapest, 1973. okt. 18. Jogász, diplomata, fordító. 1921-től a fiumei magyar konzuli kirendeltség vezetője, 1923 és 1932 között kormány megbízott a trianoni békeszerződés alapján létesített vegyes döntőbíróóságok mellett. 1937-től a Külügyminisztérium nemzetközi jogi osztályának vezetője. Tagja volt a párizsi békekonferencián részt vevő magyar küldöttségnek.

²² Walter Bedell „Beetle” Smith, *Indianapolis (Indiana) 1895. okt. 5. – †Washington, 1961. aug. 9. Vezérkari főnök, nagykövet, külügyminiszter-helyettes. Eisenhower vezérkari főnöke a tunéziai hadjáratban, Olaszország lerohanásánál és a nyugat-európai hadjáratban a II. világháború alatt. Az Amerikai Egyesült Államok szovjetuniói nagykövete (1946. ápr. 3. – 1948. dec. 25.), a központi hírszerzés (CIA) igazgatója (1950. okt. 7. – 1953. febr. 9.), külügyminiszter-helyettes (1953. febr. 9. – 1954. okt. 1.).

²³ Juraj Slávik, *Dobronya (Zólyom vármegye), 1890. jan. 28. – †Washington, 1969. máj. 30. Szlovák politikus, diplomata, író és fordító. 1940 és 1945 között az emigráns csehszlovák kormány belügyminisztere, 1947 és 1948 között az Amerikai Egyesült Államokban Csehszlovákia nagykövete.

5. A hídfő, mint a csehszlovákiai magyarság jogállásának biztosítója

Az albizottság a hídfő ügyét öt alkalommal tárgyalta, és mivel annak kanadai elnöke, illetve az új-zélandi és az ausztráliai küldött is az amerikai javaslatot támogatta, így a Csehszlovákiát képviselő Vavro Hajdú nagyobb ellenállás nélkül beletörődött a redukált megoldásba.²⁴ Az albizottság a három Pozsonnyal szembeni falu Csehszlovákiához csatolását 1946. szeptember 28-án négy igen szavazattal és egy tartózkodással elfogadta, kikötötte azonban, hogy az átengedett terület lakossága minden Csehszlovákiában érvényes emberi jogot megkap. A határozat megszavazásától tartózkodó ausztrál küldött külön nyilatkozatot tett: a három faluért „Csehszlovákiának valahol másutt azonos értékű területet kellene felajánlania Magyarországnak”²⁵ – szögezte le.

A Magyar Területi és Politikai Bizottság folytatta az üléseit az albizottsági ülések alatt, ahol szeptember 20-án Bedell Smith megismételte, hogy az egyoldalú kitelepítés az Egyesült Államok számára elfogadhatatlan, és utalt arra, hogy ha Csehszlovákia nem hajlandó tárgyalóasztalhoz ülni a magyarokkal, akkor a Pozsonnyal szembeni falvakra sem számíthat. A szovjet Visinszkij²⁶ viszont határozottan támogatta a csehszlovák tervet, azt „korrektnek” és minden „embertelenségtől mentesnek” nevezte. Olyan magatartás a magyaroké – mondta –, „mintha egy sokgyermekes családjának a szomszédokhoz tuszkolná gyermekeit, nem akarná nevelni őket, és arra hivatkozna, hogy tehertételt és nehézséget jelentenek számára”.²⁷

²⁴ Vavro Hajdú, *Szenice (Nyitra vármegye), 1913. aug. 8. – †München, 1977. júl. 15. Csehszlovák kommunista politikus, Csehszlovákia képviselője az ENSZ-ben, külügy-miniszter-helyettes.

²⁵ Idézi Romsics i.m. 214.

²⁶ Andrej Januarjevics Visinszkij, *Ogyessza, 1883. dec. 10. – †New York, 1954. nov. 22. Lengyel nemzetiségű szovjet jogász, politikus. 1935-től a Szovjetunió főügyésze, a sztálini tisztogatások főszereplője. „Maradandót” alkotott a büntetőjog elméletében is, a bizonyítékok királynője a vádlott beismerő vallomása hírhedt alaptézise szerint. 1940-től kezdve haláláig külügyi népbiztosként/külügyminiszterként működött, a Szovjetunió állandó képviselője volt az ENSZ-ben 1946 és 1949 között.

²⁷ Idézi Romsics i.m. 218.

Szeptember 23-án a csehszlovák indítványt továbbra is támogatta Jugoszlávia, Ukrajna és Belorusszia képviselője, Nagy-Britanniáé azonban szembefordult vele. Lord Samuel Hood²⁸ az amerikai állásponttal egyezően kijelentette, hogy országa a magyarok egyoldalú kitelepítésébe nem egyezik bele, még Csehszlovákia iránti rokonszenve ellenére sem. Romsics úgy látja, hogy Nagy-Britannia felépítésében része lehetett annak a találkozásnak, amely Hood kezdeményezésére néhány nappal korábban jött létre Kertész Istvánnal, a magyar békedelegáció főtítkárával.²⁹ Hood érdeklődött ugyanis, hogy ha elfogadnák a csehszlovák javaslatot, akkor a magyar delegáció mit fog tenni. Kertész azt válaszolta, hogy ő maga azonnal hazautazna, mert a továbbiakban nem látná értelmét a magyar jelenlétnek Párizsban, a koalíciós kormány pedig, amely a nyugati demokrácia elveit a térségben egyedül képviseli, „minden bizonnyal összeomlana”. Szeptember 30-án az ausztrál delegátus, Alfred Stirling³⁰ is külön nyilatkozatot tett, jelezve, hogy amíg a kitelepítés kérdésében nem lesz megállapodás, Ausztrália nem dönt a hídfő ügyében.

Mivel biztosra lehetett venni, hogy az egyoldalú áttelepítésre vonatkozó indítvány fenntartása esetén az albizottság ajánlását a Pozsonnyal szembeni három falu átengedéséről az angolszász hatalmak nem fogják megszavazni, október 2-án a csehszlovák

²⁸ Lord Samuel Hood, *1910. okt. 15. – †1981. okt. 13. Brit külügyminisztériumi tisztviselő, diplomata. 1945 és 1947 között az Egyesült Királyság delegációjának tagja a Külügyminiszterek Tanácsának londoni, párizsi, New York-i és moszkvai ülésein és a párizsi békekonferencián is 1946-ban.

²⁹ Kertész István, *Putnok, 1904. ápr. 8. – †Notre Dame (Indiana, Amerikai Egyesült Államok), 1986. jan. 26. Magyar jogász, diplomata. 1938-ban került a Külügyminisztériumba, ahol főleg nemzetiségi ügyek intézése volt a feladata. 1942-től a bukaresti magyar követség tisztviselője. 1947-től római nagykövet, de hivatali idejének lejárta után nem tért vissza Budapestre. 1949-től történelmet és politikatudományt tanított amerikai egyetemeken.

³⁰ Alfred Thorp Stirling, *1902. szept. 8. – †1981. júl. 3. Ausztrál diplomata, 1937-től összekötő tiszt Londonban. Miután 1949-től nagykövet volt Hollandiában, majd Franciaországban (1955–1959), a Fülöp-szigeteken (1959–1962), Olaszországban (1962–1967) és Görögországban (1964–1965), hazatért Ausztráliába. A '70-es években hét könyvet írt meg, sohasem házasodott meg. Első diplomáciai megbízatásaira anyja és Dorothy testvére is elkísérte.

delegátus az áttelepítésre vonatkozó indítványát jobbnak látta visszavonni. Ugyanakkor elfogadta azt az Új-Zéland delegátusa által előterjesztett javaslatot,³¹ mely szerint „Magyarország kétoldalú tárgyalásokba fog bocsátkozni Csehszlovákiával abból a célból, hogy rendezze azoknak a Csehszlovákiában lakóhellyel bíró magyar etnikai eredetű lakosok ügyét, akik a lakosságcsere tárgyában 1946. évi február 27-én kelt Egyezmény³² értelmében nem fognak Magyarországra áttelepülni.”³³ Ezt követően az október 3-i ülésen a békekonferencia Magyar Területi és Politikai Bizottsága a három községet egyhangúan Csehszlovákiának ítélte.

6. Az utolsó kísérlet

Mialatt a New Yorkban ülésező Külügyminiszterek Tanácsa 1946. november 3. és december 12. között a párizsi békekonferencia ajánlásait véglegesítette, a magyar kormány – új fejleményekre tekintettel – a három község elcsatolásának törlését ismét kérte. Ugyanis a prágai kormány 1946 novemberében felújította az 1945 végén már elkezdett, de a lakosságcserere vonatkozó tárgyalások miatt leállított magyar lakosság cseh-morva területekre való deportálását. A magyar kezdeményezés azonban ezúttal is eredménytelen maradt.

Mindazonáltal Romsiccsal egyet kell értenünk abban, hogy a pozsonyi hídfő területének a megfelelése és a csehszlovákiai ma-

³¹ Jakabffy Imre ironikus hangú memoárjában úgy emlékezik vissza, hogy a Magyarország által átadandó területet „birkalegelőnek” becsmérelte Új-Zéland delegátusa. Jakabffy Imre: A pozsonyi hídfő. Életünk, XXXVI. 1998/10. 918. Ld. még: Balahó Zoltán – Gál Vilmos: A pozsonyi hídfő története. Jakabffy Imre publikálatlan naplója az 1947-es magyar–csehszlovák határmegállapító bizottság munkájáról. In: Kovács Tibor (főszerk.): *Folia Historica. A Magyar Nemzeti Múzeum Történeti Évkönyve*. XXIII–II. kötet. Budapest: Magyar Nemzeti Múzeum, 2002. 179–200.

³² 1946. évi XV. törvény a Magyarország és Csehszlovákia között lakosságcsere tárgyában Budapesten 1946. évi február hó 27. napján kelt magyar–csehszlovák egyezmény becikkelyezéséről. A magyar–csehszlovák lakosságcsere szakirodalma igen bő, monografikus feldolgozás is készült: G. JAKÓ Mariann – HÖGYE István: *A magyar–szlovák lakosságcsere és előzményei, 1945–1948*. Miskolc, Borsod–Abaúj–Zemplén Megyei Levéltár, 1995.

³³ Idézi Romsics i.m. 222.

gyarok egyoldalú kitelepítésének az elvetése – az adott helyzetet figyelembe véve – a sok negatívum mellett akár a békekonferencia pozitívumának is értékelhető. A párizsi békekonferencia döntései a csehszlovák közvéleményre is kiábrándítóan hatottak, Martin Hano szlovák újságíró 1946 novemberében ezt írta: *„Csehszlovákiát Jugoszláviával összekötő korridorról voltak híreink, Vácról és Miskolcra luttogtunk, Közép-Szlovákiának Kassával való összeköttetéséről dél felől. Aztán visszavonulást fújtak: maradt a München előtti határ, a harmadik fázis pedig már a védekezés volt, előkészületek a magyar étvágy harapásának a kivédésére.”*³⁴ Mindehhez még hozzá kell tennünk, hogy a két háború között Csehszlovákiához tartozó Kárpátalja Szovjetunióhoz csatolásáról már 1945. június 29-én létrejött az államközi szerződés a Szovjetunió és a Csehszlovák Köztársaság között.

³⁴ Uo. 229.

A BENEŠ-DEKRÉTUMOK ÉS A HOZZÁ KAPCSOLÓDÓ MAGYARELLENES INTÉZKEDÉSEK (1945-1949)

1. Egy soknemzetiségű, mesterséges államalakulat létrehozása

A Párizs környéki békék¹ Csehszlovák Köztársaság néven gazdasági és stratégiai szempontok alapján egy olyan mesterséges államalakulatot hoztak létre, amely – mint utólag bebizonyosodott – nem tudott egyben maradni, akárcsak Jugoszlávia. Minden egyes nagyobb kataklizma, rendszerváltozás vagy háború időszakában – részben magától, részben külső hatásokra – felbomlott, részekre szakadt. Csehországból, Morvaországból, Sziléziából, valamint az első világháborút lezáró békeszerződés értelmében az országhoz csatolt Felvidékből² alakult köztársaság, többnemzetiségű ország lett: csehek (51%), szlovákok (16%), németek (22%), magyarok (5%) és ruszinok (4%) laktak benne, egy hosszan elnyúló, 1000 km-es, kelet felé egyre keskenyedő, Kárpátalján alig 70 km-es vékony sávban. Nem csak etnikailag volt nagyon különböző a lakosságának az összetétele, hanem gazdaságilag is rendkívül tagolt lett. A cseh területeknél az egy főre eső nemzeti jövedelem az 1938-as, utolsó békeév nemzeti jövedelem alapján történő számítása szerint másfélszerese, 1.5-szerese az ausztriainak,³ míg a Felvidék, illetve a Kárpátalja a szegényebb régióhoz tartoztak, különösen igaz ez Kárpátaljára, amely annak idején Magyarországnak is a legszegényebb területe volt. Mivel Csehszlovákiát több országból rakták össze, a közlekedése sem illeszkedett egymáshoz. Prágától Munkácsig körülbelül ugyanannyi ideig tartott az út, mintha Prágából Londonba

¹ Macmillan, Margaret: Béketeremtők. Az 1919-es párizsi békekonferencia. Budapest: Gabo. 2005.; Galántai József: A trianoni békekötés, 1920: A párizsi meghívástól a ratifikálásig. Budapest: Gondolat Könyvkiadó. 1990.

² Az új állam területe 140 508 km². Ebből Csehország 56 062 km², Morvaország és Szilézia 26 808 km², Szlovákia 49 021 km², Kárpátalja 12 617 km²,

³ Wiegand Győző: Két levél. In: *Valóság* - 1988/9., 106.

mentünk volna. Ezt a közigazgatási szempontból is rendkívül heterogén területet nem volt könnyű egységesen igazgatni.

A csehszlovák–magyar államhatárt nem etnikai, hanem stratégiai, gazdasági és közlekedési szempontok alapján húzták meg. Így a trianoni békeszerződés értelmében mintegy 1 millió 70 ezer magyar anyanyelvű került a frissen kikiáltott Csehszlovákiához. Ezzel létrehozták az akkori Európa legnagyobb ún. határkisebbségét.⁴

A csehszlovák politikai vezetésnek mindig is nagyon jók voltak a nemzetközi kapcsolatai, a médiával való rendelkezés és kapcsolattrendszer is egészen kiváló volt, úgyhogy a nemzetközi közvéleménnyel és még a magyarországi kutatókkal is el tudták hitetni azt, hogy Csehszlovák Köztársaság lett az egyik legdemokratikusabb ország Európában. Ez ellen a hamis állítással szemben Bibó István tiltakozott, hiszen a csehszlovák demokrácia csak a nemzetiségi jogokig tartott. A magyarok közül sokan nem kaphattak csehszlovák állampolgárságot, a magyar köztisztviselőket elűldözték, közel 130 ezer magyar volt kénytelen a Felvidékről elmenekülni. A földreformot úgy igyekeztek végrehajtani, hogy a magyaroktól elvett földet a szlovákok kapják. A magyar iskolák számát folyamatosan csökkentették.⁵ Csehszlovák Köztársaság még a Saint-Germain-i nemzetközi kisebbségvédelmi szerződésben vállalt kötelezettségeit sem tartotta be, hiszen azok már csak szűkített értelmezéssel kerültek be az alkotmánylevélbe. A nemzetiségi jogokra vonatkozó törvények pedig még tovább léptek ezen az úton. A tényleges gyakorlat, illetve a jogalkalmazás pedig kifejezetten diszkriminatív módon történt.⁶ Mindenekelőtt manipulálták a népszámlálást.⁷ A magyarság hátrányára szervezték át a területi közigazgatást, hogy minél kevesebb olyan járás legyen, ahol a nemzetiségi lakosság eléri

⁴ Palotás Zoltán: *A trianoni határok*. Budapest: Interedition. 1990, 45.

⁵ Ölvedi János: *Napfogyatkozás*. Magyarok Szlovákiában: New York, Püski. 1985, 33.

⁶ Szabó Imre: A csehszlovák kisebbségi rendszer változásai. In: *Valóság* 1946/6-9., 11.

⁷ Gyurgyík László: A csehszlovákiai magyarság a népszámlálások tükrében. In: *Fejezetek a csehszlovákiai magyarság történetéből*. Pozsony: Kalligram Könyvkiadó. 1993, 7.; Popély Gyula: *Népfogyatkozás. (A csehszlovákiai magyarság a népszámlálások tükrében 1918 – 1945)*. Budapest: Írók Szakszervezete Széphalom Könyvműhely – Regio. 1991, 27.

a nyelvhasználathoz szükséges arányt. Az ún. választási földrajz révén is hátrányos helyzetbe hozták a magyar nemzetiségűeket. 1920-ban átlagban 19 753 szavazat kellett egy szlovák, míg 27 697 szavazat (tehát 40%-al több!) egy magyar mandátum megszerzéséhez. Prágában egy szenátor megválasztásához 73 949, Érsekújvárott 105 504, míg Kárpátalján 143 007 szavazat kellett.⁸ Ráadásul a „*test-vérnemzet*” szlovákok is hátrányos helyzetbe kerültek, hiszen cseh hivatalnokok vették át a keleti területek igazgatását.⁹

2. A Csehszlovák Köztársaság első szétesése

Amikor a német fenyegetés egyre erőteljesebb lett, és bekövetkezett az, ami azóta is az egyik szégyene a nyugati nagyhatalmaknak, vagyis hogy Csehszlovákiát teljes mértékben magára hagyták, és fölállozták a német birodalom követeléseivel szemben.¹⁰ Így nagyon rövid időn belül darabjaira esett szét Csehszlovákia, Beneš¹¹ elnök is a területi veszteség és a német nyomás következtében október 5-én lemondott, és átadta pozícióját Emil Hácha,¹² a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökének, aki ezután tehetetlenül szemlélte a további eseményeket. Amikor a cseh területeket a németek megszállták, a szlovák parlament is rögvest kimondta Pozsonyban az elszakadásukat Csehszántától és deklarálta az önálló Szlovákia megalakulását.¹³

⁸ Vigh Károly: *A szlovákiai magyarság sorsa*. Budapest: Bereményi Könyvkiadó. 1992, 45.

⁹ Bibó István: Az európai egyensúlyról és békéről. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok. Első kötet 1935-1944*. Budapest: Magvető Könyvkiadó. 1986, 511-512.

¹⁰ Ádám Magda: A müncheni egyezmény. In: *Társadalmi Szemle - 1988/8-9.*, 139-144.

¹¹ Edvard Beneš (1884-1948) Csehszlovákia második elnöke, Csehszlovákia létrehozásának legerőteljesebb hirdetője és megvalósítója. Lásd: Ádám Magda: *Ki volt valójában Edvard Beneš?* Budapest: Gondolat. 2009.

¹² Emil Hácha (1872-1945) cseh ügyvéd, Csehszlovákia és a Cseh-Morva Protektorátus elnöke. A II. világháború után Háchát letartóztatták, majd azonnal börtönkórházba kellett szállítani, ahol hamarosan elhunyt.

¹³ Kováč, Dušan: *Szlovákia története*. Pozsony: Kalligram. 2001, 207.

3. A Beneš-i emigráció

A londoni emigrációban Benešek még az első indulatukban nem is annyira a magyarok ellen, hanem a szlovákok ellen ágáltak és őket tartották az egyik fő felelősnek Csehszlovákia széteséséért. Beneš nagy-britanniai tartózkodása idején levonta a müncheni események tanulságait, és úgy vélte, az országát cserben hagyó nyugatiak helyett a Szovjetunió támogatását kell keresnie, ezért 1943 decemberében Moszkvába utazott. Megkötötte Sztálinnal a cseh-szovjet örökbarátsági szerződést,¹⁴ amelyben az egyik záradék értelmében Kárpátalját ajándékuul átadják, mondván, hogy addig is csak letétként őrizték ezt a területet. Kárpátalja korábban sohasem tartozott orosz vagy ukrán fennhatóság alá, a területváltozással a Szovjetunió területe beékelődött Magyarország és Lengyelország közé, a Szovjetunió Magyarország közvetlen szomszédjává vált.¹⁵

Akkor már a korábbi érvelés megfordult a Josef Tiso vezette fasiszta Szlovákiáról, amely még Lengyelország lerohanásában is részt vett, és valódi utolsó csatlósa volt Hitlernek, mivel róla nem ejtenek egyetlenegy szót sem.¹⁶ A németeket és magyarokat tették meg kollektíven felelősnek azért, hogy 1938-ban a Csehszlovák állam fölbomlott. Együttal kárhoztatták a Masaryk¹⁷ nevéhez köthető 1918-as alkotmányt, amely szerintük túl nagy engedményeket tett a nemzetiségeknek. A pánszlávizmust¹⁸ ekkoriban erőteljesen támogató Sztálin és Molotov pedig jó partnerek ezen a területen, egyál-

¹⁴ Kaplan, Karel: *Csehszlovákia igazi arca 1945-1948*. Pozsony: Kalligram Könyvkiadó. 1993, 7.

¹⁵ A szerződés szövegét lásd: Halmosy Dénes: *Nemzetközi szerződések 1918-1945. A két világháború közötti korszak és a második világháború legfontosabb politikai szerződései*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1966, 632-635.

¹⁶ Jozef Tiso (Tisza József, 1887-1947), szlovák pap és politikus, az 1939-1945 közötti első Szlovák Köztársaság elnöke. Lásd: G. Kovács László – Kamenec, Iván: *Jozef Tiso*. Dunaszerdahely: Nap Kiadó. 1997.

¹⁷ Tomáš Garrigue Masaryk (1850-1937) cseh filozófus, politikus, Csehszlovákia egyik alapítója és első elnöke. Lásd: Vigh Károly: *Masaryk és a magyarok*. In: *Magyar Szemle - 2007/1-2, 2007/3-4.*, 101-122, ill. 109-125.

¹⁸ Gecse Géza: *Bizáncról Bizáncig. Epizódok az orosz pánszlávizmus történetéből*. Budapest: Interetnica. 1993.

talán nem ellenkezik egy olyanfajta megoldás, hogy a németek mellett a magyarokat is ki kell telepíteni Csehszlovákia területéről, felszámolva ezzel a magyar kisebbséget, s kialakítva így egy szláv nemzetállamot.

Az első bécsi döntésnél, amikor Teleki Pál ún. vörös térképe (*carte rouge*) alapján hajszálpontosan meg lehetett húzni azt a vonalat, ahol a magyar lakosság 80-90%-os többségben élt, és Teleki megmondta, hogy ő neki nincs szüksége szlovák területekre, ezt a határt teljesen az etnikai elvek alapján alakítsuk ki. (Az első bécsi döntés értelmében 1938. november 2-án ugyanis 11.927 négyzetkilométer terület, Komárom, Érsekújvár Dunaszerdahely, Somorja, Beregszász, Losonc, Ipolyság, Léva, Rozsnyó, Kassa, Ungvár és Munkács városa – mintegy 1.050.000 lakossal, amelyből 86,5% magyar volt, visszakerült Magyarországhoz, de Pozsony Csehszlovákiában maradt.) Aligha férhet hozzá kétség, hogy ez a döntés fedte az etnikai határokat, és aligha eredményezett volna mást vagy többet egy nemzetközi ellenőrzés mellett tartott népszavazás is, ezért Beneš, illetve a csehszlovák vezetés álláspontja egyértelműen a magyar lakosságnak valamilyenfajta kitelepítésére, elűzésére irányult. Ezt a politikát a szlovák kommunista párt támogatta leginkább, Gustav Husák vezetésével, aki később majd Csehszlovákia első számú vezetője is lett a prágai tavasz után.

4. Kassai kormányprogram

A harcok a cseh országrészben még tartottak, amikor 1945. április 4-én Kassán Beneš, mint köztársasági elnök kinevezte az új csehszlovák kormányt, amely másnap kihirdette a már Moszkvában kidolgozott kormányprogramot. Az ún. Kassai Kormányprogram¹⁹ (hivatalos nevén: a Csehek és a Szlovákok Nemzeti Frontja Első

¹⁹ Eredeti cseh szöveg: Veselý, Zdeněk: (szerk.): *Dějiny českého státu v dokumentech*. Praha: Victoria Publishing. 1994, 351-359. Magyar fordítás: Szarka László: (szerk.): *Jogfosztó jogszabályok Csehszlovákiában. 1944 – 1949*. Komárom: MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet – Kecskés László Társaság. 2005, 37-51.

Kormányának Programja) a Csehszlovák Köztársaság szétverésével vádolta a német és magyar nemzetiségű lakosokat, kollektív bűnösöknek minősítve őket. Ezért a nem szláv nemzetiségűeket ki kell űzni és etnikailag homogén szláv nemzetállamot kell létrehozni. A Kormányprogram V. fejezete kimondta, hogy azokban a járásokban, ahol a lakosság nem szláv, ott közigazgatási biztosokat kell kinevezni. A VIII. fejezet a magyar nemzetiségű lakosokat megfosztotta az állampolgárságuktól. Egyúttal előírta az államigazgatás „megtisztítását a nem szláv elemektől.” A XI. fejezet kimondta, hogy az állampolgárságuktól megfosztott magyaroktól el kell venni az ingatlanaikat: földjeiket, házaikat. (A Szlovák Kommunista Párt új honfoglalásra szólította fel a szlovákokat: „A szlovák parasztnak és munkásnak, akiket kiszorítottak a gazdag déli területekről és századokon keresztül a hegyek között elnyomtak, meg kell ismét kapnia ezeket a régi szlovák területeket és a lehetőséget a rendes emberi élethez.”²⁰) A XV. fejezet előírta a magyar nyelvű iskolák azonnali bezárását. Ennek következtében 800 magyar tanítású nyelvű iskola és egyéb oktatási intézmény szűnt meg, 100 ezren nem tanulhattak tovább.²¹

A Szlovák Nemzeti Tanács belügyi megbízottja 1945. április 7-én rendeletet adott ki, amely a magyar lakosságot szinte teljes mértékben megfosztotta az alanyi jogaitól. (A kollektív felelősségre vonás arra a 70 ezer magyarra is kiterjedt, aki 7 évig a Tiso vezette fasiszta állam ellenzéke és áldozata volt.) Ezt egészítették ki a további rendelkezések: a magyarok vagyonának állami kezelésbe vételéről, a magyar közalkalmazottak elbocsátásáról, a magyarok nyugdíjának megvonásáról, a magyar nyelvhasználat egyházi szertartásokon való betiltásáról, a magyar hallgatók egyetemekről történő kizárásáról, a magyar kulturális és társadalmi egyesületek betiltásáról, vagyonuk elkobzásáról, a magyarok házainak, lakásainak elkobzásáról, a magyarok üzleteinek, műhelyeinek zárgondnokság alá vételéről, a magyarok bankbetéteinek befagyasztásáról, a magyar

²⁰ Balogh Sándor: *Magyarország külpolitikája 1945–1950*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó. 1988, 104.

²¹ Janics Kálmán: *A hontalanság évei: A szlovákiai magyar kisebbség a második világháború után, 1945–1948*. Pozsony: Madách Könyv- és Lapkiadó. 1992, 138.

nyelvhasználat közhivatalokban történő betiltásáról, a magyar nyelvű újságok, könyvek kiadásának betiltásáról, a magyarok rádió készülékeinek elkobzásáról, továbbá a magyarok polgári jogi keresetet nem indíthatnak, büntetőjogi feljelentést nem tehetnek, közmunkára bármikor elvihetik őket.

5. A Beneš-dekrétumok jogforrási jellege, és a hozzájuk kapcsolódó jogszabályok²²

A Kassai Kormányprogramot Beneš, mint köztársasági elnök „törvényesítette.” 1945. május 14. és október 27. között 143 köztársasági elnöki dekrétum született, melyek közül 13 közvetlenül, körülbelül 20 pedig közvetve érintette a kollektívan bűnösnek tekintett németeket és magyarokat. A magyar lakosság elleni rendelkezések három csoportra oszthatók:

5.1. Az egyéni bűnösség megállapítását feltételező intézkedések

A 33/1945. számú Szlovák Nemzeti Tanácsi rendelet alapján meghozott népbírói döntések.

5.2. A Nemzetközi szerződések alapján végrehajtott intézkedések

Az 1946. február 27-én aláírt csehszlovák-magyar lakosságcsere egyezmény

5.3. A Beneš-dekrétumok és a Szlovák Nemzeti Tanács kollektív bűnösséget kimondó rendelkezései

- 5/1945. sz. dekrétum az elnyomás idején kötött egyes vagyoni jogi ügyletek érvénytelenségéről, továbbá a németek, magyarok, az árulók, a kollaboránsok, valamint egyes szervezetek és intézetek vagyonának nemzeti gondnokság alá helyezéséről

²² Szarka László 2005 i.m. 93-150.; Mayer Judit: (szerk.): *Edvard Beneš elnöki dekrétumai, avagy a magyarok és a németek jogfosztása*. Pozsony: Pannónia Könyvkiadó. 1996.; Popély Árpád - Sutaj, Stefan - Szarka László: (szerk.): *Beneš-dekrétumok és a magyar kérdés, 1945-1948: történeti háttér, dokumentumok és jogszabályok*. Máriabesnyő-Gödöllő: Attraktor. 2007.

- 12/1945. sz. dekrétum a németek, magyarok, árulók és a cseh és szlovák nemzet ellenségei földtulajdonának elkobzásáról és gyorsított ütemben történő elosztásáról
- 16/1945. sz. dekrétum a náci bűnösök, árulók és segítőik megbüntetéséről és a rendkívüli népbíróságokról
- 27/1945. sz. dekrétum a belső telepítés egységes igazgatásáról (hatályon kívül helyezte a 18/1950. sz. törvény)
- 28/1945. sz. dekrétum a németek, magyarok és az állam más ellenségei mezőgazdasági földjének cseh, szlovák, valamint más szláv földművesekkel való betelepítéséről
- 33/1945. sz. alkotmánydekrétum a német és magyar nemzeti-ségű személyek csehszlovák állampolgárságának rendezéséről
- 59/1945. sz. dekrétum az állami közalkalmazottakról
- 67/1945. sz. dekrétum a megbízhatatlan közalkalmazottak átvilágításáról
- 71/1945. sz. dekrétum a csehszlovák állampolgárságukat elveszített személyek munkakötelezettségéről (hatályon kívül helyezte a 65/1965. sz. törvény)
- 81/1945. sz. dekrétum az egyesületek ügyében hozott intézkedésekről
- 88/1945. sz. dekrétum az általános munkakötelezettségről (hatályon kívül helyezte a 65/1965. sz. törvény)
- 95/1945. sz. dekrétum a bankbetétek és egyéb megtakarítások kifizetéséről
- 108/1945. sz. dekrétum az ellenséges vagyon elkobzásáról és a nemzeti újjáépítési alapokról
- 137/1945. sz. alkotmánydekrétum az állami szempontból megbízhatatlan személyek forradalmi időszakban történő őrizetbe vételéről

5.4. Fontosabb Szlovák Nemzeti Tanácsi rendeletek:

- 6/1944. sz. rendelet a német és magyar nemzeti kisebbség oktatásügyének és istentiszteleti nyelvének rendezéséről
- 33/1945. sz. rendelet a fasiszta bűnösök, megszállók, árulók és kollaboránsok megbüntetéséről és a népbíróság létesítéséről

- 50/1945. sz. rendelet a vagyon nemzeti gondnokság alá helyezéséről
- 104/1945. sz. rendelet a németek, magyarok, árulók és a szlovák nemzet ellenségeinek vagyonelkobzásáról, mezőgazdasági vagyontárgyai gyorsított felosztásáról
- 105/1945. sz. rendelet a munkatáborok létrehozásáról

A Beneš-dekrétumok alapján meg kellett állapítani, hogy ki számít magyarnak. Ez különösen a vegyes lakosságú területeken volt nehéz. Nem csak a magyar anyanyelvűeket sorolták ide, vagy azokat, akik a népszámláláskor magyarnak vallotta magát, vagy tagja volt valamilyen magyar pártnak, hanem például szubjektív szempontok szerint is kategorizáltak, például az, akit esetleg magyarnak tartott a környezete.

A magyarokra vonatkozóan a 33/1945. számú dekrétum a bűnösség vélelmét deklarálta. Eszerint csak akkor mentesülhetett volna az érintett személy hátrányos megkülönböztetés alól, ha bizonyítja, hogy tevőlegesen kiállt a Csehszlovák Köztársaság mellett. Ezt arra a hamis vádra alapozták, hogy a Csehszlovák Köztársaság területén élt magyar nemzetiségű lakosok kollektíve bűnösök, hiszen hozzájárultak a köztársaság széteséséhez.

Ezek a rendelkezések automatikusan megfosztották a magyarokat az állampolgárságuktól, ami a nyugdíj és más állami járadékok megvonását, az állami alkalmazásból való elbocsátást is maga után vonta. A magyar nemzetiségű magánalkalmazottakat el kellett bocsátani a munkahelyükről. Betiltották a magyar nyelv használatát a közéletben, kizárták a magyar hallgatókat az egyetemekről, feloszlatták a magyar kulturális egyesületeket, befagyasztották a magyarok bankbetétjeit. Elkobozták a magyarok ingó és ingatlan vagyonát, a földeket szlovák telepeseknek adták. Megszüntették a magyar iskolákat, tilos volt magyar nyelven istentiszteletet szolgáltatni. A magyarok elvesztették alanyi jogaik legnagyobb részét. A velük szembeni sérelmek esetén még perbeli jogképességgel sem rendelkezhettek.

Kérdéses azonban, hogy egyáltalán Beneš valóban köztársasági

elnök volt-e ekkor és joga volt-e elnöki dekrétumokat kiadni? Csehszlovákiában az államfőt hét évre választották (58. §, 2. c.), Beneš mandátuma tehát 1942. december 17-én járt volna le. Az alkotmány²³ természetesen lehetővé tette az elnök számára, hogy lemondjon (59. §), de az közömbös volt, hogy milyen indítekból. Ennek körülményeivel az alkotmánylevél nem foglalkozott, csupán arról rendelkezett, hogy ilyen esetben új elnököt kell választani (uo.). Beneš a müncheni konferencia után, amely elrendelte, hogy a németek lakta vidékeket adják át Németországnak, 1938. október 5-én lemondott és 22-én – magánemberként – elhagyta az országot. 1939. november 30-án még gratulált is utódjának.²⁴ 1939. március 16-án táviratban fordult Roosevelt amerikai elnökhöz, arra kérve az Egyesült Államok kormányát, hogy ne ismerje el a cseh országrészek egy nappal korábbi náci megszállását. Ezt már, mint „Csehszlovákia volt elnöke” írta alá, tehát akkor még elismerte saját lemondását, sőt Háchának is gratulált megválasztásához. Emil Háchát 1938. november 30-án választotta meg a kétkamarás nemzetgyűlés államfővé az alkotmány által előírt módon. A háromszáztizenkét szavazatból kétszázhetvenketten adták le rá voksukat, de már száznyolcvanhárom igen esetén is érvényes lett volna a választás.

Beneš londoni emigrációja során megbánta, hogy lemondott a köztársasági elnöki posztjáról és ezért a náci fenyegetésre hivatkozva kijelentette, hogy ez az aktusa érvénytelen volt, és „visszavette” köztársasági elnöki jogkörét, s innentől kezdve saját magát tekintette Csehszlovákia egyedüli törvényes képviselőjének. Ennek azért lett jelentősége, mert amikor 1944-45-ben a németek által megszállt országokban konszolidálni kellett az alkotmányos berendezkedést, és a demokratikus választásokig ideiglenes megoldásokat kellett alkalmazni, ebben az átmeneti időszakban mindenhol valamilyen szuverenitást megtestesítő intézményt kellett létre hozni. Egyes országokban különbözőképpen oldották meg ezt a problémát: Franciaországban azt mondták, hogy a francia népfront (Ellenál-

²³ A Csehszlovák Köztársaság alkotmánylevele. Prága: Állami Könyvkiadóhivatal, 1923, 19.

²⁴ Gyönyör József: *Terhes örökség: a magyarság lélekszámának és sorsának alakulása Csehszlovákiában*. Pozsony: Madách-Posonium. 1994, 233.

lás Nemzeti Tanácsa) a szuverenitás megtestesítője,²⁵ lengyeleknél nem a londoni emigráns kormány, hanem a szovjet vezetés által gründolt ún. lublini kormány,²⁶ románoknál I. Mihály király.²⁷

Még relatíve Magyarországon alkalmazták a „*legdemokratikusabb*” megoldást, hiszen a magyar közjogi tradícióknak megfelelően ideiglenes nemzetgyűlést hívtak össze, igaz már Sztálin születésnapjára, december 21-ére időzítve. A nemzetgyűlésnek a képviselőit többé-kevésbé demokratikus módon ösgyűléseken, *ad hoc* jelleggel választották meg. Csehszlovákiában ezzel szemben egyedül Beneš képviselte a jogfolytonosságot, és az egyetlen egy szuverenitást, amely nemcsak jogalkotói hatáskörrel, hanem alkotmánymódosító hatáskörrel is felruházta saját magát.

1945. október 28-ra összehívták Prágában ugyan az ideiglenes egykamarás nemzetgyűlést, amely azonban nem választott testület volt, hanem kinevezés alapján ült össze. Ez szintén ellentmondott az alaptörvénynek, amely egyértelműen leszögezte, képviselővé csak választások által lehet válni (8. és 13. §). 1946. február 28-án az ideiglenes nemzetgyűlés alkotmánytörvényt fogadott el, amellyel az összes köztársasági elnöki dekrétumot „*törvényerőre*” emelte.

6. Szülőföldről való elűzés

Beneš azt kérte a szovjet hadseregtől, hogy lehetőleg észak felől támadjanak déli irányba, hogy a magyar lakosságot menekülésre kényszerítsék a déli területekre, tehát a magyarországi területekre. Egyrészt a hadvezetés ezeket a szempontokat nem tudta figyelembe venni, másrészt pedig a magyar lakosság helyben maradt, nem menekült el a szovjet hadsereg bevonulásakor, és ezért kezdték el

²⁵ Duby, Georges: (szerk.): *Franciaország története II. Az új idők 1852-től napjainkig*. Budapest: Osiris Kiadó. 2007, 434.

²⁶ Paczkowski, Andzej: *Fél évszázad Lengyelország történetéből*. Budapest: 1956-os Intézet. 1997, 110.; Szokolay Katalin: *Lengyelország története*. Budapest: Balassi Kiadó. 1996, 198.

²⁷ Balogh László: *Románia története*. Budapest: Aula. 2001, 103. Durandin, Catherine: *A román nép története*. Budapest: Maecenas Könyvek. 1998, 331.

önhatalmúlag deportálni a magyar lakosságot. A csehszlovák vezetők 1945 áprilisától már készültek a magyarok elűzésére. A Belügyi Megbízotti Hivatal tervezetét Gustáv Husák²⁸ május 25-én a Szlovák Nemzeti Tanács döntéseként ismertette és a hatóságok rögv est el is kezdték annak végrehajtását.

Ezek az intézkedések arra irányultak, hogy ettől a határkisebbségtől nagyon rövid időn belül meg kell szabadulni, lehetőleg a párizsi békeszerződés megkötéséig a legnagyobb részét el kell távolítani Csehszlovákia területéről. Ezen deportálások mellett, továbbá a Magyarországra való átűzés is jellemző ekkor a csehszlovák hatóságok részéről. Ez különösen akkor volt rendkívül kegyetlen, amikor a zajló Dunán kellett minden ingó és ingatlan vagyonukat hátrahagyva átmenekülnie egyes családoknak a magyar oldalra és sokan a menekülés közben meghaltak.²⁹

7. Népbíró sági eljárások

A kassai kormányprogram meghirdetését követően az év végéig a csehszlovák népbíró ságok mintegy 75.000 szlovákiai magyart – elsősorban értelmiségieket – ítéltek el háborús bűnösként és utasítottak ki az országból.³⁰ A népbíró ságok gyakorlatában mindenfajta ellenállás a cseh, illetve a szlovák állam ellen, (a szlovák fasiszta állam elleni szembenállás is!) háborús bűntettként jöhetett számításba, illetve azt is elítélték, aki kiállt Magyarország mellett.³¹

Ezek a perek egyértelműen a magyar lakossággal szembeni diszkriminációt jelentették, olyannyira, - ez a nemzetközi összehasonlításból egyértelműen kiderül,- hogy Szlovákia területén élt akkor a legtöbb háborús bűnös pl. a szudéta németek körében csak feleannyi marasztaló ítélet született. Akik pedig az első bécsi dön-

²⁸ Gustav Husak (1913 – 1991) szlovák kommunista politikus, 1975 és 1989 között Csehszlovák Szocialista Köztársaság államfője.

²⁹ Kaplan 1993 *i.m.*, 105.

³⁰ Balogh 1988 *i.m.*, 130.

³¹ Szabó 1946 *i.m.*, 29.

téssel magyarországi területekre kerültek és ott valamilyen politikai szerepet betöltöttek, azok is automatikusan háborús bűnösök lettek. Mindez ellentétes volt a nürnbergi törvényszék alapokmányával. Itt is kiderült, hogy tulajdonképpen mi volt az igazi célja a csehszlovák vezetésnek: a háborús bűnösség megfogalmazása a magyar lakosságtól való megszabadulást célozta, hiszen aki kisebb tartamú szabadságvesztés büntetést kapott, - és a legtöbbször ezt szabtak ki, - azok, ha vállalták, hogy áttelepülnek Magyarországra, akkor mentesültek a büntetés alól.³²

8. Kényszermunka, deportálások

A Beneš-dekrétumok közül az 1945. szeptember 19-i, 71. számú rendelet közmunkára kötelezte az állampolgárságuktól megfosztott 14 és 60 év közötti magyar férfiakat és 15 és 50 közötti magyar nőket. 1945. október 1-én adták ki a hírhedt 88. számú elnöki rendeletet, amely általános munkakötelezettséget vezetett be. Ezután a magyar lakosságot egyenként, családjuktól elszakítva, vagy családostul deportálni kezdték, illetve munkatáborokba vitték. Valóságos ostromállapot közepette, a katonaság körbevett egyes településeket és akiket ott találtak és felnőtt korúnak láttak úgy első ránézésre - különösebben nem vizsgálták ezt -, azokat egy kisebb csomaggal marhavagonokba rakták és Csehszlovágniak azokra a területeire vitték első sorban, ahonnan a németeket kitelepítették és ahol szükség volt munkáskézre, és ott őket kényszerlakhelyekre telepítve, különböző munkákra fogták, elsősorban a mezőgazdaságban. Akik nem engedelmeskedtek, azokat brutálisan megverték. Számos idős, beteg és kisgyerek az embertelen körülmények miatt meghalt. Több tízezer ember került így Csehszlovágia területére, és vannak olyanok, akik mindmáig ezeken a vidékeken élnek.³³

³² Gyönyör József: *Mi lesz velünk, magyarokkal?: Fejezetek a csehszlovákiai magyarság történetéből 1918-tól napjainkig*. Pozsony: Madách-Posonium. 1994, 33-35.

³³ Janics 1992 i.m., 225.; Vadkerty Katalin: *A deportálások. A csehszlovákiai magyarok kényszermunkája 1945-1948 között*. Pozsony: Kalligram Könyvkiadó. 1996, 11.

9. Lakosságcsere

Mivel a nyugati nagyhatalmak a Szovjetunióval szemben nem fogadták el a magyar lakosság egyoldalú kitelepítését, ezért a csehszlovák és a magyar állam vezetése a szovjet vezetés nyomásgyakorlása mellett, 1946. február 27-én „*paritásos lakosságcsereben*” egyezett meg. A megállapodás értelmében a magyarországi szlovákok áttelepülnek Szlovákiába, a szlovákiai magyarok pedig Magyarországra.³⁴ Csak éppen nem egyenlő feltételek alapján került sor ennek a végrehajtására. A magyarokat ugyanis a csehszlovák hatóságok kényszerítették az áttelepülésre, a szlovákok viszont önként jelentkeztek. Magyarországra egy hatalmas, 90 autóból álló konvojból álló propagandabizottság jött, többek között Gustav Husák vezetésével. Faluról-falura, városról-városra járva toboroznak embereket, akik esetleg hajlandók lennének áttelepülni Csehszlovákiába. Eleinte megpróbálták a valóban szlovák etnikumú, szlovák gyökerű embereket az áttelepülésre rávenni, de nagyon sokan nem akartak elköltözni otthonukból, megszokták már azt a helyet, azt a vidéket, így egy másfajta taktikához folyamodtak. A magyaroktól elvett házakat, földeket elkezdtek följánni azoknak, akik hajlandók voltak áttelepülni. Végso soron a csehszlovák állam „rossz üzletet” kötött, hiszen a dolgos parasztemberek, akik a magyarlakta területen a földbirtokokat megművelték, azokat átküldték Magyarországra, és helyükre olyan munkanélküli, vagyon nélküli emberek jöttek át, akiknek egyetlen egy szempontjuk az volt, hogy így házat és földet kapnak, semmilyen más egyéb vonatkozás, tehát mondjuk a szlovák gyökerek, vagy egyáltalán a szlovák nyelvtudás is teljes mértékben hiányzott. Ezek az emberek hiába kaptak földet és házat, a fárasztó mezőgazdasági munkához sem szaktudásuk, sem szorgalmuk nem volt.³⁵ Ezért '47-'48-ra Csehszlovákiában nagyon komoly élelmiszerellátási problémák merültek föl. Végül is a Szovjetunió szállított nagy mennyiségű gabonát Csehszlovákiába, hogy ne legyen éhínség.

³⁴ Szarka 2005 *i.m.*, 65-69.

³⁵ Vadkerty 1996 *i.m.*, 16.

Kezdetben nagyon sokan jelentkeztek, körülbelül 80-90 ezer ember, de végül is 59 ezren voltak azok akik tényleg át is települtek át Csehszlovákiába. Magyarország esetében többféle szám is felmerül, melyek értelmében 100 ezer emberrel lehet átlagosan számolni. A lakosságcsere sem hozta meg a csehszlovák vezetés által elvárt eredményt. Még mindig nagyon nagy számban, több százezres létszámban maradtak magyarok Csehszlovákiában.

10. Reszlovakizáció

A párizsi békeszerződés előtti utolsó eszközként következett az ún. részlovakizáció ötlete. Ez abból az elméletből indult ki, hogy akik Szlovákia déli területén lévő magyar nemzetiségűek, azok valójában korábban szlovákok voltak, csak a magyar asszimilációs politika miatt elmagyarosodtak. Ezért őket vissza kell szlovákosítani. Amennyiben szlováknak vallják magukat és elhatározzák, hogy mostantól kezdve majd szlovákul tanulnak és Szlovákiához idomulnak, akkor visszakapják az állampolgárságukat és elvesztett jogaik egy részét, sőt még talán tulajdont is szerezhetnek. Így sikerült több százezer magyart, aki létbiztonságától, egzisztenciájától megfosztottak és folyamatosan különböző módon fenyegettek, erre az aláírásra rákényszeríteni.³⁶

11. Prológus

Csehszlovák Szocialista Köztársaságban a magyar lakossággal szembeni nyílt diszkrimináció elvben a kommunista hatalomátvétellel szűnt meg. Ezután az ún. lenini nemzetiségi politika jegyében visszakapták állampolgársági jogaikat, a magyar gyerekek újra járhattak iskolába, de ezután a Csoóri Sándor által megfogalmazott „kettős elnyomás” következett.³⁷ Sajnálatos módon levonhatjuk tehát a következtetést, miszerint a csehszlovákiai magyarság vonatkozásában a rendszerváltozás után sem történt meg a teljes igazságtétel.

³⁶ Vadkerty Katalin: *A részlovakizáció*. Pozsony: Kalligram Könyvkiadó. 1993.

³⁷ Csoóri Sándor: Kapaszkodás a megmaradásért. In: DURAY Miklós: *Kutyaszorító: önéletrajz és beszélgetések önmagammal*. New York: Püski Kiadó. 1983, 7.

MAGYAR NEMZETISÉGŰ LAKOSOK INGATLANJAINAK JOGTALAN ELKOBZÁSA ROMÁNIÁBAN

1. A magántulajdonhoz való jog az egyik legfontosabb emberi jog

A tulajdon olyan emberek közötti viszony, amely a javak szükségéből fakad, és az e javakhoz való hozzájutást szabályozza. A tulajdonjog, mint a dolgokon fennálló legfőbb jogi hatalom kijelöli a tulajdonos személyét. Meghatározza a tulajdonos kapcsolatát a dolgokhoz úgy, hogy az erre vonatkozó jogok együtt biztosítják a tulajdonos számára a dologgal való rendelkezést, a dolog birtoklását és használatát. Ezen kívül mindenki mást eltilt attól, hogy a tulajdonosnak a dologhoz fűződő kapcsolatát megzavarja.

A magánjog tulajdonképpen a magántulajdon kialakulásával jött létre, az egész jogrendszer alapja a tulajdonjog, mivel meghatározza a vagyoni viszonyokat, és a tulajdonjog feltétele annak, hogy a javakon bármiféle további jogokat lehessen szerezni.

A tulajdonjog a közvetlen dolog feletti hatalomból alakult ki. Ez a folyamat – most már, mint a tulajdon fogalmának bővülése és finomodása – mindmáig nem fejeződött be. A feudális és a rendi társadalomban az ingatlanra vonatkozó tulajdonjog még rendkívül osztott és korlátozott volt, inkább a birtokhoz hasonlított. Nem véletlen, hogy a földdel rendelkező nemeseket földbirtokosnak nevezték. A polgári kor magánjogában az egyén áll a jogrendszer középpontjában, aki számára üzleti és minden más szabadságjogot a tulajdon korlátlessnessége biztosít. Ezért alakították ki a közgazdaságtani szempontból leghatékonyabb formát, a magántulajdont.

A magántulajdon a biztonság érzetét adja a társadalomnak, illetve az egyes magángazdaságoknak. A jogrend védi a gazdasági eredményeket. A magántulajdon előfeltétele a piacgazdaságnak. Ha a felek nem autonóm, egymástól független és egyenjogú személyek, akkor csak valamiféle belső újraelosztás képzelhető el. A magántulajdon tehát nemcsak védi a tulajdonost és javait, hanem a tulajdonátruházást is lehetővé teszi.

A magántulajdon a demokrácia elsőrendű alapja. Az alkotmányos rend a magántulajdon elismeréséből és minél szélesebb körben történő érvényesüléséből indul ki. A tulajdonjog olyan alapjog, amelynek mind az állampolgárok egymáshoz való viszonyában, mind pedig az állampolgár és az államhatalom viszonyában jelentősége van. A demokrácia tehát egyrészt tulajdonosi demokrácia, másrészt a magántulajdon elismerése korlátokat állít az államhatalomnak a civil szférába történő beavatkozása elé. Így válik el egymástól az állam és a társadalom (civil társadalom). A magántulajdon ugyanis véget vet a gazdasági és a politikai hatalom közvetlen kapcsolatának. A magántulajdon korlátozza az államot. Elvileg lehetővé teszi, hogy mindenki tulajdonossá és ezzel együtt autonóm szabad személylé és a polgári társadalom valóban egyenjogú tagjává váljon. A magántulajdonra támaszkodva tudja a civil társadalom az államhatalom esetleges önkényével szemben megvédeni önmagát, biztosítani jogait.¹

Az emberi jogok, illetve a szabadságjogok a magántulajdonra épülnek. Ha korlátozzák az egyén tulajdonjogát, azzal a politikai jogai is behatárolódnak. Ezért hirdette a természetjog és a felvilágosodás a tulajdon szentségét és sérthetetlenségét. A rendi társadalomban ugyanis az általános személyi függőség és a politikai alávetettség a gazdasági és a tulajdoni korlátozásokkal együtt érvényesült.

A természetjog szellemében Hugo Grotius² okkal jelentette ki, hogy az ember veleszületett joga a szabadság és az egyenlőség, de ilyen a tulajdonjog is, amelyet ugyan nem az emberi akarat vezetett be, „*de amint az megtörtént, már a természetjog mondja ki, hogy jogtalanul jár el az, aki mástól annak tulajdonát az illető akarata ellenére elveszi*”. Ebből vezette le a szerződés és a vállalkozás szabadságát is.³

¹ Lenkovich Barnabás: *Dologi jog*. Budapest: Eötvös József Könyvkiadó. 2008, 56.; Harmath Attila: *A tulajdonjog alkotmányos védelme*. Jogtudományi Közlöny, 44. évf. 1989/5., 217–228.; Harmath Attila: *A tulajdonjog korlátozásáról*. In: *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, Szeged, 2007. Lenkovich Barnabás: *Ember és tulajdon: rendszeroáltó gondolatok*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus, cop. 2013. Horváth Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest: Gondolat kiadó. 2006, 248.

² Hugo Grotius (1583–1643) holland jogtudós és filozófus.

³ Grotius, Hugo: *A háború és a béke jogáról*. Budapest: Pallas Stúdió – Attraktor Kft. 1999, I. k. I. fejezet. X. §. 4.

A felvilágosodás gondolkodói a tulajdon és szabadság gondolatát az abszolút uralkodók földtulajdonjogával állították szembe. Az abszolút uralkodók (leginkább XIV. Lajos) ugyanis azt vallották, hogy az uralkodó univerzális ura minden földnek, ami a királyságban van. A tulajdon a felvilágosodás gondolkodói szerint emberi és polgári jog, amelynek segítségével szabadulhat fel az ember a személyi függőségi viszonyok alól, hiszen, amint láttuk, a kor gondolkodása szerint szabad ember csak tulajdonos lehet. Ez egyúttal a feudális kiváltságok és előjogok eltörlését is jelenti.

Angliában a *Petition of Rights* (1628) és a *Bill of Rights* (1689) egyaránt a tulajdon védelmének fontosságát hangsúlyozta, amikor a személyes szabadság biztosítékait deklarálta.

A tulajdon, a tulajdonnal való szabad rendelkezés joga állt John Locke⁴ államfelfogásának középpontjában. Ő írta le azt a közgazdasági elméletet is, amelyre később Adam Smith⁵ és David Ricardo⁶ a gazdasági liberalizmust építette, hogy „az egyéni tulajdonnak csak a munka lehet a forrása”. Egy másik helyen pedig azt írta: „A tulajdon közös szere az életnek, szabadságnak és vagyonnak.” Locke tehát a munkát tekintette a vagyonosodás egyetlen forrásának, ez pedig a rendi jog korszakában forradalmi gondolatnak számított.⁷

Az 1774. október 14-én megtartott philadelphiai kongresszus által kiadott Jogok Nyilatkozata (1774) deklarálta: „az észak-amerikai angol gyarmatok lakói a megváltoztathatatlan természetjog, az angol alkotmány alapelvei és számos szerződés és megállapodás alapján a következő jogokkal rendelkeznek: 1. Joguk van az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz, s soha semmiféle –szuverén hatalomnak nem engedik meg,

⁴ John Locke (1632 – 1704) angol filozófus, orvos és politikus.

⁵ Adam Smith (1723–1790) skót jogász és közgazdász, egyetemi tanár. Műve: Smith, Adam: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól*. Budapest: Magyar Közgazdasági Társaság. 1940., 1–2. k.

⁶ David Ricardo (1772–1823) angol nemzetgazdász, politikus. Műve: Ricardo, David: *A közgazdaság és az adózás alapelvei*. Budapest: Pallas Nyomda. 1891.

⁷ Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest: Gondolat Könyvkiadó. 1986, 63.; Locke, John: *Levél a vallási türelemről*. Budapest: Akadémiai Könyvkiadó. 1973, 49.; Mátyás Antal: *A polgári közgazdaságtan története a marxizmus megjelenése előtt*. Budapest: Tankönyvkiadó. 1987.

hogy azokkal beleegyezésük nélkül jogosan rendelkezék.”⁸

A Virginiai Nyilatkozat (1776) már nem az angol polgár jogait tekintette mércének, hanem „a természetes”, „veleszületett” emberi jogokból indult ki. Minden ember a természet rendje szerint szabad és független, továbbá mindenkinek bizonyos veleszületett jogai vannak, amelyektől, ha társadalmi közösségbe is kerül, semmiféle szerződés meg nem foszthatja, vagy utódaitól azokat el nem veheti. Ilyenek: „az élet és szabadság öröme, ezzel kapcsolatban a tulajdon szerzésének, birtoklásának a boldogságra, és biztonsága való törekvésnek, valamint azok elnyerésének joga.”⁹

Az ember és polgár jogainak deklarációjában az ember magánjogai vonatkozásában a 2. cikk kijelentette: „Minden politikai egyesülés célja: az ember természetes és elvülhetetlen jogainak megóvása. Ezek a szabadság, a tulajdon, a biztonság és az elnyomatással szemben történő ellenállás joga.” A 17. cikk hozzáteszi: „Minthogy a tulajdon joga szent és sérthetetlen, azt senkitől sem szabad elvonni, kivéve, ha törvényben megállapított közérdek elkerülhetetlenül megköveteli, az esetben is csak előzetes és igazságok kártalanítás ellenében.”¹⁰

Az 1791. szeptember 3-i francia alkotmány egyben az 1789. évi deklaráció magyarázata. Megalkotói az általánosan megfogalmazott jogokat a pozitív törvényekben kívánták érvényesíteni. Az I. címben található a tulajdonjogra vonatkozó rész: „Az alkotmány biztosítja a tulajdon sérthetetlenségét, és ha a társadalom törvényesen megállapított igényei mégis annak feláldozását követelik, a tulajdonért előzetesen méltányos kártalanítás jár. A javak elidegenítését a múltban és a jövőben a törvényes szabályok szerint az alkotmány biztosítja.”¹¹

A korszak jogászai, politikusai legfontosabb feladatnak az egyén és az állam jogviszonyának megállapítását tartották. A legfőbb cél, hogy az állam ne avatkozzék bele a magántulajdoni viszonyokba, a

⁸ Bódy Pál – Urbán Aladár (szerk.): Szöveggyűjtemény az Amerikai Egyesült Államok történetéhez. 1620 – 1980). Budapest – Pécs: Dialog Campus Kiadó. 2001, 107.

⁹ Uo.,110.

¹⁰ Hahner Péter (szerk.): A Nagy Francia Forradalom dokumentumai. Budapest: Osiris Kiadó. 1999, 84.

¹¹ Uo.,116.

magánszemélyek privátautonómiája teljes legyen.

A tulajdonjog részletes szabályozását a Code civilben (1803) találhatjuk: 544. cikk: „A tulajdonjog a dolgoknak a legteljesebb módon való élvezetére és velük ugyanilyen módon való rendelkezésre irányuló jog, feltéve, hogy a használat nem ütközik a törvény vagy rendelet tilalmába.”¹² Ezzel a kodifikátorok a tulajdonosok biztonságérzetét akarták növelni.

A XIX. század nagy magánjogi kódexei is ezekből az elvekből indultak ki. Az Osztrák Polgári Törvénykönyv szerint: „Mint jogot tekintve, a tulajdon azon szabadság, miszerint valaki a dolog állagával s annak hasznáival kénye szerint bánhatik, s abból minden mást kizárhat.” (354. §)¹³ (vö.: Porosz Landrecht, I. rész 8. cikk. 1. §, Szász Polgári Törvénykönyv 217. §, Német Polgári Törvénykönyv 903. §. stb.)

A német pandektisták – elsősorban Bernhard Windscheid (1817–1892) – tanítása nyomán terjedt el az a felfogás, amely szerint a tulajdonjog korlátlan (*an sich und als solches schrankenlos*). A Német Polgári Törvénykönyv első szövege odáig ment, hogy a tulajdonos e dologgal önkénye szerint bánhat (egy római jogi forráshelyet értelmeztek így és az abuteri szót visszaélésnek és nem elhasználásnak fordították).

A tulajdonjog tartalmát jelenti a „tulajdonosi triász”, melyet a német pandektajogászok dolgoztak ki. Eszerint a tulajdonost megilleti a tulajdonjogban:

1. birtoklás joga (*jus possidendi*) amely, mint a kevesebb a többel, a tulajdonnal együtt jár,
2. használat joga (*jus utendi-fruendi*), amely magában foglalja az elhasználás, az átalakítás, és a megsemmisítés jogát (*jus disponendi de substantia*), valamint az élők közötti, illetőleg a halálesetre szóló szabad
3. rendelkezési jog (*jus disponendi*), vagyis az elidegenítési és terhelési jog (*jus alienandi*).¹⁴

A tulajdonjognak, csak egyetlen korlátozása lehetséges a kisa-

¹² Francia polgári törvénykönyv. Fordította: Kun Barna. Pest, Kugler Adolf. 1866, 108.

¹³ Ausztriai polgári törvénykönyv. Bécs, A cs. k. udvari nyomdából. 1853, II. Rész, 26.

¹⁴ Horváth 2006 i.m., 204–205..

játítás, ami az ingatlanok törvényben meghatározott esetekben közérdekű célból, állami vagy önkormányzati a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett való igénybevételét jelenti.¹⁵

A XIX. század során függetlenségét kivívó Románia a román közjogi irodalom szerint 1866-ban fogadta el az 1831. évi belga alkotmány mintájára az alkotmányát.¹⁶ A belga alkotmány nagy hangsúlyt helyezett a magántulajdon védelmére. A 11. cikk deklarálta: „Csak a közjóért lehet valakit tulajdonától megfosztani, és csak *is oly esetekben és oly módon, melyeket a törvény meghatároz, és csak igazságos és törvényes kárpótlás mellett*”. A 12. cikk szemben a francia joggyakorlattal kijelentette: „*A vagyonelkobzással büntetés nem létezhetik.*”¹⁷ V. ö.: az 1866-os alkotmány 19. § I. bekezdésével.¹⁸

A Szerződés a kisebbségek védelméről a Szövetséges és Társult Főhatalmak és Románia között (Párizs 1919. december 9.) 2. cikk 1. bekezdése kijelentette: „*Szabadság védelme alatt a nemzetközi jog értelmében a tulajdonnak és általában az összes magánjogoknak védelme is értendő.*” A román politikai vezetés azonban ezeket a rendelkezéseket sem tartotta be, csak az antant hatalmak nyomására írta alá a szerződést.¹⁹

A magántulajdon védelmét és a kisajátítást hasonló módon deklarálta az 1923-as román alkotmány is: 17.§. „*Mindennemű tulajdon, valamint az állami hitellevelek biztosítva vannak. (...) Senki tulajdona sem sajátítható ki másként, mint közérdekből, az igazságszolgáltatás által megállapított igazságos és előzetes kártérítés után.*” 15.§. „*Semmiféle törvény sem állapíthatja meg a vagyonelkobzás büntetését.*”²⁰

¹⁵ Kaprinay Zsófia: A kisajátítás elméleti és gyakorlati problémái. In: *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica: publicationes doctorandorum juridicorum*. 2009, 192.; Andorkó Imre: A kisajátítás a tulajdonjog korlátainak rendszerében. In: *Iustum Aequum Salutare*, 2013/2., 241.

¹⁶ Pap László: *Románia alkotmányos intézményei*. Sátoralja-Újhely, 1880.

¹⁷ Jánosi Ferenc: *Alkotmányok gyűjteménye*. Pest: Pfeifer Ferdinánd. 1867. II. kötet, 229.; Concha Győző: *Újkori alkotmányok*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia. 1884, 25.

¹⁸ Nagy Lajos: *A kisebbségek helyzete Nagyromániában*. Kolozsvár: Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet Rt. 1944, 150.

¹⁹ *Uo.*, 50.

²⁰ Szentesítést nyert 1923. március 28-án, kihirdettetett 1923. március 29-én, a Monitorul Oficial 282. számában.

A román nemzetiségi politikának azonban már ekkor is több mint félévszázados gyakorlata volt arra, hogyan kell a nemzetiségi, etnikai jogokat korlátozni. Már az I. világháború előtt is különböző intézkedésekkel akadályozták meg, hogy aki nem keresztény az állampolgárságot és ennek megfelelően ingatlant ne szerezhessen.²¹ Az 1878. július 13-i Berlini szerződés 43. és 44. szakaszaiban foglalt feltételek miatt ugyan meg kellett változtatniuk ezt a szabályt, de ezután román állampolgársághoz kötötték az ingatlan tulajdon megszerzését. Egyúttal mindenféle adminisztratív rendelkezésekkel megnehezítették a Romániában élő nem román nemzetiségűek számára a honosítást. Így pl. a 270 ezer romániai zsidó közül négy évtized alatt csak 200-nak sikerült megszereznie az állampolgárságot.²²

Ezeket a módszereket fejlesztették tovább 1918 után is. A magyar nemzetiségű lakosok esetében kezdetben szintén az állampolgárság megadásával taktikáztak. Ezt a gyakorlatot emelte alaptörvényi szintre a román alkotmány *„Romániában bármely címen csupán a románok és a honosított románok szerezhettek és bírhatnak tulajdonban földbirtokot. Idegeneknek csupán eme ingatlanok értékére van joguk.”*²³ A trianoni békeszerződés 63. cikke megtiltotta a távollevők (abszентisták) és az optánsok²⁴ ingatlanjainak az elvételét.²⁵ Románia viszont nem tartotta be ezeket a rendelkezéseket.²⁶

Az alacsonyabb szintű jogszabályok alkotmányellenes módon az alapjogokat tovább szűkítették. Ez a gyakorlat még a jogforrási hierarchiát is semmibe vette, hiszen a törvényekhez képest a mi-

²¹ Raffay Ernő: *A vajdaságtól a birodalomig. Az újkori Románia története*. Szeged: Jate Kiadó. 1989, 21.

²² Bölöny József: A román alkotmányok és a kisebbségi kérdés. In: *Kisebbségi körlevél*. Kecskemét: Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda Rt. 1940, 5.

²³ Monitorul Oficial 282.

²⁴ Optánsok azok, akik annak az országnak az állampolgárságát igényelték, amelynek azelőtt illetőségük volt. Lásd: Markó Jenő: *A nemzetek szövetsége és a magyar optáns-per*. Budapest: Grill Könyvkiadó, 1928.

²⁵ Az Országos Menekültügyi Hivatal adatai szerint 1924-ig 197.035 fő menekült Erdélyből Magyarországra.

²⁶ Mikó Imre: *Huszonkét év. Az erdélyi magyarság politikai története 1918. december 1-től 1940. augusztus 30-ig*. Budapest, Studium, 1941, 46.

niszteri, prefektusi rendeletek rendre a nemzetiségi jogok korlátozását rendelték el. Csak a magyar nemzetiségű lakosok magántulajdonát sértő jogszabályokból is több tucat lépett ekkor hatályba.²⁷ A jogalkalmazás pedig kifejezetten diszkriminatív módon történt. Különösen a joghézagokat használták fel a magyar nemzetiségű lakosokkal szemben. A nyilvánvalóan alkotmányellenes jogszabályok és joggyakorlat ellenére sem került sor arra, hogy a Bukaresti Semmitőszék mindezeket felülvizsgálja, pedig erre az 1923-as román alkotmány kifejezetten felhatalmazta a bíróságokat.

2. Romániában érvényes magánjogi rendszerek az I. világháború után

Románia a különböző területszerzések révén rendkívül heterogén gazdaságú és kultúrájú területeket egyesített. Az egyik az Ókirályság, más néven Regát, amelynek részei: Olténia, Munténia, azaz Havasalföld és Moldva északkeleti része, amely 1859-ben egyesült Havasalfölddel. Ezt egészítette ki Bukovina és Besszarábia, amelyeket Románia kapott meg a háború után. Dobrudzsa egy részét 1877-ben szerezték meg, amelyhez 1913-ban Dél-Dobrudzsát is hozzácsatolták. A trianoni békeszerződéssel Romániához került Erdély, a Bánát keleti része és a Partium.

Románia 1923. évi alkotmányának 137. §-a ezért az alábbi módon próbált megoldást keresni erre a helyzetre: „A román állam különböző részeiben fennálló törvénykönyveket és törvényeket felülvizsgálat alá kell venni, hogy azok a jelen alkotmánnyal összhangba hozassanak és így biztosíttassék a törvényhozás egysége. Mindaddig érvényben maradnak.”²⁸ Ennek következtében hatféle magánjogi szabályozás létezett egymás mellett:

²⁷ Ujlaki Miklós: *A magyar magánjog módosulásai Romániában*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1934, 100.

²⁸ Az 1923. március 29-én, a Monitorul Oficial 282. számában megjelent alkotmány magyar fordításáért lásd: *Magyar Kisebbség* 1995/2. sz.

1. Az Ókirályság területén a Code Napoleon alapján készült Román Polgári Törvénykönyv (1865).²⁹
2. Dobrudzsában is az ókirálysági jog volt hatályban, de a muszlim jog érvényesült a házassági jog, az öröklési jog és a paraszti birtokok vonatkozásában.
3. Besszarábiában az orosz magánjog és Harmenopoulos thesszaloniki bíró által összeállított Hexabiblos (1345) volt hatályban.³⁰
4. Bukovinában az Osztrák Polgári Törvénykönyv, valamint annak 1918 novemberéig életbe léptetett módosításai.
5. Erdélyben szintén az Osztrák Polgári Törvénykönyv volt hatályban, de az 1867 és 1918 közötti magyarországi módosításokkal együtt.
6. A bánáti, körösvidéki és máramarosi területeken pedig az 1918. október 18-a előtti magyar magánjog.³¹

3. A romániai földreform

A román törvényhozás látszólag nagymértékű toleranciával a két világháború között megőrizte a korábbi magánjogi territóriumokat, de egyúttal ezt a helyzetet a nacionalista földbirtokpolitika szolgálataiba is állította. A földbirtokreformot ugyanis nem egységes jogszabállyal, hanem az ország egyes tartományaira nézve külön-külön törvényekkel léptették életbe. Ezek pedig nem csak a részletkérdésekben, hanem még az alapelveikben is különböztek egymástól.³²

²⁹ Hamza Gábor: A román magánjog forrásai és fejlődése. In: *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*. 2003, 61.

³⁰ Hamza Gábor: *Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 2002, 242.

³¹ Ujlaki i.m., 14-15.; Ujlaki Miklós: *Az utódállamok jogegységesítő törekvései és a magyar magánjog*. Szeged: Városi Nyomda. 1936, 7-8.

³² Az Erdélyre vonatkozó törvény a *Monitorul oficial* 1921. július 30-i, 93. számában jelent meg. (*Lege pentru reforma agrara din Transilvania, Banat, Crisana si Maramures.*) Magyarul közli: Erdélyre, Bánátra, Körösvidékre és Máramarosra vonatkozó Földbirtokreform törvény. Kiadja az Erdélyi Gazdasági Egylet, Kolozsvár, 1921. Az erdélyi

Míg a Regátban a szociálpolitikai szempontokat is figyelembe vevő földreformot hajtottak végre, addig a Magyarországtól elcsatolt területeken az elsődleges cél a kisebbségek kifosztása, és az államalkotó nemzet anyagi hátterének megerősítése volt, összekötve egy, az asszimilációt elősegítő telepítési politikával. Erdélyben 1941-ig 111 román telepet hoztak létre.

A regáti törvény meghatározta az összes kisajátítható földbirtok mennyiségének felső határát (2 millió hektár). Emellett csak azoknak a birtokait sajátította ki, akiknek minimum 100 hektárnyi ingatlan vagyonuk volt, Erdélyben viszont a kisajátított összterület nagysága nem volt korlátozva. A tulajdonosnál maradó földterület Erdélyben 50 vagy (hegy- és dombvidéken) 100 hold volt, míg a Regátban 100 hektár (173,77 hold). A Regátban a földek megváltási árát az 1917-22-es évek átlagos árából számították ki, míg Erdélyben az 1908-1913-as évek áraiból, ami a háború utáni infláció miatt a tényleges értéknek alig 5%-át tette ki.

A román propaganda azt hangsúlyozta, hogy az erdélyi földreform a feudális nagybirtokrendszert szüntette meg és egészséges birtokmegosztást alakított ki.³³ Valójában nagybirtok csak a Partiumban fordult elő nagyobb számban. Erdélyben viszont az uralkodó mezőgazdasági üzemtípus a kisbirtok volt. 717 ezer 100 holdon aluli kisbirtok mellett csak 965 ezer holdnál nagyobb földbirtok volt (ezek egy része is jogi személyek tulajdonában). A birtokmegosztás arányát figyelembe véve Erdélyhez képest csak Belgium és Bulgária birtokszerkezete volt kedvezőbb.³⁴

törvénnyel egy napon jelent meg a bukovinai is. A Besszarábiára vonatkozó törvény a *Monitorul Oficial* 1920. március 13-i, 258. számában, a Regátra vonatkozó a *Monitorul Oficial* 1921. július 17-i, 82. számában jelent meg. Az erdélyi és az óromániai törvények tételes összehasonlítására lásd: Drágffy Miklós – Villányi Pál: *Az erdélyi ingatlanellátás jótétele*. Budapest: MTI Nyomda. 1942, 41-48.

³³ Érdekes, hogy ezeket valótlan állításokat a magyarországi marxista történetírás is kritika nélkül átvette: Berend T. Iván - Ránki György: *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19-20. században*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1976, 275-276.

³⁴ Oberding József György: *Az erdélyi agrárreform*. Kolozsvár: Minerva nyomda. 1930, 1.; Kenéz Béla: *Nép és föld*. Budapest: Grill Könyvkiadó. 1916, 368.; Jakabffy Elemér: *Erdély statisztikája: a Romániához csatolt egész volt magyar terület lakosságának nemzetiségi, felekezeti és kulturális községenkénti statisztikája az 1910. és 1920. évi hivatalos adatok alap-*

Az egyértelmű jogpolitikai szándék abban is megnyilvánult, hogy míg a Regátban csak annyi földet vettek el, amennyire az igényjogosultak jelentkeztek, addig Erdélyben és a Partiumban szinte minden birtokot elkoboztak, ami magyar tulajdonban volt. Még akkor is, ha nem volt rá igényjogosult. Ezeket az ingatlanokat megtartották állami tartaléknak (rezerva), amelyeket aztán különböző technikákkal magánszemélyeknek juttatták.³⁵

Súlyosan diszkriminatív intézkedés részeként az erdélyi törvény 6. § a) pontja teljes egészében kisajátította mindazokat a falusi birtokokat és városi külteleket, melyek valamely közérdekű célt szolgáló jogi személy tulajdonát képezték. Ennek révén főleg a magyar és a szász egyházi birtokokat, egyházi iskolákat szolgáló ingatlanokat vettek el (a román iskolák kivételnek számítottak). A római katolikus egyház birtokainak 95%-át, a református egyház birtokainak 45%-át vették el. A kisajátítás alá esett egyházi vagyon 92,8%-a volt a magyar egyházak tulajdonában. Jellemző módon még iskolákat és templomokat is kisajátítottak.³⁶

Kisajátították a Csíki Magánjavakat, viszont érintetlenül hagyták a hasonló eredetű, de román kézben levő Naszódvidéki Közalapokat (a kisajátítás alá esett közbirtokvagyon 79,7%-a volt magyar tulajdonban és 15 ezer székely családot érintett).³⁷

A jogsértéseket tovább fokozta, hogy a kisajátítással járó kárpótlás összegét a Regátban az 1917-es, Erdélyben, illetve a Partiumban pedig az 1913-as aranykorona értéket vették irányadónak. A nagyfokú infláció miatt, az 1921-es lej árfolyamával való összevetés rendkívüli igazságtalanságokat eredményezett. A magyar nemzetiségűek sok esetben még ezt az összeget sem kapták meg, hanem csak egy jára-

ján. Lugos: Magyar Kisebbség. 1923, 28.; Móricz Miklós: *Az erdélyi föld sorsa*. Budapest: Erdélyi Férfiak Egyesület. 1932.; Baróthy József: *Magyar föld román kézen*. Budapest: Cserépfalvi. 1940, 97.; Sebess Dénes: Új Románia földbirtokpolitikája Erdélyben. Budapest: Népies Irodalmi Társulás. 1921, 61-82.

³⁵ Mikó 1941 i.m., 29.

³⁶ Darkó Zoltán: *A román agrárreform és az erdélyi magyar egyházak*. Debrecen: Városi Nyomda. 1938; Balogh Júlia: A román kormányzat iskolapolitikája Erdélyben. In: *Történelmi Szemle*, 1987-88/3, 267.

³⁷ Tamás Sándor: A Csíki Magánjavak. In: *Erdélyi Múzeum* 1995/3-4., 14-55.

dékkötvényt állítottak ki nekik, ami nem sok haszonnal járt. Ezért ez az eljárás valójában nem törvényes kisajátítás, hanem jogtalan vagyonekbezárt volt.³⁸

A földreformra vonatkozó jogszabályok megalkotásában, illetve annak végrehajtásában magyar nemzetiségűek nem vehettek részt. Mikó Imre tanúsága szerint az egész eljárás igazságtalanságát még a jelentős mértékű korrupció is fokozta. A korrupció méreteire jellemző, hogy voltak, akik hivatásszerűen foglalkoztak a csúszópénzek közvetítésével.³⁹

4. A szovjet típusú diktatúra Romániában

A totális diktatúra egy önálló és jogilag végleges új, önálló közjogi kategória, amelyben – a Szovjetunióban 70 éves, Romániában 40 éves regnálása alatt – semmi olyan immanens mozgástendenciát nem tapasztalhattunk, ami a fennálló rendszer gyökeres megváltoztatására irányult volna. A totális diktatúra egyébként is megreformálhatatlan, zárt rendszer, ezt jól bizonyítják az erre irányuló elvetélt kísérletek.⁴⁰ A reformok következetes elutasítása nem politikai tévedés volt, hanem a rendszer logikájából fakadt.

Egy szűk hatalmi elit a modern, 20. századi igazgatási technika alkalmazása révén képes volt kialakítani a totális diktatúrát. A társadalmi uralom olyan formája jött létre, amely maga fölött semmilyen korlátozást nem tűrt el, és amely kísérletet tett az élet minden területének ellenőrzésére és irányítására.⁴¹

A hatalomgyakorlás a politikai rendszer minden szférájában

³⁸ Diószegi László – R. Süle Andrea: *Hetven év- A romániai magyarság története 1919 – 1989*. Budapest: Magyarságkutató Intézet. 1990, 35.

³⁹ Mikó 1941 *i.m.*, 31.

⁴⁰ Vajda Mihály: *Orosz szocializmus Közép-Európában*. Budapest: Századvég. 1989, 15.

⁴¹ A kommunista párttagok kötelezettségeinek felsorolásánál is megtaláljuk ezt az elvet: „[...] az osztályharcban nincs légüres tér. Ahol nem tör előre a szocializmus, oda behatolnak a kapitalizmus erői. Ahol nem hajtják végre a párthatározatokat, ott teret nyitnak az ellenségnek”. Lásd: Pató Imre: A párttagok jogai és kötelezettségei. In: *Társadalmi Szemle - 1953/2.*, 165.

nyers, kendőzetlen és kontrollálhatatlan diktatórikus kormányzásban jelent meg. Ez a kizárólagosság szükségképpen a társadalom autonóm politikai mozgástereinek teljes kiiktatásához vezetett, amelyet úgy tudtak elérni, hogy az uralomgyakorlás technikáját leegyszerűsítették. A hatalommegosztás elvét tagadva a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat egy kézben összpontosították, és egy hierarchikus, rendkívül centralizált államszervezetet építettek ki, amelyet az állampárt irányított és ellenőrzött. Így az egyes állam- és pártfunkciók összefonódtak.

A központi hatalom az élet minden részét irányítani kívánta, beleértve azon területeket is, amelyek korábban a politikától távol estek.⁴² A politika, a gazdaság, a társadalom, a kultúra vonatkozásában minden kérdést egy szűk elit döntött el, amelynek élén egy korlátlan hatalommal bíró diktátor, a főtitkár állt. Romániában Gheorge-Gheorghiu Dej (1945-1965) és Nicolae Ceaușescu (1965-1989).⁴³

A bolsevik típusú párt a hatalomkoncentráció és a totális diktatúra biztosítékaként működő szervezet lett. Az állampárt – mint államilag tételezett jogszabályok felett álló testület – az egész államszervezetet, valamint a társadalom minden szféráját ellenőrzése és irányítása alatt tartotta.

A társadalom, az állam, de még az állampárt feletti totális ellenőrzést is egy terrorisztikus eszközöket is alkalmazó titkosrendőrség gyakorolta, a Securitate (románul: *Departamentul Securității Statului*, azaz *Állambiztonsági Osztály*)⁴⁴, amely a tényleges ellenségen túl a potenciális és önkényesen kiválasztott ellenfeleket is likvidálta. A

⁴² A szovjet típusú diktatúra még az öltözködést és a hajviseletet, a divatot is megpróbálta irányítása alá vonni.

⁴³ Ebben a kérdésben is Leninre hivatkoztak: „A szovjet szocialista centralizmus egyáltalán nem mond ellent az egyszemélyi uralom és diktatúra elvének, mivel az osztály akaratát időnként olyan diktátor valósítja meg, aki egyedül többet tehet és nagyobb szükség van rá”. Idézi: Heller, Mihail – Nyekrics, Alexandr: *A Szovjetunió története*. Budapest: Osiris Kiadó. 2003. II. k., 150.

⁴⁴ Țăranu, Liviu: A Securitate szervezettörténeti változásai, 1948–1989. In: *Betekintő*, 2016/2.; Fodor János: A Securitate munkamódszerei. In: *Korunk* - 2012/3., 116.; Deletant, Dennis - Virginás Andrea: A Securitate és a rendőrállam Romániában (1948-1989). In: *Magyar Kisebbség* - 2007/1-2., 35.

totális diktatúrában a félelem pszichózisa a hatalomkoncentráció fenntartója és újratermelője. A politikát kriminalizálták és bárkit, bármilyen ürüggyel (még a legfelsőbb vezetők közül is) felelősségre lehetett vonni, akár halálra is lehetett ítélni.

Az uralkodó elit irányította szinte minden részletre kiterjedően a gazdaságot, a termelést és az elosztást. A történelem során korábban egyetlen uralmi rendszer sem alkalmazta az anyagi juttatásokat és a szankciókat ilyen széles körű rendszerben. Az uralkodó elit rendelkezett a hír és az információ monopóliumával, kezében tartotta a tömegkommunikációt és a propagandát.

A többnyire marxizmus-leninizmusnak nevezett ideológiát, mint egyfajta államvallást kényszerítették rá a lakosságra.⁴⁵ Az óvodától az egyetemig, a felnőttoktatástól a médiáig mindenhol a hivatalos tanokat sulykolták az emberek fejébe, mint olyan alapvetéseket, amelyek minden kérdésre választ adnak és egyben megoldják az emberiség problémáit. Azt állították, hogy a kommunista párt a „proletariátus élcsapata”, és hogy a kommunista (szocialista) rendszer Karl Marx és Vlagyimir Iljics Lenin elképzelései szerint építi fel a „tökéletes társadalmat”, ahol mindenki hozzá fog jutni a földi javakhoz „szükségleteinek” megfelelően. Valójában sohasem a proletariátus, hanem a pártelit gyakorolta a hatalmat. Ha jóhiszeműen azt feltételeznénk, hogy a párt vezetői a proletariátus érdekében kormányoztak, az legfeljebb olyan mitológiai formában történhetett volna, mint ahogy XIV. Lajos közvetítésével Isten uralkodott Franciaországban.

A totális diktatúra nemcsak terrorizálta a társadalmat, hanem megpróbálta a saját érdekeinek megfelelően átalakítani. A lakosságot militarizálták és atomizálták. Meg akarták semmisíteni a társadalom szerves, alulról fölfelé való szerződését, önálló létét, a civil társadalmat. Ezért betiltották a pártokat, egyesületeket, a civil mozgalmakat és szervezeteket. Megpróbálták felszámolni az egy-

⁴⁵ Leszek Kolakowski szerint: „Egyetlen modern társadalom sem létezhet valamilyen legitimitáció nélkül. És ez a legitimitáció egy totalitárius társadalomban csak ideológiai természetű lehet. A totális társadalmak és a totális ideológia egymást feltételezi.” Idézi: Schmidt Mária: A jövő végérvényesen megbukott. In: Schmidt Mária (szerk.): *Kommunista világ született*. Budapest: XX. Század Intézet. 2008, 12–13.

házakat, a vallásosságot. Igyekeztek meggyengíteni a családot, a tradíciókat, a régi szokásokat, a szülőföldhöz való kötődést, a nemzeti érzést.

Mindezekből következett, hogy a szovjet típusú diktatúra nem volt képes emberhez méltó társadalmi körülményeket teremteni 70 év alatt. Az egyént gúzsba kötötték, szinte börtönbe zárták. Otthonában, a munkahelyén, az iskolában, de még a magánéletében is korlátok vették körül. A hatóságok, valamint „önkéntes” segítők folyamatosan szemmel tartották, ellenőrizték. Arra nézve, hogy ez a rendszer milyen hatást gyakorolt az egyéni kezdeményezőképeségre, elég csak az Egyesült Államok elnöke szakértőjének, Zbigniew Brzezinskinék⁴⁶ a véleményére hivatkozni, aki szerint a hatalmas Szovjetunió 74 éves fennállása alatt nem produkált egyetlen találmányt sem (talán a haditechnika terén történt néhány újítás), amely a világpiacon versenyképes lett volna.

A szovjet típusú diktatúrák bevett eszköze a magántulajdon állami tulajdonba vétele volt, ami leegyszerűsítve vagyoneklobzásnak is tekinthető. A magántulajdon elleni támadás nem közgazdasági vagy igazságossági okból történt. Bevezetését a diktatúra önérdéke kívánta.⁴⁷ A diktatúra az állampolgárokat és a különböző jogi személyeket (önkormányzatok, egyházak, társadalmi szervezetek, biztosítási intézetek, szövetkezetek, kereskedelmi társaságok stb.) szinte minden termelővagyonuktól megfosztotta. Ezzel minden vagyonalapú jövedelemforrást, a polgárosodás teljes anyagi bázisát elvették. A tényleges fizikai vagyontárgyak elvesztésével együtt foszlottak semmivé az emberi motivációk, energiák és a kisközösségek ereje. A totális állami tulajdon politikai hatalommal párosulva korlátlan diktatúrát eredményezett. Semmi sem korlátozhatta a hatalmi érdekeket kiszolgáló gazdaságpolitikát, a termelés és az

⁴⁶ Brzezinski, Zbigniew (1928–): lengyel származású amerikai politológus, egyetemi tanár. Magyarul megjelent művei: *Válogatott írások és beszédek*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó; é. n., *Stratégiai vízió – Amerika és a globális hatalom válsága*. Budapest: Antall József Tudásközpont. 2013.

⁴⁷ Bibó István: *Válogatott tanulmányok 1971–1979*. Budapest: Magvető Könyvkiadó. 1986. III. k., 66-67.

elosztás központi vezérlését. A megszerzett vagyon biztosította a rendszert kiszolgáló funkcionáriusok, a nomenklatura javadalma-zását.

A tulajdonuktól megfosztott állampolgárok elvesztették önállóságukat, és gazdaságilag is kiszolgáltatottá váltak, hiszen a szovjet típusú politikai rendszer visszalépést jelentett az ázsiai despotizmus irányába. Az állampolgárok döntő többsége állami alkalmazottá vált. Az alacsony munkabér nem tette számukra lehetővé, hogy tőkealapot képezzenek, és kiléphessenek az állami munkaszervezetből, így kiszolgáltatottságuk korlátlanra vált. A munkások továbbra is proletárok maradtak, a korábbi szabad tulajdonosok pedig velük azonos szintre süllyedtek. Nemcsak a nagy- és a középpolgári tulajdont számolták fel, hanem a kispolgárit is. Elvették a kisiparosok, kiskereskedők, kisbirtokosok tulajdonát, és önálló tevékenységük feladására kényszerítették őket. Még a szabadfoglalkozású értelmiségiek, kisvállalkozók stb. száma is jelentéktelenné zsugorodott.

Ilyen körülmények között semmi sem képes korlátozni az államhatalmat. Történelmi tények bizonyítják, hogy az egyének szabadságjogait csak akkor lehet megvédeni, ha a magántulajdon szentségét biztosítják. Nem lehetséges sajtószabadság, vallásszabadság, egyesülési jog stb. magántulajdon nélkül. Másrészt, ha az állam elismeri a sértetlen magántulajdont, az már önmagában is gátat szab a hatalom önkényének. Amennyiben a tulajdonjog a bíróság által is kikényszeríthető jogosultság, akkor az annak az elismerését jelenti, hogy a jog az államot is köti.

A termelőeszközök államosítása – Marx és Engels tanításával szemben – nem szabadította fel az embereket a dolgok rabsága alól, sőt még kiszolgáltatottabbá tette őket. Az állami tulajdonból következő hiánygazdaság pedig sokkal inkább fogékonyra tette az állampolgárokat a materiális javak birtoklására. Ugyanis csak a viszonylagos anyagi függetlenséggel rendelkező, konszolidált vagyoni viszonyok között élő polgár tud jól tenni másokkal. A szocialista rendszerben élő, bizonytalan egzisztenciájú emberek ezzel

szemben önzőbbek lettek, mint bármikor korábban a történelem során. Az államhatalom kiiktatta a szolidaritás érzését, és felszámolta a jótékonykodást.

A marxizmus klasszikusai kulcsszerepet tulajdonítottak a magántulajdon megszüntetésének: az intézkedéstől a kizsákmányolás felszámolását, a munkásság felszabadítását, a munka termelékenységének ugrásszerű növekedését, a gazdaság racionalizálását, a falu és a város közötti ellentét megszűnését remélték. Mindez illúciónak bizonyult, miként Marxnak az a megállapítása is, hogy a tulajdon történelmi kategória, ennek megfelelően kezdete és vége is a közösségi tulajdon lesz, vagyis a magántulajdon csak átmeneti epizód. A történetírás ezzel szemben a római jogi magántulajdont igazolta, emellett pedig azt is, hogy a tulajdonjog természetes állapota a magántulajdon. A közös tulajdon mindig egy adott kor sajátos termelési technikájához kapcsolódott (lásd a keleti társadalmakat).⁴⁸ Ugyancsak mítosz a tulajdon nélküli aranykor eszméje. A történészek, archeológusok és antropológusok egyetértenek abban, hogy soha nem létezett olyan kor vagy hely, amikor és ahol a dolgok, termelőeszközök, használati tárgyak közösségi tulajdonban lettek volna. Az emberiség története során mindig igyekezett hozzáférni a megélhetéséhez szükséges területhez, eszközökhöz, élelemhez. A nemzetségek már az őskorban is – amikor az emberek még elsősorban vadászatból, gyűjtögetésből éltek – kizárólagos tulajdonuknak tekintették területüket, kiűzték vagy megölték a betolakodókat. A tulajdon iránti igény pedig mintegy 11 ezer évvel ezelőtt, a földművelésre való áttéréssel vált egyértelművé, hiszen a talajművelés fáradságos munka, melynek gyümölcsei lassan érnek be.⁴⁹

Marx és Engels tervezete a kommunista berendezkedésről rendkívül bizonytalannak tűnt akkor is, amikor a tulajdonról, államosításról írtak. Nem tisztázták például, hogy melyek lesznek azok

⁴⁸ Tőkei Ferenc: *Tanulmányok, cikkek, interjúk*. Budapest: Magiszter Társudományi Alapítvány – Kossuth Könyvkiadó. 2007.

⁴⁹ H. Szilágyi István: A marxista társadalomtudományi fogalmak használhatatlansága. In: *Jogelméleti Szemle* - 2003/4., 9.; Bohannon, Paul: Etnográfia és összehasonlítás a jogi antropológiában. In: *H. Szilágyi István (szerk.): Jog és antropológia*. Budapest: Osiris Kiadó. 2000, 122.

a vagyontárgyak, amelyeket állami tulajdonba kell venni. Azt sem határozták meg, hogy milyen módon és milyen formában történjen az állam általi „birtoklás”. Engels úgy képzelte el, „[a] proletariátus megragadja az államhatalmat, és a termelési eszközöket először is állami tulajdonná változtatja.”⁵⁰ Egy másik helyen ugyanerről így nyilatkozott: „[...] a társadalmi tulajdon a földre és a többi termelési eszközre terjed ki, az egyéni tulajdon pedig a termékekre, vagyis a fogyasztási tárgyra.”⁵¹ A szerzőpáros a *Kommunista kiáltvány*ban deklarálta: „[...] a tőkét közösségi tulajdonná változtatjuk át, amely a társadalom valamennyi tagjává.”⁵²

Ezekkel az elgondolásokkal szemben Lenin leszögezte: „A szocializmusnak az a feladata, hogy az összes termelési eszközt átadja az egész nép tulajdonába, s egyáltalán nem az, hogy a hajók legyenek a hajómunkásoké, a bankok a banktisztviselőké. [...] Mi a szocializmus feladatát, célját ebben látjuk, hogy a földet, a vállalatokat a szovjet köztársaság tulajdonává tegyük.”⁵³

Az államosításnak nevezett akciók tehát valójában elkobzások, rekvirálások voltak, amelyek révén évtizedek egyéni munkájának és szorgalmának eredményei semmisültek meg egyik napról a másikra, és általa az állam az egész társadalom fölé kiterjeszthette hatalmát. A korábban szabad tulajdonosok proletarizálódtak. Nemcsak a nagy- és középpolgári tulajdont számolták fel, hanem a kispolgári, kisvállalkozói tulajdont is. Az egy segéddel dolgozó városi borbély, cipész, az alkalmazott nélküli falusi szatócs és kovács, a magánfuvaros stb. mind-mind áldozatául esett a civil társadalom kifosztásának.

⁵⁰ Marx – Engels összes művei. Budapest: Kossuth Könyvkiadó. 1969. 19. k., 185.

⁵¹ Engels Frigyes: *Hogyan „forradalmasítja” Eugen Dühring úr a tudományt? (Anti-Dühring)*. Budapest: Szikra Könyvkiadó. 1948, 125.

⁵² Marx – Engels művei. i.m., 468.

⁵³ Lenin összes művei. Budapest: Kossuth Könyvkiadó. 1972. 35. k., 412.

5. A második nacionalista földreform (1944-1945)

A front elvonulása utáni időszakban, - kihasználva az anarchikus állapotokat, - önkényes földfoglalásokra került sor. Többségében magyar birtokosoktól vették el a földjeiket.⁵⁴ Ez a fajta „spontán” földrablás inkább a vegyeslakosságú területeken élő magyarokat sújtotta. A Székelyföldön csak kisebb méreteket öltött.⁵⁵

A 2. román földtörvény 1945. március 23-án jelent meg, nem sokkal Petru Groza kormányának megalakulása után. (187/1945. sz. törvény).⁵⁶ Elsősorban a háborús bűnösök, a hitleri Németországgal kollaborálók, a német és magyar nemzeti kisebbségek, valamint azon földtulajdonosok földjét vették el, akik 1944. augusztus 23. után külföldre menekültek. Ugyancsak elkobozták az 50 hektárnál nagyobb földbirtokokat is. Körülbelül 143 ezer tulajdonostól (akiknek 94,6 %-a erdélyi, bánsági, vagy partiumi lakos volt), 1,5 millió hektár földet vettek el, de csak 1,1 millió hektár földet (az ország mezőgazdaságilag hasznosítható területének 8%-át) osztottak szét közel 800 000 földigénylő között.⁵⁷

A törvény a közép- és nagybirtokosok mellett különösen érzékenyen érintette az egyházakat. A katolikus egyház földterületeinek több mint 95%-át, a református egyház földjeinek nagyjából 40%-át, az unitárius egyház esetén közel 64%-át és a magyar evangélikus szuperintendencia 7%-át kobozták el. Összességében a romániai magyar egyházi földbirtokok közel 85%-át kisajátították. Jellemző módon a kisajátított egyházi vagyon közel 93%-a magyar egyházakra esett.

⁵⁴ Vincze Gábor: Gazdaságpolitika vagy kisebbségpolitika? Az 1945-ös romániai földreform a Groza-kormány kisebbségpolitikájának tükrében. In: *Magyar Kisebbség - 1996/4.*; Vincze Gábor: Az 1945-ös erdélyi földreform - a román kisebbségpolitika egyik „harci eszköze.” In: *Századok - 1996/3.*, 657.

⁵⁵ Vincze Gábor: A megszállástól a kvázi-autonómiáig. A Székelyföld 1944 szeptemberéig és 1945 márciusa között. In: *Limes - 2004/1.*, 67-80.

⁵⁶ 187/1945 sz. tv., megjelent a *Monitorul Oficial* 1945. március 23-i (68.) számában.

⁵⁷ Varga Zsuzsanna: Földreformok a II. világháború után Közép- és Kelet Európában. In: *Történelmi Szemle - 2015/4.*, 592.

6. További jogtalan vagyonekobbások

1948. június 11-én lépett életbe a román államosítási törvény, mely kiterjedt mind az ingó és ingatlan vagyonokra, mind a gazdasági társaságokban meglévő tulajdonrészekre is.⁵⁸ A földbirtokok elkobzása az 1949. március 2-án kiadott 83. sz. rendelettel folytatódott, de most már épületeket, állatállományokat, sőt bankbetéteket is elvettek.

Az államosításnak nevezett jogtalan vagyonekobbzás szinte egészen a rendszerváltásig, 1989-ig folyt. 1948 és 1953 (Sztálin halála) közötti időszak: 232/1948 a magán vasúti társaságokról, 302/1948 a magánegészségügyi intézményekről, 303/1948 a filmiparról, 134/1949 és az ezt módosító 176/1949 az egészségügyi intézményekről (városi gyógyszerárakról, laboratóriumokról), 92/1950 az ingatlanokról, 418/1953 a magángyógyszertárak államosításáról.

1957-től újra kezdődtek az elkobzások, olyannyira, hogy a 92/1959-es kormányrendelet alapján családok ezrei váltak hajléktalanná. Az utolsó nagy vagyonekobbzási hullám 1974-ben zajlott le azokkal szemben, akik kénytelenek voltak elhagyni Romániát. Ez a rendelkezés több mint 1,3 millió embert érintett.⁵⁹

A falurombolást, amely szintén ingatlanok elkobzásával járt volna együtt, szerencsére a diktatúra bukása miatt nem tudták végrehajtani. Az ún. településszisztematizálási terv — melynek során „*agráripari centrumokat*” hoztak volna létre — a tizenháromezer romániai falu mintegy felének a felszámolását eredményezte volna.⁶⁰

Bár a parasztságot a munkásosztály szövetségeseként határozták meg, a kommunista teoretikusok és vezetők mégis nagyfokú bizalmatlansággal viseltettek velük szemben. Jól tudták, hogy a parasztok valójában földtulajdont szeretnének és ragaszkodnának ha-

⁵⁸ A Hivatalos Közlöny 1948/133-as számában megjelent 119. sz. törvény összesen 77 pontban sorolja fel az államosításra kerülő vagyonokat a föld alatti kincsektől a pénzügyi szektoron át az iparvállalatokig, közlekedésig, távközlésig bezárólag.

⁵⁹ Bíró Albert: A magyar és a román kárpótlás alapjainak összevetése. In: *Pro Minoritate* - 2011 nyár, 103.

⁶⁰ R. Süle Andrea: Terület- és településfejlesztési tervek Romániában. In: *Regio* - 1990/1, 31.

gyományaikhoz, szokásaikhoz. Ezért is került a magyar parasztság az 1950–1960-as években a támadások keresztútjába. A tehetősebb, tehetségesebb, szorgalmasabb kisbirtokosokat kuláknak minősítették és üldözték.

A falusi életmóddal és a paraszti gazdálkodással a kommunista eszmerendszer mindig is szemben állt. Az európai falu több volt, mint pusztai gazdasági kategória, egyfajta élelmiszer-termelési rendszert is jelentett. Évezredek során, szerves fejlődés révén alakult ki önálló civilizációként, saját gazdasági berendezkedéssel, a földművelés különböző fajtáival, saját erkölcsével, esztétikájával és művészetével. Sőt, saját vallása is volt, az ősi földművelési kultuszokat magába szívó kereszténység. Jellegzetes sorrendben követik egymást az ünnepek körülölelve az egész évet és átszöve a keresztény szertartásokat. Már Marx is érezte, hogy ebben a közegben fogtatása legkevésbé hatni, ezért gyűlölettel és megvetéssel tekintett a falura, a „*vidéki élet idiotizmusáról*” beszélt, és a parasztot „egy zsák krumplynak” nevezte. A *Kommunista kiáltványban* az alábbi sorsot szánták a parasztságnak: „8. Mindenkire kiterjedő egyenlő munkakötelezettség, ipari hadseregek alakítása, főként a mezőgazdaság számára. 9. A mezőgazdaság és az ipar egyesítése, rendszabályok a falu és a város közötti különbség fokozatos megszüntetésére.”⁶¹ Engels úgy vélte, „[...] a parasztok a létező legtompább agyú emberfajta [...]”⁶²

A kommunista vezetés minden eszközzel a parasztság felszámolására törekedett. Mindenkit be akartak kényszeríteni a termelőszövetkezetbe, hogy ott birtokuktól megfosztva immár nem önálló magántulajdonosként, individuumként, hanem pusztán bérmunkásként, alkalmazottként tevékenykedjenek, elveszítve ezzel önálló egzisztenciájukat, autonómiájukat.

Szovjet minta alapján elővették a kulákság mítoszát. A kicsit tehetősebbeket, vállalkozóbb kedvűeket, szorgalmasabbakat, szerencsésebbeket igyekeztek szembeállítani a kevésbé tehetősebbekkel, nincstelenekkel. Az irigységre és önzésre alapoztak. A „gazdag pa-

⁶¹ Marx – Engels művei. i.m., 468.

⁶² Löw, Konrad: *A kommunista ideológia vörös könyve: Marx & Engels – a terror atyjai*. Budapest: XX. Század Intézet-Kairosz Könyvkiadó. 1999, 54.

rasztság” likviditása révén próbálták a falu meghatározó személyeit, az egyházközségek világi vezetőit, a községi hitelszervezetek, a beszerző- és értékesítő szövetkezetek, a tejszövetkezetek meghatározó tagjait és számos társadalmi szervezet igazgatóit egzisztenciájuktól, sokszor szabadságuktól is megfosztani. A szegényparasztokat is érzékenyen érintették a gazdagabbak ellen tett lépések, hiszen így megszűnt az addig fennálló bér munka lehetőségük. A taktika lényege éppen ez volt: szembefordították egymással a különböző rétegeket, a szegényparasztokat megfosztották szellemi vezetőiktől, példaképeiktől, munkaadóiktól, és ezután igyekeztek mindenkit beléptetni a termelőszövetkezetekbe.

A falu, mint településforma a szovjet típusú diktatúra időszakában mindvégig hátrányos megkülönböztetésben részesült. A kommunista politikusok mindig is ellenszenvvel viseltettek a vidéki lakossággal, de leginkább a parasztsággal szemben. Az évszázados hagyományokkal rendelkező falusi társadalom egymást ismerő, az egész közösség támogatását, szolidaritását élvező lakosokból állt. A falusi élet, a falusi világ élő organizmus volt. Az emberek a helybeli szokások – a keresztelőkortól a temetésekig –, az ünnepek és a természet világának ritmusa szerint éltek.⁶³

A kollektivizálásnak nevezett erőszakos tétesítés a többi szocialista országhoz hasonlóan több hullámban zajlott le Romániában. 1949–1953 között kezdődött el. Ekkor volt a legnagyobb ellenállás is. 1954–1955-ben inkább a kevésbé kötött társulások létrehozásával próbálkoztak. Ezután egy ideig inkább csak a politikai propaganda foglalkozott a kollektivizálással. Végül 1958-tól újra erőszakos módszereket alkalmaztak. Ennek révén 1962 áprilisára az ország mezőgazdasági területének 94%-a lett a kollektív gazdaságok része.⁶⁴

⁶³ Valuch Tibor: *Rekviem a parasztságért*. Debrecen: Kossuth Lajos Tudományegyetem. 1988, 49.

⁶⁴ Balogh László: *Románia története*. Budapest: Aula. 2001, 125.; László Márton: Kollektivizálás a Székelyföldön 1950–1951. A hatalom és az alávetettek. In: Bárdi Nándor – Simon Attila (szerk.): *Integrációs stratégiák a magyar kisebbségek történetében*. Somorja: Fórum. 2006, 277–294.

7. Koncepciós perek révén alkalmazott vagyoneklobzás

Koncepciós pernek nevezzük azokat a büntetőeljárásokat, amelyekben a politikai cél elérése érdekében jogsértő módon, megalapozatlanul, bűnösség nélkül hoznak elmarasztaló ítéletet. A tényállás fiktív, konstruált, a bizonyítás irányított, manipulált bizonyítékokkal. Anyagi jogi és eljárásjogi szabályok megsértésével vagy amorális jogszabályok segítségével bonyolítják le a pert. A végső cél: a társadalom folyamatos fegyelmezése, megfélemlítése. Igyekeznek a tömegek hangulatát az elítéltek ellen fordítani. A koncepciós per tehát végső soron nem igazi per, mert hiányzik a kontradiktórius jelleg, a terheltnek esélye sincs arra, hogy igazságosan járjanak el vele szemben.⁶⁵

A koncepciós perek célja a vélt és valós politikai ellenfelek likvidálása, bebörtönzése volt. Emellett tömegesen ítélték el a rendszerhez hű vagy a politikával egyáltalán nem foglalkozó állampolgárokat is. Így vált totálissá a terror. Az egyszeri kétkezi dolgozóktól kezdve a vezető állásokat betöltő személyekig bezárólag senki sem érezhette biztonságban magát. A koncepciós perek tehát nem egyedi jogsértések, hanem a terror szerves részei. A koncepciós pereket többnyire az alábbi forgatókönyv szerint folytatták le. Az erre irányuló utasítás leginkább a pártvezetés részéről történt. Az illetékes szervek tudomására hozták, hogy milyen büntetőeljárásokra van szükség, azokat milyen számban és a társadalom mely része (vagy konkrét személyek) ellen kívánja lefolytatni, egyúttal azt tudatosítva, hogy milyen büntetést vár a bíróságtól. Mindemellett a kor viszonyaira jellemző módon a hatóságok is igyekeztek elébe menni a hatalom elvárásainak, amit nagymértékben megkönnyítettek a pártfunkcionáriusok és a civil lakosság egyes tagjai köréből jelentkező tömeges mértékű feljelentések is.

A politikai rendőrség az elvárásoknak megfelelően elkészítette

⁶⁵ Király Tibor: Vázlat a koncepciós perek és a semmisségi ítéletek jogi természetéről. In: *Hitel* - 1990/1., 32., Horváth Attila: Büntető eljárásjog, különös tekintettel a koncepciós perekre a szovjet típusú diktatúra időszakában. In: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara (szerk.): *Emberek őrzője: Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó. 2014. I. k., 23-42.

az ún. nyomozati tervet, ami aztán egészen az ítélet kiszabásáig meghatározta az egész büntetőeljárást. A nyomozati terv alapján véglegesítették, hogy kik lesznek a vádlottak, és kik a tanúk. A tanúk a legtöbb esetben megbízható káderek vagy megzsarolt, megfélemlített emberek, akik egy másik perben szintén vádlottak lettek. A fontosabb perekben a vádlottak kiválasztásánál az ún. amalgamozás módszerét alkalmazták. Ezt a fogalmat még Fouquier-Tinville,⁶⁶ a jakobinus terror államügyésze találta ki azzal, hogy a vádlottakat különböző bűnözőkkel hozta kapcsolatba. Ezután kitaláltak egy olyan tényállást, amely alapján az ügyész vádat emelhetett, és a bíróság meghozhatta az ítéletét. Ilyenkor a konstruált ügyet a büntető törvénykönyv valamelyik szakaszához rendelték hozzá, vagy amorális jogszabályok könnyítették meg feladatukat.

A bírósági szakasz a koncepció per legkevésbé jelentős része volt. Sokszor futószalagon hozták az ítéleteket. A vádlottak védekezését meg sem hallgatták, az esetleges mentő tanúkat be sem idézték. Gyorsan felolvasták a már előre elkészített ítéletet. A koncepció pereket mind módszerében, mind pedig külső formájukban többféleképpen bonyolították le.

7.1 Konstruált perek

Ezeknél a pereknél a forgatókönyv elkészítésekor fordított sorrendet alkalmaztak. Először a politikai vezetés vagy a politikai rendőrség kitalálta a koncepciót: kit és milyen tényállás alapján kell elítélni. Ezután indították meg a gyanúsított ellen az eljárást, gyűjtötték össze a hamis bizonyítékokat, kényszerítették ki a beismerő vallomást, készítették el a vádiratot és végül az ítéletet. Az ítéletek ilyenkor idegen hatalom részére történt kémkedésről, a fennálló rendszer elleni összeesküvésről, izgatásról, deviza-bűncselekményről szóltak, esetleg árufelhalmozással és spekulációval vagy kuláksággal vádolták őket. Az egyszerű állampolgárok ellen lefolytatott tömeges eljárásnál gyors és hatásos módszert alkalmaztak. Házku-

⁶⁶ Fouquier-Tinville, Antoine Quentin (1746–1795), a jakobinus Forradalmi Törvény-szék rettegett közvádolója.

tatás esetében fegyvert vagy valutát „találtak náluk”, vagy ami még ennél is egyszerűbb megoldásnak bizonyult, elítélték őket „tiltott határátlépés kísérletéért.” Sokakat nem politikai, hanem valamilyen köztörvényes bűncselekménnyel vádoltak meg. Feladatukat megkönnyítette a Szovjetunió főügyészének az a tanítása, amely szerint a bíróságokat nem kell minden esetben a tárgyi bizonyítékok megállapítására kötelezni, az ítélet meghozatalához elégséges a tényállás valószínűsítése is.

7.2 Igazságtalan, méltánytalanul súlyos ítéletek

Ide tartoznak azok az ügyek, ahol a vádlott ténylegesen elkövette a cselekményt vagy a bűncselekményt. Az előbbi esetben a cselekményt bűncselekménynek minősítették. Ilyen esetek voltak, amikor különböző politikai szervezetekben, szerveződésekben résztvevőket ítélték el. A politizálást, néhány személy laza kapcsolatrendszerét államellenes összeesküvésnek minősítették. A második esetben a vádlott tényleg elkövetett valamilyen csekély súlyú bűncselekményt, amiért egy demokratikus berendezkedésű országban egészen enyhe büntetést szabnának ki, de a szocialista országokban politikai okokból a legsúlyosabb büntetéssel is sújthatták, akár halálra is ítélték őket. Rendkívül kegyetlenül büntették meg pl. a párttitkárt sértegető vagy esetleg pofon vágó elkövetőket. A szocialista országokra jellemző, hogy nagyon sokféle bűncselekményért szabhattak ki a bíróságok halálos ítéletet. 1950-től a halálbüntetés már nem kivételes büntetés, hanem az általános büntetési rendszer része lett.

7.3 Amorális jogszabályok alapján hozott ítéletek

A szocialista országokban jó néhány olyan jogszabályt alkottak, amelyek ellentétesek a nemzetközileg elismert jogelvekkel, az alapvető erkölcsi normákkal. Ezek a jogszabályok olyasm miatt büntették az elítélteket, amelyek egy demokratikus berendezkedésű országban nem számítanának bűncselekménynek. Így aztán e jogszabályok alapján akár valódi tényállás és „jogszerű eljárás és ítélet” alapján

is megbüntethették az állampolgárokat. Ezen jogszabályok között a leghírhedtebb a szovjet büntető törvénykönyv 58. §-a szellemében megalkotott jogszabályok voltak. A legszélsőségesebb bírói jogalkalmazást lehetővé tevő jogszabály szerint a bűncselekményt meg lehetett valósítani jogellenesség nélkül is, és nem volt szükség erőszakos cselekmény elkövetésére, sőt elegendő volt a békés átalakulásra irányuló szándék vagy az erre célzó beszélgetés stb. is. A bíróságok jogértelmezése szerint a szándék célzat nélkül is elegendő. A bűncselekményt az is elkövette, aki pusztán csak résztvevője volt valamilyen szervezetnek, de ezen kívül nem csinált semmit sem. Esetleg még a szervezet valódi céljával sem volt tisztában. Az ilyen esetekre hosszú tartamú szabadságvesztést vagy halálos ítéletet is kiszabhattak.

Egyébként is szokás volt (bár erre nem volt írott jogszabály) a kollektív büntetés alkalmazása. Kollektíve bűnös volt minden földbirtokos, gyáros, bankár, kulák stb. Büntetendő a politikai bűncselekmények elkövetőjének a felesége, gyermekei stb. Még a kiszabadulás után sem dolgozhatott vezető állásban, nem tanulhatott tovább.

Szintén igazságtalan jogszabálynak számított az a rendelkezés is, amely az állami tulajdon rongálóját halálos ítélettel fenyegette. De elítélték azt is, aki hanyagul dolgozott, árut rejtegetett (néhány kiló élelmiszert), vagy engedély nélkül levágta a sertést stb. Ide sorolható még az a megoldás is, amely szerint a politikai rendőrség tömegesen alkalmazta az internálást, vagyis intézkedésként bírói ítélet nélkül vittek táborokba embereket. Ugyancsak megkérdőjelezhető az a megoldás is, hogy az anyagi jogellenesség terminusa helyett bevezették a társadalomra veszélyesség elvét. Ez ugyanis csak a kommunista vezetőkre nézve veszélyes cselekményeket jelentette. Eszerint minden olyan cselekmény veszélyes a társadalomra, amely ellentétes a diktatúrával. Eszerint büntetendő, ha valaki élni kíván a sajtószabadsággal stb.

A koncepciók pereknek részben célja, részben pedig „*mellékbüntetése*” volt a vagyyonelkobzás, vagy a családokat anyagilag teljesen tönkre tevő pénzbüntetés. A korabeli jogpolitikai szándék egyértel-

műen arra irányult, hogy minél jobban kifosszák az állampolgárokat és anyagi szempontból is kiszolgáltatottá váljanak az államhatalommal, mint fő munkaadó, illetve egyéb juttatásokat szolgáltató intézmény felé.⁶⁷

⁶⁷ Veress Emőd: (szerk.): *Erdély jogtörténete*. Kolozsvár: Forum Juris. 2018, 446.

VAGYONVISSZASZOLGÁLTATÁS ERDÉLYBEN

A román állam harminc évvel a rendszerváltás, és tizennégy évvel az Európai Unióhoz való csatlakozást követően még mindig nem teljesítette a már a NATO-csatlakozás feltételeként 2001-től vállalt kötelezettségét, hogy visszaszolgáltassa a szocialista rezsim által jogellenesen elkobzott vagytonokat jogos tulajdonosainak. Az 1945 és 1989 között az állam által jogtalanul elkobzott javak visszaszolgáltatására az évek során több törvény is született, amelyek arra voltak hivatottak, hogy kártalanítsák a jogsértést elszenvedő polgárokat. Azonban ez a helyzet máig sem rendeződött.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezernél is több magánszemély keresete nyomán 2010-ben meghozott ítéletében arra kötelezte Romániát, hogy 2012 júniusáig léptesse életbe a kárpótlásokkal kapcsolatos jogorvoslat működőképes lehetőségét, illetve zárja le az évtizedek óta húzódó ügyeket. Ennek eredményeként született meg a 2013. évi 165-ös számú törvény, amely jelenleg a hatályos jogszabály a visszaszolgáltatási eljárást illetően.

Előrebocsájtjuk, hogy a 165-ös törvény céljával ellentétben a visszaszolgáltatásért vívott harcnak közel sincs vége. Jelenleg a romániai illetékes hatóságok több lezárt visszaszolgáltatási pert nyitnak újra, mint amennyit lezárnak. Úgy próbálják tehát ebben a sokszor kaotikus és abszurd rendszerben a visszaigénylők felmenőik birtokait, családi örökségüket megmenteni az enyészettől, hogy az állami szerveknek az érdekében pont az ellenkezője áll.

Az alábbiakban megpróbáljuk bemutatni az erdélyi visszaszolgáltatás jelenlegi helyzetét.

Az eljárásról röviden

A rendszerváltás után először a földterületek, erdők visszaszolgáltatására hoztak törvényt, majd a belterületek és más ingatlanok

esetében is született jogszabály, így születtek a visszaszolgáltatás tárgya szerint a következő jogszabályok:

- 1991. évi 18-as törvény - amely a külterületek restitúciójára vonatkozik;
- 1999. évi 83-as sürgősségi kormányrendelet – a nemzeti kisebbségi közösségek ingatlanjainak visszaszolgáltatásáról;
- 2000. évi 94-es sürgősségi kormányrendelet – amely az egyházi javak visszaszolgáltatására vonatkozik;
- 2001. évi 10-es számú törvény – amely a belterületek restitúciójára vonatkozik és a visszaszolgáltatások esetében az általánosan alkalmazandó jogszabály;
- 2013. évi 165-ös törvény – amely a restitúciós folyamatok befejezésére vonatkozik;

A 2001. évi 10-es számú törvény kimondja, hogy visszaigényelhetők mindazok az ingatlanok, amelyeket az 1950. évi 92-es számú rendelet, az 1948. évi 119-es törvény, az 1948. évi 410-es rendelet, az 1954. évi 478-as rendelet, az 1951. évi 111-es számú rendelet, az 1940. évi 139-es számú törvény alapján, valamint politikai bűncselekmények miatti ítélet részeként, adó be nem fizetése miatt elrendelt büntetésként, a hivatalos közlönyben nem publikált bármely jogszabály alapján kobzott el a román állam, valamint bármely más olyan esetben, amikor jogalap nélkül történt az ingatlan elkobzása.

Az 1991. évi 18-as törvény szerint visszaigényelhetők azok a területek, amelyeket az 1945. évi 187-es törvény alapján államosítottak. Visszaigénylésre jogosultak azok a magánszemélyek és jogi személyek, akik az elkobzás pillanatában az ingatlan jogos tulajdonosai voltak, valamint ezek jogutódai, kivéve az állami szerveket, amelyekre az előbb említett törvény nem vonatkozik.

Az eljárás megkezdéséhez a jogosultnak írásbeli kérelmet kell benyújtaniuk ahhoz az állami szervhez, amelynek tulajdonában áll az ingatlan, ez lehet egy település polgármesteri hivatala, állami vállá-

lat, bármely jogi személy, amelyben az állam többségi tulajdonos. A kérelemnek tartalmaznia kell a jogosult adatait, a visszaigénylendő ingatlanra vonatkozó adatokat, amelyek alapján be lehet azonosítani azt, valamint az ingatlan becsült értékét és bármely olyan iratot, amellyel bizonyítani tudja a jogosultságát (adásvételi szerződés, születési bizonyítvány, halotti bizonyítvány, hagyaték stb.).

A hivatalos szervek értesítésétől kezdődően tilos a közigazgatási eljárás végéig az igényelt ingatlan bármilyen nemű elidegenítése, koncesszionálása, bérbe adása, jelzálogosítása, az ingatlan rendeltetésének megváltoztatása. Minden ilyen és hasonló szerződés semmis.

A visszaszolgáltatást az állami vállalat vezetőjének vagy a település polgármesterének, esetenként a megyei tanács elnökének határozata alapján rendelik el, erre a törvény egy 60 napos korlátot szab meg. A 18-as törvény esetében a földelosztó bizottság az erre illetékes szerv, amely az így kiállított határozatot 10 napon belül kiközli az igénylőnek, innen folyik egy 30 napos határidő, amely alatt az igénylő megtámadhatja a döntést. A meg nem támadott határozatnak jogi kötő ereje van, közokirati minőségében azonnal végrehajtható, ez magával vonja az ingatlan telekkönyvi átírását is.

Azonban a birtokba helyezéshez és a visszaszolgáltatási eljárás befejezéséhez még szükséges az ingatlan konkrét beazonosítása, ez sok esetben földmérés és egyéb szakértői vélemény alapján történik. Csak ezután kerülnek kiállításra a birtoklevelek. Ha nem természetben való visszaszolgáltatásról beszélünk, a csereterületet ugyanúgy felméri és felértékelik. Amennyiben pénzbeli kárpótlást ítél meg a földosztó bizottság, a teljes dokumentációt köteles elküldeni az Országos Tulajdon- visszaszolgáltatási Ügynökségnek (*Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților* - ANRP), amely megvizsgálja az iratcsomót, megállapítja az ingatlan értékét és meghatározza a kártérítés összegét.

A 165-ös törvény által a jogalkotó létrehozott egy új intézményt, az Ingatlan-visszaszolgáltatással foglalkozó Nemzeti Bizottságot (*Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor* - CNCI), amely mindazon kártérítési igény elbírálására hivatott, amelyeket vagy a

törvény életbelépése előtt az ANPR elé terjesztettek, valamint azokat is, amelyeket ezután nyújtanak be.

A visszaszolgáltatás buktatói

Alig van olyan erdélyi család, amely a törvénytelenül elkobzott ingatlanok helyzetével ne találkozott volna, ne lenne közvetlenül vagy közvetve érintett. Mégis hiányos a tájékoztatás ezen a területen, sőt, a jogi egyetemen a visszaszolgáltatásról csupán említést tesznek, részletbe menően – ahogy szükséges lenne – nem tanítják. Gyakorlati példákkal az egyetemi oktatás során aligha találkoznak a diákok, amely csak a fő tantárgyakra koncentrál. A törvényváltozásokra és a bonyolultabb helyzetekre nem készíti fel az egyetem a diákokat. Épp ezért még a jogászoknak is problémát okozhat egy-egy komplexebb ügy megoldása, hiszen akik nem kerültek mentoruk által, szakmai gyakorlatuk vagy bojtáréveik során közelebbi kapcsolatba az ilyen ügyekkel, azok nagyon nehezen tudnak autodidakta módon ezen a jogterületen érvényesülni.

Az én generációm, vagyis akik 2006 és 2010 között voltunk egyetemisták, azt hittük, hogy nekünk már nem kell ezekkel az ügyekkel foglalkoznunk. Akkoriban ezek a visszaszolgáltatások javában zajlottak, az ismerősi körből összeszedett információkból kiindulva abban reménykedtünk, hogy hamar lecsengenek az ügyek. Azonban a gyakorlat később az ellenkezőjét bizonyította. A visszaszolgáltatás jelenleg is aktuális probléma, az ügyek az idő múlásával egyre nehezebben megoldhatók és egyre több ideig tartanak, ráadásul az eddigi sikeres visszaszolgáltatások megtámadása miatti perek tovább bonyolítják a helyzetet. Úgy tűnik, hogy ez egy véget nem érő történet Erdélyben.

Sokan úgy gondolják, hogy csak a nagyobb birtokok, nemesi családok által visszaigényelt ingatlanok, erdők, földterületek, kastélyok, iskolák vagy egyházi javak esetében vannak nehézségek. Valójában hasonló akadályokba ütköznek az egyszerűbb esetek is, ahol a tét „csupán” pár hektár terület, viszont a médiában alapvető-

en csak a nemesi családok, iskolák és egyházi épületek történetével találkozunk. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a nehézségek nem csak ezek esetében merülnek fel, sőt. Egy átlagember hajdani ingatlanainak helyzetéről még kevesebb irat vagy dokumentáció marad fenn, ami alapján elindulhat az eljárás.

A jogszabályok alapján először egyszerűnek tűnt az elkobzott javak visszaszolgáltatása. A 165. számú törvény három konkrét megoldást kínál, mégpedig elsősorban a természetben való visszaszolgáltatást, ha ez nem lehetséges akkor egy másik ingatlannal való kárpótlást, amelynek értéke természetesen a visszaigényelt ingatlan értéknek megfelelő kell legyen, vagy ha nem létezik az adott önkormányzat magántulajdonában ilyen rendelkezésre álló ingatlan, a törvény végső esetben a visszaigénylők pénzbeli kártérítését írja elő. Az eljárást adminisztratív úton 5 éven belül meg kell oldani, amennyiben ezt a határidőt az önkormányzat nem tartja be, a visszaigénylőnek rendelkezésére áll egy 6 hónapos időkeret, amelyben a visszaigénylési eljárás lefolytatását kérvényezheti bírósági úton is. Az alapvetően egyszerű eljárás a gyakorlatban azonban igencsak sok, meglehetősen kellemetlen „meglepetést” okozott a károsultaknak, mint például az önkormányzatok részéről a rendszeres időhúzás, a képtelen kibúvók keresése, az eljárás ellehetetlenítése, vagy a törvénytelen visszaállamosítások.

Az idő, vagyis inkább az eljáró szervek részéről legtöbbször alkalmazott időhúzás a visszaszolgáltatási eljárás legnagyobb elensége. Az ingatlanok és a visszaigénylők helyzete folyamatosan változik, amely megnehezíti, sokszor ellehetetleníti az ügyek való és igazságos megoldását. Alapvetően a 165-ös törvény célja a visszaszolgáltatási eljárások befejezése, még a jogszabály nevében is szerepel az eljárás mielőbbi lefolytatása. A törvény által kínált megoldások egyszerűnek tűnnek, éppen ezért a visszaszolgáltatási eljárásnak elfogadható időn belül lefolytathatónak kellene lennie. Azonban a valóságban a gyakorlat teljesen más tendenciákat mutat: akár egy egyszerűbb ügy is évtizedekig eltarthat. Ez pedig legtöbb esetben magának az eljáró hatóságnak a hibája és csak nagyon ritkán a visszaszolgáltatást igénylő felé.

Az évtizedes időhúzások által okozott károk elszenvedői maguk a visszaszolgáltatásra jogosultak. Ez az idő alatt generációk váltják egymást, az utódok pedig sem az akkori tényállásnak, sem a kellő bizonyítékoknak sincsenek legtöbb esetben már a birtokában. A visszaigénylők nem ismerik az egykori családi ingatlanok helyzetét, amelyet már legtöbbször apáik, nagyapáik nevében igényelnek vissza, vagy az általuk kezdeményezett eljárást folytatják. Az idők során szétszóródott családtagok nem tartják egymással a kapcsolatot, a külföldön letelepedett visszaigénylő sorsa pedig még inkább elnehezedik. Sok esetben csak hiányosan sikerül összeállítani a visszaigényléshez szükséges iratcsomót, mivel nem tudják a családtagok iratait beszerezni, amellyel az ingatlanok helyzetét vagy saját jogutódi/örökös minőségüket bizonyíthatják, mint például a hagyatéki végzéseket, születési és halotti bizonyítványokat stb. Az eljárás emellett költséges, a szakértői felmérések is mind időbe és pénzbe kerülnek, sok esetben pedig erre a visszaigénylőnek nincs meg az anyagi kerete.

Sokszor nehézséget okoz, hogy a jogosultak nem tudják bizonyítani a tulajdonjogukat, mivel az ingatlannyilvántartási rendszer nagyon kaotikus, a telekkönyvezés sok esetben nem lett aktualizálva. Így a visszaigénylők sok esetben zsebszerződések alapján kénytelenek kibogozni az ingatlanok helyzetét, amely akadályozza és időben kitolja az eljárást. Jogszabályi rendelkezés nem szól konkrétan arról, hogy milyen bizonyíték elégséges a tulajdonjog bizonyításához, amely így rést hagy a többféle értelmezés és a joggyakorlati megosztottság lehetőségének.

Habár az Emberi Jogok Európai Egyezménye az első Protokollban védi a tulajdonhoz való jogot, és ezen az alapon Románia többször is el lett ítélve a strasbourgi Emberi Jogi Bíróságon, ezek az ítéletek csupán kártérítést szabnak meg az érintettek részére, valós jogi kötő erejük nincs. A másik fontos tény, hogy az Európai Unió nem rendelkezik a rendszerváltás előtt elkobzott javak visszaszolgáltatásáról, ezek a tagállamok hatáskörébe tartoznak, ezért az uniós szervek előtti jogérvényesítés fölöttébb nehézkes ebben a témában.

A hosszú évekig elhúzódó ügyek során sok esetben hosszú ideig nem történik semmi előrehaladás az ügyben, majd hirtelen egy levél várja az érintettet, hogy az iratcsomó kiegészítésre szorul. Ennek alapvetően örülnie kellene az érintettnek, hiszen azt jelenti, hogy a hatóságok foglalkoznak az üggyel, viszont az örömük nem tart sokáig: a visszaszolgáltatáshoz szükséges iratcsomó kiegészítésére ugyanis nagyon rövid, 30 napos jogvesztő határidőket szabnak meg, amely sok esetben egyszerűen lehetetlenné teszi az eljárás lefolytatását. Ilyen eset, ha az adott iratot valamelyik különleges szerv archívumából kell beszerezni, ahol az általános várakozási idő jóval több, mint 30 nap. Amennyiben a kért kiegészítést adott időn belül nem sikerül a visszaigénylőnek letenni, az eljárás bezárul és jogérvényesítésre más módon már nincs lehetőség, a határidők jogvesztők.

Miért húzódnak mégis az ügyek, ha a törvényszöveg alapján egyszerű megoldásokat kínál, amelyeket könnyen alkalmazhatnának az eljáró szervek? Legtöbb esetben, ahogy már említettük a csúszás rosszhiszeműség vagy egyszerűen hanyagság, inkompetencia eredménye. Hiányosak a telekkönyvek, hiányosak vagy egyáltalán nincsenek parcellázási tervek, a többféle földnyilvántartási rendszer hiányos egyeztetése miatt a hivatalokban is teljes a káosz. A benyújtott kérésekre sokszor évekig nem jön válasz, habár a törvény előír egy 30 napos határidőt, amelyet az önkormányzatok rendszeresen figyelmen kívül hagynak. Ha mégis érkezik válasz, akkor azok nagy része a helyzet komplexitására hivatkozik, hárít, kitérő válaszokat ad, hogy már folyik az ügy, már dolgoznak rajta. Valódi megoldások nem születnek. A gyakorlatban megtörténik, hogy egy-egy településen a földosztó bizottság 5-6 éven keresztül nem ül össze, nem állítják ki a birtoklevelet, habár bírósági határozat van rá. Ebben az esetben az érintettek kérhetik a bírósági határozat végrehajtását. A gyakorlatban több esetben szabtak ki nagy összegű, 100-1000 lej/nap nagyságrendű bírságokat, azonban ez sem bizonyul eléggé hatékony kényszerítő erőnek az önkormányzatokkal szemben, amelyek egyedül a Számvevőszék vizsgálatától tartanak. Sok településen arra hivatkoznak, hogy technikai okok

miatt vagy anyagi források hiányában nem készülnek el időben a parcellázási tervek és az ingatlanok felmérése. Máskor inkább hárítanak, arra hivatkozva, hogy a Kataszteri és Ingatlannyilvántartási Hivataltól negatív választ kapott az iratcsomó.

Emellett többször egymásnak ellentétes válaszok érkeznek ugyanarra a kérésre a földosztó bizottságtól. Több esettel találkozunk már, amikor az egyik válaszban azt írták, hogy az adott ingatlant senkinek nem lehet visszaszolgáltatni, majd később azt, hogy a birtoklevelet kiállították egy másik tulajdonosnak.

Olykor az is problémát okozhat, hogy a szóban forgó földterületek több közigazgatási egységhez is tartoznak, illetve a közigazgatási egységek határai módosulnak az idők során. Gyakran találkozhatunk olyan helyzetekkel is amikor, habár az adott ingatlant, földterületet természetben visszaszolgáltatták, a régi tulajdonos nem tudja tulajdonjogát szabadon élvezni, hiszen koncessziós szerződést kötöttek időközben az ő területére, ahol sok esetben még építkezési engedélyek is ki voltak bocsájtvá és ingatlanok is épültek az adott földterületre. Ezek a szerződések sokszor potom áron, viszont maximális 49 éves megengedett időszakra kötődnek. Az ilyen visszaszolgáltatott ingatlanok esetében kötött koncessziós szerződésekben az új tulajdonos átveszi az állam helyét, mint jogutód, s mivel ezeket a közjó és közérdek védelme jogcím alatt védi a törvény, felbontásuk nem lehetséges. Ebben az esetben hiába történik meg a visszaszolgáltatás, az adott feltételek lehetetlenné teszik a tulajdonos számára a tényleges használat jogát, valamint a nevetségesen alacsony bér sokszor még az ingatlan adóját sem fedezi, amelyet viszont a tulajdonos és nem a bérlő köteles fizetni.

Abban az esetben, ha az adott ingatlant bizonyos okok miatt ténylegesen nem lehet visszaszolgáltatni természetben, életbe lép a második lehetőség, vagyis a csereingatlan. Alapszabályként minden település köteles egy listát összeállítani, amelyen feltüntetni a tulajdonában lévő szabad ingatlanokat, amelyeket a jogosultak igényelhetnek. Az esetek nagy többségében a listák vagy nagyon keveset, vagy egyáltalán nem tartalmaznak ilyen ingatlanokat, legyen szó akár városról vagy falusi településről. Azt nem tudjuk megál-

lapítani, hogy a rosszhiszeműség vagy a hanyagság-e a befolyásoló tényező ezekben az esetekben, de az bizonyos, hogy ellehetetlenítik a jogosultak helyzetét. Ezt a helyzetet próbálta korrigálni a Legfelsőbb Ítélő és Semmitőszék jogegységesítési döntésével, amikor is úgy értelmezte a jogszabályt, hogy a listán nem szereplő, de *de facto* elérhető ingatlanok is kérhetők csereingatlanként, amennyiben ezeket azonosítják és igénylik a jogosultak kérelmükben. Látszólag ez a döntés megkönnyítette a visszaigénylők helyzetét, akiknek az állam természetben már nem tudta visszaszolgáltatni az elkobzott ingatlanokat. Az új szabályok szerint, olyan ingatlanokat is lehet cserébe adni, amelyek, habár nem szerepelnek az előbb említett listán, állami tulajdonban vannak és szabadok.

Talán nem kell sokat gondolkodnunk, hogy rájöjjünk, hogy ez az új rendelkezés valós változást nem hozott a visszaigénylők helyzetében, hiszen egy százhektáros alapterületű városban azonosítani a sokszor rosszul nyilvántartott adatok szerint ezeket az állami tulajdonban levő és úgymond szabad ingatlanokat még egy szakértőnek is óriási munka, nemhogy egy hétköznapi embernek. Ha mégis sikerül találni egy megfelelő ingatlant, az önkormányzat gyorsan és csendben intézkedik, hogy találjon egy olyan kiskaput – általában a közjó és közérdek címen – hogy az adott ingatlan visszaszolgáltatását visszautasíthassa. Gyakran előfordulnak olyan esetek, amikor a cserébe igényelt ingatlant a per során az állam magántulajdonából áthelyezik az állam köztulajdonába.¹

Sok esetben a felajánlott csereingatlan valós értéke nem egyezik meg az eredeti ingatlanéval: például egy Kolozsvár központjában levő földterület esetében, amelyet a kommunista rendszerben államosítottak és az évek során ide irodaépületet építettek, természetben már nem lehet visszaszolgáltatni a régi tulajdonosnak, viszont

¹ A köztulajdonról és annak jogállásáról szóló 213/1998 sz. törvény funkciója alapján különbséget tesz állami köz- illetve magántulajdon között. Előbbi kategóriába a közérdekű funkciót ellátó ingatlanok tartoznak (pl. minisztériumi épület, állami fenntartású kórházak...stb), utóbbiba pedig az ilyen rendeltetéstől mentes ingatlanok (pl. állami tulajdonban lévő lakópark). E distinkciót a vagyon-visszaszolgáltatás szempontjából az teszi relevánssá, hogy restitúciós eljárás keretében az eredeti tulajdonosnak csak állami magántulajdont lehet visszaszolgáltatni.

cserébe ajánlottak a város külterületén egy kaszálót, amely azonos nagyságú terület az eredetivel, azonban az értéke meg sem közelíti azt, amelyet a központi ingatlan ért a visszaigénylés pillanatában.

A törvény biztosít egy utolsó lehetőséget a jogosultaknak, hogy azokban az esetekben, amikor sem természetben, sem csereingatlanban nem lehetséges a visszaszolgáltatás, végső megoldásként kártérítést szabnak ki. Eddig ezt az Országos Visszaszolgáltatási Hivatal állapította meg, de a 165-ös törvény értelmében egy új intézmény illetékes, mégpedig a CNCI. Az eljárás korántsem egyszerű, s nem igazságos, ugyanis a felértékeléshez a jogszabály a 2012-ben érvényes közjegyzői ingatlan felértékelések szerinti összegeket határozza meg, amelyek sokkal alacsonyabbak, mint a jelenlegi értékek, tekintettel az ingatlanpiaci árak gyors növekedésére. Az így meghatározott értéket pontokban fejezik ki, ahol egy pont 1 lejnek megfelelő összeg. Amennyiben nem lehet meghatározni az ingatlan pontos helyzetét, akkor a zónára jellemző legkisebb érték szerint kell felértékelni, holott a logikus és igazságos megoldás az átlagár lenne. Az még csak nem is meglepő, hogy a felértékelés hosszadalmas és a felkínált összeg elenyésző az elszenvedett kár mellett, de az igazi probléma, hogy ennek a folyósítása is évekbe telik, jogszabály szerint a jogosult 3 éven belül igényelheti a pontok pénzbeli kifizetését, amely kötelezettségét az állam 5 éven belül kell teljesítse.

A másik nagy probléma, hogy amíg egyes ingatlanok soha nem kerültek vissza az eredeti tulajdonosok, azok sem érezhetik magukat biztonságban, akiknél ez már megtörtént, végleges ítélet született. Ezekben az esetekben ugyanis az állami szervek több módon indíthatnak visszaállamosítási pert. Visszaállamosítás alatt értünk minden olyan helyzetet, amikor az egyszer már visszaszolgáltatott ingatlan újra az állam birtokába kerül. A legtöbb ilyen esetben felülvizsgálatot vagy semmisségi panaszt nyújtanak be. Ezekben több dologra is hivatkozhatnak, például arra, hogy a visszaigénylő valójában nem is jogosult az ingatlanra, nem leszármazottja annak a személynek, akitől elkobzásra került az ingatlan, nem volt helyes a visszaszolgáltatási eljárás, sőt, olyan indok is bőven akad, amikor

az állami szervek azt próbálják bizonyítani, hogy az eredeti tulajdonos háborús bűnös volt, így az örökösök nem jogosultak a visszaszolgáltatásra.

Végső következtetésként arra jutunk, hogy a román állam időhúzása nyilvánvaló a visszaszolgáltatási perek esetében. Attól függetlenül, hogy Romániában alkotmányos jog a tulajdonhoz való jog, valamint ennek védelmére és a kommunista rezsim visszaéléseit elszenvedő áldozatok kárpótlására a NATO és az EU előtt ígéretet tett, semmilyen érdemi előrelépés nem történt az elmúlt évek alatt. Az időhúzással, hárítással, érezhetően politikai háttérű kifogásokkal ellehetetlenített perek során a hétköznapi emberek mindennapos harcát láthatjuk a mai napig. Azonban egy nagyon fontos dolgot figyelmen kívül hagynak, amikor akadályozzák a restitúciós eljárást, amellet, hogy erre semmi joguk nincs: a visszaszolgáltatott ingatlanok, legyenek azok akár iskolák, kastélyok, vagy kisebb földterületek, gondos tulajdonosok kezében felvirágoztathatják a családok, a település, a közösség életét, munkalehetőséget kínálnának, a turizmus fejlődését eredményeznék, amely nem csak az erdélyi magyarságnak, de egész Romániának hasznára válna.

A ROMÁNIAI MAGYAR JAVAK NACIONALIZÁLÁSA ÉS KÉSŐBBI SORSUK

Az 1920-as trianoni békediktátummal román uralom alá került erdélyi és kelet-magyarországi területeken lévő, magyar tulajdonú vagy érdekeltségű ipari, kereskedelmi, és bányavállalatok, valamint pénzüzetek román kézbe való átjászsása, bármilyen úton történő megszerzése („*romanizálása*”) kezdettől fogva célja volt Bukarestnek. A leegyszerűsítve romániai magyar javaknak tartott vállalatokat, bankokat két nagy csoportra oszthatjuk a tulajdonosi kör szempontjából: egy részük magyarországi természetes vagy jogi személyek, míg másik részük (1920 után) Romániában bejegyzett jogi- vagy román állampolgárságot kapott természetes személyek tulajdonában volt.

A magyar kézben lévő erdélyi pénzüzetek jelentőségét jól mutatja,¹ hogy az 1920-as években a mintegy kétszáz pénzüzet közel fele a budapesti nagybankok „*affiliált*” intézményei (bankfiókjai) voltak. Ezek Erdély *legerősebb bankjai* közé tartoztak, rájuk esett az összes erdélyi magyar pénzüzet által kezelt saját és idegen tőke kb. 85%-a, ami 1937 végén mintegy 35 millió dollárt tett ki. A nagyobb pénzüzetek közé tartoztak: az Erdélyi Bank Rt. (a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank érdekeltsége), a Kolozsvári Takarékpénztár és Hitelbank Rt. (többségi tulajdonosa a Pesti Hazai Első Takarékpénztár Egyesület), a Biharmegyei Takarékpénztár és Gazdasági Bank Rt. (a budapesti Angol-Magyar Bank affiliációja), az Erdélyi Katolikus Státushoz közel álló Transylvania Bank Rt., valamint az Aradi Általános Takarékpénztár Rt., és a Temesvári Bank és Kereskedelmi Rt.

A jelentősebb erdélyi magyar ipari, kereskedelmi vállalatok nagyobb része ugyancsak *anyaországi* nagyvállalatok, pénzüzetek érdekeltsége volt. A gazdasági világválságot átvészelve a harmin-

¹ Erdély fogalma alatt a következőkben nem csak a történelmi Erdélyt értem, hanem azt a 103.000 km-nyi területet, amelyet Románia megkaparintott magának Trianonban.

cas évek végén a különböző könnyű- és nehézipari ágazatokban 894 cég összesen 55.684 (nagy rész magyar!) munkást foglalkoztatott.² A jelentősebb vállalatok közé tartozott egyebek mellett a Hatvany-Deutsch tulajdonú, 1.440 munkást foglalkoztató Temesvári Gyapjúipar Rt., a sepsiszentgyörgyi Textilművek Rt. (a budapesti Klinger gyár érdekeltsége, mintegy 1.100 munkással), a botfalusi, valamint a marosvásárhelyi cukorgyárak (a Magyar Általános Hitelbank és a Magyar Cukoripar Rt. érdekeltségei, az előbbi 750, az utóbbi 680 munkást alkalmazott), a kolozsvári Renner-féle Dermata Bőrgyár (1938-ban mintegy 1200 munkás dolgozott ott), és a marosvásárhelyi Réti és Székely Bútorgyár (350 embernek adott munkát).³

A húszas évek első felében a regáti oligarchia pártja, a Nemzeti Liberális Párt *nacionalista gazdaságpolitikája* arra irányult, hogy *csökkentsék* az országban meglévő „idegen tőke” arányát. Ez alatt azonban nem csak a külföldi érdekeltségeket értették, hanem a „nemzetiségi tőkét” is, vagyis a nemzeti kisebbségekhez tartozó tőkések, illetve érdekeltségeik egy sorba helyezte a külföldi tőkésekkel. Ennek a politikának a jegyében „nacionalizálták” például a Resicai Vasműveket, és az aradi Weitzer Vagongyárat. Hogy ez a „nacionalizálás” mivel járt a kisebbségi sorba került erdélyi magyarságra nézve, azt az Első Erdélyi Földgáz Rt. esete is jól példázza. Az addig magyar tőkével működő, és magyar munkavállalókat alkalmazó részvénytársaságot 1926-ban „átvette” egy román társaság, majd az alkalmazottakat sorra elbocsátották. A köpeci bányavállalat eredetileg az Erdővidéki Bányaegylet Rt. tulajdonában volt. A húszas években, az altajkincs államosítása után egy Kárpátokon túli tőkéscsoport szerezte meg a vállalatot. Első lépésként elbocsátották a bányászok nagy részét, majd két év múlva végleg beszüntették a kitermelést, utcára téve több száz székelyt.

A kisebbségi vállalatokat a Gh. Tătărescu miniszterelnöksége ide-

² Bányai Ernő: Az erdélyi magyar ipar tizenhétéves romániai útja. In: *Erdélyi Magyar Évkönyv 1938.* (szerk. Kacsó Sándor). Braşov – Brassó: A Brassói Lapok kiadása. 1937, 34.

³ Lásd: *Iparvállalatok a Romániához csatolt területen 1938-ban.* M. Kir. Központi Statisztikai Hivatal, 1940. (Statisztikai kéziratok közlemények VII. sz.)

jén, 1934-ben megjelent, „*a román személyeknek a vállalatoknál való felhasználásáról*” szóló törvény hozta nehéz helyzetbe. Ez többek közt arra kötelezte a gazdasági, ipari, kereskedelmi vállalatokat, hogy a törvényben megszabott alkalmazotti csoportok mindenikében legkevesebb 80% román alkalmazott legyen. A törvény nagy felzúdulást keltett, ugyanis „román” alatt a hatóságok nem román állampolgárt, hanem román nemzetiséget értek. Ennek pedig ismét az lett a következménye, hogy elkezdődött a magyar alkalmazottak tömeges elbocsátása.

A fenti példákban is látható, hogy a két világháború közötti román kormányok különféle jogi, és jogon kívüli eszközökkel igyekeztek a magyar kisebbséget anyagi alapjaitól megfosztani, a megélhetésüket, boldogulásukat biztosító munkahelyeket felszámolni, a nagy értékű cégeket megkaparintani. Bár ez 1944-ig csak részben sikerült, de az 1944. augusztus 23-i bukaresti palotaforradalom (korabeli szóhasználat: „*kiugrás*”) új – a román sovíniszták szemében kecsegtető – helyzetet teremtett a régi tervek megvalósítására.

A hivatkozási alap az 1944. szeptember 12-én Moszkvában aláírt szovjet–román fegyverszüneti egyezmény 8. szakasza lett. Eszerint „a román kormány és főparancsnokság kötelezi magát, hogy nem engedélyezi Németország, Magyarország, vagy ezek állampolgárai, vagy ezek területén, vagy az általuk elfoglalt területeken lakhellyel bírók tulajdonát képező bármilyen természetű vagyonnak (beleértve értéktárgyakat és pénzt is) a szövetséges (szovjet) főparancsnokság engedélye nélkül történő kivitelét vagy kisajátítását. A román kormány és főparancsnokság ezeket a vagyontárgyakat a szövetséges (szovjet) főparancsnokság engedélye nélkül történő kitételek mellett fogja megőrizni.”⁴ [Kiemelés – V. G.] Korábbi analógiák alapján úgy vélem, hogy ezzel a kitételrel Moszkva csupán annyit akart elérni, miszerint a még hadviselő országok ne tudják a Romániában található vagyonukat, erőforrásaikat a további harcokhoz felhasználni.

Első lépésként, 1944. október 6-án megjelent a 478/1944. sz. törvény, amely *felügyelők* kinevezéséről intézkedett egyfelől olyan rész-

⁴ Orosz–román fegyverszüneti egyezmény. Kolozsvár: Józsa Béla Athenaeum kiadása. 1945, 5.

vénnytársaságok esetében, melyek igazgatóságában 1944. augusztus 23-a után Romániával hadi állapotba került országok polgárai foglaltak helyet, vagy a vállalatok tőkéjének legalább 20%-a ellenséges országokbeli természetes, vagy jogi személyek tulajdonában vannak, és olyan részvénytársaság élére is, amely „nemzeti, politikai, vagy gazdasági érdekekre káros működést fejtett ki”. Ez a *gumiparagrafus* lehetővé tette, hogy például a dél-erdélyi, román állampolgárságú, de nem román nemzetiségű természetes személyek vállalatai élére is felügyelőt nevezzenek ki. Emellett a törvény elrendelte az érintett vállalat közgyűlésének összehívását, abból a célból, hogy új felügyelőbizottságot és új igazgatóságot válasszanak. Ezek a rendelkezések azt jelentették, hogy a felügyelet alá helyezett vállalatok vezetése és ellenőrzése teljesen kikerült a tulajdonosok befolyása alól.

December 19-én, a korábbi jogszabályok kiegészítéseként megjelent a 644/1944. számú törvény, mely először szólt tételesen a magyar állam és a magyar állampolgárok javainak zár alá vételéről. Ugyanez a törvény állítja fel a *felügyelet alá helyezendő* fizikai és jogi személyek – CASBI-törvény után is alkalmazott – kategóriáit is:

- a) a német, és a magyar államok, valamint ezek polgárai;
- b) azok a természetes és jogi személyek, amelyek ugyan nem magyar, vagy német állampolgárok tulajdonai, de székhelyük, vagy lakhelyük Németországban, Magyarországon, vagy ezek által megszállt területeken van;
- c) a német, vagy a magyar állam által megszállott területen létesített jogi személyekre, vagy azokra, amelyek tőkéjének legalább 20 %-a a megelőző pontokban megjelölt személyek birtokában van.

A CASBI-törvény

1945. február 10-én jelent az a 91. sz. törvény,⁵ amely felállította a hírhedett CASBI intézményét (*Casa de Administrare și Supraveghere a Bunurilor Inamice* – Ellenséges Javakat Kezelő és Felügyelő Pénztár). A jogszabály valójában nem sok újat hozott a megjelenése előtt kiadott jogszabályok rendelkezéseihez képest, inkább csak megismételte a korábbi rendeleteket, illetve összegezte azokat. A jogszabály legfontosabb intézkedései a következők:

- A CASBI kezeli az 1944. szeptember 12-ei fegyverszüneti egyezmény 8. §-ában előírt fizikai és jogi személyek ingó és ingatlan javait; előbbi kategória javait felülvizsgálja, felügyeli, ellenőrzi, illetve vállalatvezetőt nevez ki abban az esetben, ha a vállalat tőkéjének legalább 20%-a az előbbi pontban érintettekhez tartoznak, vagy azok pénzügyi ellenőrzést gyakorolnak az illető vállalat alatt;
- Kinevezi, visszavonja, ellenőrzi azokat a vállalatvezetőket, melyek meg vannak bízva az előző paragrafusban említett vállalatok, javak ellenőrzésével; a CASBI vállalatvezetőknek, vagy felügyelőknek a vállalat főtisztviselőjét, vagy vállalaton kívüli személyt egyaránt kinevezhet;
- Felügyeli, és ellenőrzi az előbbi paragrafusokban érintett vállalatok mérlegének készítését, figyelemmel kíséri gazdasági és adminisztratív működésüket, határoz a felszámolás szükségessége, és módja felett;
- Gyakorolja mindazokat a hatásköröket, melyeket a fegyverszüneti egyezmény, és két, még a szélsőjobboldali Antonescu-rezsim alatt kiadott törvény engedélyez.
- Jogosult „bármely banknál, kereskedelmi, vagy ipari vállalatnál, közjogi- vagy személynél, vagy természetes személynél

⁵ Szövegét közli Vincze Gábor: *Magyar vagyon román kézen. Dokumentumok a romániai Magyar vállalatok, pénzügyintézetek második világháború utáni helyzetéről és a magyar–román vagyonjogi vitáról*. Csíkszereda: Pro-Print Könyvkiadó. 2000, 115–122.

bármilyen ellenőrzést végezni” abból a célból, hogy megállapítsa, a jelen törvény rendelkezéseinek betartását;

- Elrendelheti bármely érintett vállalatnak a törvény hatálya alól történő kivonását.

A CASBI-t kezdetben a Román Fegyverszüneti Bizottság felügyelte, majd annak megszűnte után a Szövetséges Ellenőrző Bizottsággal Összekötöttest Tartó Romániai Bizottság (rövidebb nevén a Román Összekötő Bizottság). Mindkettő élén Simon Oeriu „prominens” kommunista politikus állt.

Mint említettem, a jogszabály hivatkozási alapja a fegyverszüneti egyezmény 8. pontja volt. A CASBI-törvény alkalmazása ismeretében azonban nyilvánvaló, hogy Bukarestben az egyezményben található kötelezettséget *rosszhiszeműen, önkényesen félreértelmezték*, ugyanis a CASBI-törvény megjelenése idején – február 10-én – Magyarország már nem volt „ellenséges, hadviselő ország”, mivel január 20-án Moszkvában aláírták a magyar-szovjet fegyverszüneti egyezményt. Szerintem a CASBI-törvény megalkotóinak *valódi szándéka* itt érhető tetten: nemzetközi jogviszony mögé bújva kisajátítani az erdélyi magyar vagyonkomplexumot.

Feltételezhetően Bukarestben is érezték, hogy a 8. pontra történő hivatkozás bizonytalan jogalapokon áll, ezért már – a kommunista sajtóban „magyarbarát”-ként emlegetett – Petru Groza miniszterelnökké történő kinevezése után, 1945. április 3-án megjelent 5822/45 sz. végrehajtási utasításban⁶ megalkották az ún. „vélelmezett ellenség” (inamici prezumați) addig ismeretlen jogi fogalmát. A végrehajtási utasítás szerint ugyanis „vélelmezett ellenségnek” nyilvánulnak mindazon „német, vagy magyar területen, vagy ezek által elfoglalt területen tartózkodó személyek, állampolgárságukra való tekintet nélkül, akik 1944. szeptember 12. előtt, vagy után Németországba, vagy Magyarországra, vagy az általuk elfoglalt területre menekültek.” Ráadásul a fenti kategóriába tartozó személyek azonosítása az 1944. szeptember 12-én fennállott helyzet alapján

⁶ Szövegét közli Vincze 2000 *i.m.*, 123–135.

történik még abban az esetben is, ha ezen időpont után lakhelyeikre, vagy tartózkodási helyükre visszatértek. Ezzel az újabb gumiparagrafussal, jogi abszurditással lehetővé vált, hogy szinte *bármire* kiterjeszthessék a burkolt vagyoneklobzást.

A CASBI zárolta egyfelől az *összes* magyarországi jogi- és természetes személy különböző típusú érdekeltségeit, ingó- és ingatlan javait, a magyar állam, illetve hatóságai, valamint magyarországi közalapítványok Észak-Erdélyben lévő különféle vagyont, ezen kívül pedig az 1940–44 között Magyarországra költözött magánszemélyek (az esetek többségében 1944 őszén elmenekült közalkalmazottakról van szó) Észak-Erdélyben maradt ingó- és ingatlan vagyont – a földbirtoktól a bútorokig.

Ami a „vélelmezett ellenség” kategóriáját illeti, ide lehetett sorolni például azokat a dél-erdélyi, magyar nemzetiségű román állampolgárokat, akik 1944. szeptemberében bármilyen okból (rokonlátogatás, gyógykezelés) időlegesen Észak-Erdélyben, vagy a trianoni Magyarország területén tartózkodtak. Ugyancsak ide sorolták azokat a dél-erdélyi magyarokat is, akik a második bécsi döntés után ingatlancserével költöztek Észak-Erdélybe, akár csak azokat, akik az Arad és a Torda környéki harcok elől menekültek el az otthonaikból. Ugyanezen kategóriába kerültek azon észak-erdélyi magyar kisemberek tízezrei is, akiket a magyar, vagy német katonai hatóság *kényszerrel*, kiűritési rendelettel űzött el a szülőföldjükről. Arra is akadt példa, hogy az Antonescu-rezsim csendőrei által a magyar–román határon erőszakkal áttett személyre is kiterjesztették a „vélelmezett ellenség” kategóriáját. A CASBI azonban *túllépte a saját rendeletét is*, ugyanis például olyan román állampolgárságú magyarokra is kiterjesztették a törvény hatályát, akik az állandó lakhelyüket sohasem hagyták el, vagy akiknek a hozzátartozója a román hadseregben hősi halált halt.

Ugyancsak ebbe a kategóriába kerültek mindazon romániai tőkeérdekeltségek (jogi személyek), vállalatok, pénzüzetek stb., melyekben a „vélelmezett ellenség” nyilvánított természetes személyek legalább 20 % tulajdoni hányaddal bírtak (ezt a hányadot később 50 %-ra emelték). A vállalatok, pénzüzetek CASBI-gond-

nokság alá való helyezése azonban nem egy időben, hanem fokozatosan történt, mégpedig nagyobbára a vállalatok fontosságának és nagyságának sorrendjében.

A CASBI-törvény alkalmazása

A CASBI-törvény megjelenése után felállították a megyei CASBI-hivatalokat, melyek két részlegből álltak: a városi javak, valamint a vidéki javak ügyosztályaiból. 1945 tavaszától a városi javak osztálya elkezdte felleltározni a törvény hatálya alá eső személyek ingóságait (a szőnyegtől az evőeszközökig, és az élelmiszerig) és ingatlanait (lakásokat, irodaépületet stb.), míg a vidéki javak osztálya az érintett vidéki személyek ingóságait és ingatlanait vette leltárba (földbirtokokat, mezőgazdasági felszereléseket, állatokat stb.) Az ingóságok előbb-utóbb ún. CASBI-raktárakba kerültek, majd egy részüket bérbe adták.

Ugyanekkor a magyar nemzetiségű román állampolgárok, romániai jogi személyek kereskedelmi és ipari vállalataihoz, vagy a magyarországi érdekeltségű pénzintézetekhez, (sőt, az észak-erdélyi magyar szövetkezetek több termelőegységéhez, vagy mezőgazdasági üzemekhez is) adminisztrátorokat / gondnokokat neveztek ki, akik az illető vállalat stb. minden ügyviteli kérdésébe beleszólhattak, és akiknek ezért a tevékenységükért súlyos összegeket kellett kifizetni magának a vállalatnak, vagy az államnak. Számos adminisztrátor szinte *magántulajdonként*, rosszabb esetben „közprédaként” kezelte a gondjára bízott vagyont. Például Kolozsváron sok bűrtört a gondnokok egymást között osztottak szét, de több észak-erdélyi városban a Román Kommunista Párt (RKP) és a magyar kisebbség érdekvédelmét föl vállaló, erdélyi magyar kommunisták által vezetett Magyar Népi Szövetség (MNSZ) helyi vezetői is az ottani CASBI-hivatal segítségével jutottak lakáshoz, bútorokhoz.

Az alábbiakban tekintsük át, milyen *módszerekkel* igyekezett a CASBI apparátusa, valamint a különböző román politikai, vagy gazdasági érdekcsoportok „megkaparintani” a zár alá helyezett magyar

vagyonokat.

Az egyik módszerről a budapesti Külügyminisztérium Politikai Osztálya egyik 1947-es jelentéséből szerezhetünk tudomást: „román hivatalos körök és a román nagytőke ügynökei arra beszélték rá a vállalatok tulajdonosait, és az érdekelt kisembereket, hogy adják el a CASBI alatt lévő javaikat, hiszen a zár alatt lévő vagyontárgyait úgyis kiszállítja a Szovjetunió, jóvátétel címén...”⁷ Elterjedt az a hír is, hogy a román kormányzat többek között a CASBI-zár alá helyezett magyar vagyonból fizetné a *jóvátételt* a Szovjetuniónak. A későbbi események fényében joggal feltételezhető, hogy a fenti híresztelésekkel valójában azt akarták elérni, hogy a zárolt vagyon megijedt tulajdonosait javaik eladására, tulajdonjogukról való lemondásra bírják.

A CASBI vezetésének részéről az első lépés az volt, hogy megvonták a zárolt vállalatok tulajdonosainak ellenőrzési jogát, a régi igazgatótanácsot pedig *leváltották*. Az új igazgatóság – melynek tagjait tisztán politikai okok miatt nevezték ki – sokszor szakmailag teljesen felkészületlen volt az adott vállalat irányítására. Ennek pedig igen súlyos következményei lettek, mert hibás döntések sorozatát hozták. Például a rendelkezésre álló *pénzkészletet elköltötték*, majd értékesítették a készárut és a nyersanyagot, végül – CASBI-engedéllyel – igen *nagyarányú hitelfelvételre* kényszerültek. Arra is akadt azonban példa, hogy *tudatosan eladósították* a vállalatot.

A zárolt vállalat tulajdonjogának, vagy legalábbis a részvénytöbbség megszerzésének másik útja az *önkéntes részvénykibocsátás* volt. Ennek következtében ugyanis az adott magyarországi tulajdonos tulajdoni hányada számos esetben 50% alá esett, olykor teljesen eljelentéktelenedett. Mivel a tulajdonosi arány megváltoztatása *súlyosan sértette* a magyar állam érdekeit is, ezért különféle utakon próbálkoztak a tulajdonátjátszást megakadályozni.

Román részről egy másik módszer az volt, hogy több évre szóló *bérleti szerződést* kötöttek más vállalatokkal vagy vállalkozókkal. Ez történt a Magyar Acélárugyár Rt. kolozsvári vállalatával is. 1946

⁷ Vincze, *i.m.*, 36.

októberi kelettel – valószínűleg antedatálva – nevetséges 1,3 millió lej évi bérleti díjért (a gyár évi forgalma 1943-ban 3,8 millió pengő, – mintegy 125–130 millió lej volt) a CASBI-gondnok egy ismeretlen személynek adta bérbe, aki a bérletet rövidesen *átengedte az RKP érdekeltségének*, a bukaresti Carbometall Rt.-nek.

A CASBI-felügyelet alá vont javak értéke

Arra a kérdésre, hogy mekkora értékű magyar vagyon került CASBI-zár alá, nem könnyű pontos választ adni. A források eléggé eltérő számokat közölnek, attól függően, hogy az összes CASBI-zár alá helyezett magyar vagyont, vagy csak a *magyarországi* érdekeltségeket vették figyelembe. Egy 1945 augusztusi magyarországi becslés szerint a zár alá vett összes magyar vagyon értéke „óvatos becslés szerint is *megközelíti jóvátételi kötelezettségünk teljes összegét.*”⁸ [Kiemelés – V. G.] Egy 1945. április 2-án kiadott, rendelet alapján a román hatóságok összesen 203 magyar érdekeltségű kereskedelmi és iparvállalatot helyezték zár alá és juttattak a CASBI kezelésébe. Ezeknek az 1937. évi alaptőkéje és társulati tőkéje – egy feltehetően 1946 végén készült feljegyzés szerint – mintegy 3,7 milliárd lej volt, amit a feljegyzés szerzője 80 millió dollárra becsült.⁹ Drotleff Zoltán, a Pénzügyminisztérium Külföldön Károsultak Ügyosztályának tanácsosa 1947 júniusában ugyancsak 203 zárolt iparvállalatot említ, melyeknek az összértékét – hozzá adva az általa mintegy 50 ezer személyre becsült érintett magyar állampolgár zárolt magánvagyonát – egymilliárd forintra tette.¹⁰

Egy 1946 augusztusi, a Gyáriparosok Országos Szövetsége (GYOSZ) által a külügyminisztériumnak küldött feljegyzésben az áll, hogy a CASBI alá került legjelentősebb magyarországi érdekelt-

⁸ Idézi Vincze 2000 *i.m.*, 26.

⁹ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, a külügyminisztérium adminisztratív iratai, Románia (a továbbiakban: MNL OL KÜM, román admin.), XIX-J-1-k, ikt. sz. n. „A CASBI-kérdés ismertetése”.

¹⁰ MNL OL KÜM, román admin., XIX-J-1-k, 2771/pol. sz.

ségű iparvállalat értéke – a Petrozsényi Kőszénbányák Rt. kivételével, mely egyedül mintegy 50–60 millió dollárt képvisel – több mint 250 millió svájci frankra tehető. 1948 márciusában a Pénzügyi Központ Revizori Osztálya összesítése szerint csak a magyarországi pénzügyi intézetek romániai vállalati érdekeltségei értékét 24.871 ezer dollárra lehetett tenni.¹¹

Végül pedig az 1948. június 11-ei államosításokkal érintett magyar iparvállalatok értékét a budapesti iparügyi minisztérium 1948 végén 30 millió dollárra tette, ám Iklódi (Hirsch) Dezső, aki a bukaresti diplomáciai képviselőként a CASBI-kérdés szakértője volt, úgy becsülte, hogy – az általa beszerzett információk szerint – a kérdéses vagyontömeg tényleges értéke a CASBI felügyelet alá helyezés időpontjában elérte a 60 millió dollárt.¹²

Kezdeti próbálkozások a vagyonok CASBI-alóli felszabadítására

A romániai magyar vagyonok CASBI-alóli felszabadítása érdekében mind a magyarországi kormányok, mind az MNSZ kezdettől fogva szívós küzdelmet folytatott. Természetesen Budapest elsősorban a magyarországi vállalati és pénzügyi érdekeltségek, és a Magyarországra vissza/átköltözött magyar állampolgárságú személyek ingatlanainak és ingóságainak CASBI-alóli feloldását tartotta szem előtt, míg az MNSZ főleg az erdélyi magyar természetes és jogi személyek vagyonának felszabadításáért küzdött.

Az MNSZ – melynek a CASBI-törvényről, illetve annak végrehajtási utasításáról az volt a véleménye, hogy az „nem egyéb, mint az erdélyi magyarság legnagyobb részének *tudatos, tervszerű és roszszhiszemű* tönkretétele és pauperizálása.”¹³ [Kiemelés – V. G.] már 1945. május 30-án emlékiratot küldött Petru Groza miniszterelnök-

¹¹ MNL OL, a Külügyminisztérium TÜK-iratai, Románia (a továbbiakban: KÜM román TÜK), XIX-J-1-j, 915/pol.-1947. sz.

¹² MNL OL KÜM, román admin., XIX-J-1-k, sz. n. (Iklódi Dezső 1949. január 7-ei feljegyzése Berei Andor számára.)

¹³ MNL OL KÜM, román TÜK, XIX-J-1-j, sz. n. Demeter-anyag, 1059.

nek, melyben tiltakoztak a „vélelmezett ellenség” fogalmának bevezetése miatt, a tiltakozásnak azonban semmi foganatja sem lett.

1946-tól az MNSZ vezetői a sok be nem váltott ígélet hatására más utat kerestek: január végén terjedelmes beadványt intéztek a Román Összekötő Bizottsághoz, melyben kifejtették a szövetség elvi álláspontját a CASBI-kérdésben: „a CASBI létjogosultságát a nemzetközi helyzetnek a román fegyverszünetet követő fejlődése vitássá tette”, erre tekintettel pedig a CASBI-nak sem a magyar állampolgárok, sem a magyar nemzetiségű román állampolgárok tekintetében *nincs létjogosultsága*, és a belső nyugalom, a konszolidáció érdekében az egész költséges apparátust meg kellene szüntetni.¹⁴ A beadványnak semmi kézzelfogható eredménye nem lett.

Mivel Románia és Magyarország – mint két vesztes ország – között a békeszerződés aláírásáig nem volt hivatalos diplomáciai kapcsolat, ezért a magyar kormány csupán a magyarországi és romániai SZEB-en keresztül, illetve azok hozzájárulásával próbálhatta meg a CASBI-kérdés rendezését. 1945-1946 folyamán azonban kiderült, hogy a szovjetek befolyása – legalábbis ebben a kérdésben – nem elég erős: G. M. Puskin budapesti követ, majd Ivan Z. Szuszajkov vezérezredes, a SZEB romániai vezetőjének intervenciója eredménytelen maradt. Például utóbbi 1946. október 12-én átiratában tudomására hozta Grozának, hogy azoknak a magyarországi természetes és jogi személyek javai, melyek a fegyverszüneti egyezmény 8. szakaszának „nyilvántartása és ellenőrzése alá estek, *visszaadatnak* törvényes tulajdonosaiknak.”¹⁵ [Kiemelés – V. G.] A román hatóságok ezt szabályszerűen „elszabotálták”.

Bukarest a magyar-román kétoldalú tárgyalások megkezdését is folyamatosan *halogatta*. Ezt látva, több, a kérdésben érdekelt magyarországi vállalat vezetése tárgyalást kezdeményezett a román illetékesekkel, vagy különféle gazdasági, politikai körökkel abból a célból, hogy elérjék a CASBI-zárlat alóli mentesítést. Ennek érdekében 1945-47 folyamán több magyarországi tulajdonos *átengedte a részvényeinek egy bizonyos részét* különböző román csoportoknak.

¹⁴ Közli Vincze 2000 *i.m.*, 151-156.

¹⁵ Vincze 2000 *i.m.*, 195.

Számos információ szerint azonban az esetek jó részében ezek a tranzakciók kisebb, vagy nagyobb presszió útján mentek végbe, az új érdekeltségeket kivétel nélkül a CASBI vezetőségéhez vagy az RKP-hoz, illetve más kormánypártokhoz közel álló román személyek, csoportok szerezték meg.

Bukarest „trükközése”: a CASBI-ügy rendezésének elodázása

1946 őszén úgy tűnt, végre fordulat történik a másfél éve húzódó ügyben: október 19-én megjelent a *Monitorul Oficial*-ban a korábbi rendelkezéseket módosító 826/1946. számú törvény. Csakhogy ez továbbra is CASBI-ellenőrzés alatt hagyta a kereskedelmi és ipari vállalatokat, pénzintézeteket, pozitív változást csupán az jelentett, hogy kivették a CASBI-felügyelet alól a román állampolgárok személyes javait (városi és falusi ingatlanokat, mezőgazdasági felszereléseket, kisebb háziipari üzemeket stb.). Mélyrehatóbb változást a kérdésben ez az intézkedés sem hozott, ugyanis többek között igen körülményes, nehézkes utat írtak elő a javak felszabadítására.

A magyar tiltakozások (és Szuszajkov említett intervenciója) miatt Bukarest tovább „trükközött” – vagyis úgy tettek, mint ha a kérdés rendezésén dolgoznának. November 30-án megjelent a 998/1946. számú törvény, melyet a magyar sajtó úgy harangozott be, hogy ez végre valóban rendezni fogja a kérdést. Az elkövetkező hetek fejleményei azonban rácăfoltak az optimista véleményekre. Mivel a magyar tulajdonosok szempontjából ez a törvény is *előnytelen* volt, december 7-én a Külügyminisztérium Politikai Osztálya utasította Gyöngyössy István követségi tanácsost, hogy jelentse be: a magyar kormány hajlandó kétoldalú tárgyalásba kezdeni a kérdés rendezése céljából. A román fél azonban ismét csak a *halogatás* politikáját folytatta.

1947. január 7-én bukaresti külképviselte útján a magyar kormány ismét közölte a Groza-kormánnyal, hogy a CASBI-val kapcsolatos függő kérdéseket a román kormánnyal közvetlen tárgyalások útján óhajtja rendezni. A következő napokban a románok szinte mindent *megígértek*, ami magyar szempontból lényeges volt, majd hamarosan kiderült, hogy *visszalépnek* a korábbi ígéreteiktől.

Közvetlen magyar-román tárgyalások: süketek párbeszéde

1947. április 8-án külképviseletünk értesítette a külügyminisztériumot, hogy Bukarest hosszas halogatás után beleegyezett a kétoldalú tárgyalások megkezdésébe. Az az első napokban világossá vált a magyar fél számára, hogy a Ion Christu vezette delegáció csak néhány kisebb kérdésben hajlandó engedni, a kardinális kérdésekben azonban „megmerevedtek a frontok”: például semmiféle *kártérítési igényt* nem voltak hajlandók elismerni. Hosszas vita és huza-vona után végül 1947. május 16-án Bukarestben a Bolgár Elek vezette delegáció és román partnere között sor került egy ún. *Protocole* (diplomáciai jegyzőkönyv)¹⁶ aláírására. A jegyzőkönyv jól megmutatja, hogy melyek azok a pontok, ahol *homlokegyenest eltérő* a két fél álláspontja. Az egyik ilyen ügy a *kártalanítás* kérdése volt: a román partner minden felelősséget elhárítottak magukról. Emellett a felek a mezőgazdasági ingatlanok kérdésében sem tudtak közös nevezőre jutni. Ebben az esetben a magyar delegáció annyi „kedvezményt” ki tudott csikarni, hogy egy *bizalmas záradékban* a román delegáció vezetője, Christu kijelentette: a román kormány „jóakarattal fogja elbírálni azoknak a magyar állampolgároknak a helyzetét, akiknek a mezőgazdasági ingatlanait a CASBI zár alól feloldották”,¹⁷ ráadásul lehetőséget adnak arra, hogy hat éven belül a magyar állampolgárok értékesítsék ingatlanaikat.

A román kormány megbízottja a bizalmas záradékban eredetileg *kötelezettséget vállalt* arra, hogy hat héten belül jóváhagyják, és ratifikálják a jegyzőkönyvet, ám erre még sem került sor. Emiatt Iklódi Dezső kihallgatást kért a román miniszterelnöktől. A július 5-ei megbeszélésen Groza meglepő kijelentést tett: „Gheorghiu-Dej nemzetgazdasági- és Pătrășcanu igazságügyminiszterek határozottan *ellenzik* a CASBI-kérdés magyar vonatkozásainak államközi

¹⁶ Közli Vincze 2000 *i.m.*, 250–259.

¹⁷ A földművelésügyi minisztérium 1949-es nyilvántartása szerint mintegy 5.800 személy rendelkezett 50 hektár alatti birtokkal, melyek összterülete meghaladta a 31.000 hektárt. Ennek értékét az FM-ben mintegy 36 millió forintra becsülték. 50 hektárnál nagyobb földtulajdonnal 62 egyén rendelkezett, birtokuk összterülete több, mint 27 ezer hektár volt, összértéküket 33 millió forintra taksálták.

tárgyalások útján való rendezését...”¹⁸ [Kiemelés V. G.] Ez is egyértelműen azt bizonyítja, ami más forrásból is tudható, hogy a kérdés rendezésének ellenzői éppen az RKP vezetői (köztük a székely származású Luka László/Vasile Luca későbbi pénzügyminiszter) voltak!

A budapesti tiltakozások hatására Bukarestben – a ratifikációs eljárás helyett – megkezdődött egy *újabb CASBI-jogszabály* kidolgozása. Az október 13-án megjelent 333/1947. számú törvény végül – legalábbis elvben – elindította a különböző kategóriájú magyar vagyonok CASBI-zár alól történő felszabadításának folyamatát,¹⁹ és emellett arra is lehetőség nyílt, hogy a magyar állampolgárok kiszállítsák a Romániában maradt ingóságaikat Magyarországra. Hamarosan kiderült azonban, hogy *a törvény betűje, és a gyakorlat nem fedik egymást.*

A romániai államosítások és a CASBI-vagyon sorsa

Mialatt a magyar fél elkeseredett alkudozásokat folytatott a román partnerrel a magyar vagyonok felszabadítása érdekében, a román gazdasági életben is alapvető változások mentek végbe. Az 1946 novemberi csalásokkal megnyert választások után, 1947 folyamán az RKP vezetése elérkezettnek látta az időt a szovjet típusú gazdaságpolitikára történő áttérésre. Első lépésként államosították a jegybankot, létrehozva a Román Állami Bankot, kiterjesztve annak ellenőrzési jogát az összes bankra és hitelintézetre. A magánbankok aktív hitelnyújtó szerepét *megszüntették*, feladatuk a RÁB és a hiteligénylők közötti közvetítésre szűkült.

A következő lépésként 1947 folyamán felállítottak 14 ún. ipari hivatalt, melyek ellenőrzésük alá vonták a még külföldi kézben lévő nagyobb vállalatokat is. Ez a lépés már *az államosítás egy sajátos formájának* tekinthető, ugyanis egyfelől a vállalati részvények szabad adásvétele megszűnt, másfelől gyakorlatilag a teljes termelési

¹⁸ MNL OL KÜM, román TÜK, XIX-J-1-j, 131/pol.-1947. sz.

¹⁹ Közli Vincze 2000 *i.m.*, 288–294.

folyamatot ellenőrizték, ráadásul miközben az irányítás az állam kezébe került, a magánvállalat vezetőjét tették felelőssé a termelés folytatásáért.

A hitelélet fölötti állami ellenőrzés 1947 szeptemberétől tovább szigorodott, ugyanis a Groza-kormány elhatározta a pénzüintézetek *kényszerfuzionáltatását* és néhány nagybank keretébe történő „tömörítését”. Erről Medgyessy Béla, a kereskedelmi kirendeltség vezetője még október 5-én értesítette a külügyminisztériumot azzal, hogy információi szerint a visszaleszámítolási hitelben részesülők pénzüintézetek számát 24-ben fogják korlátozni, amelyből nyolc állami és 16 magántőkével működő lesz – közöttük a kolozsvári Erdélyi Bank.

1947 őszén végre néhány pénzüintézetet *fölszabadítottak* a CASBI-zár alól, bár 1948 elején több kisebb bank *még mindig felügyelet alatt* állt. A felszabadított pénzüintézetek vezetőinek, tulajdonosainak nem csak a kényszerfuzionáltatáson keresztüli esetleges *felszámolás* veszélyével kellett szembenéznie, hanem azzal is, hogy a magas infláció, majd az 1947. augusztus 15-ei pénzügyi stabilizáció a saját tőkéjüktől úgyszólván *megfosztotta* az intézeteket. Nem voltak sokkal könnyebb helyzetben azok a kisebb vállalatok sem, amelyek 1947 vége felé felszabadultak a zár alól. Gépi berendezéseik igen rossz állapotban voltak, sok helyen az alkatrész utánpótlás okozott komoly gondokat. Nagy nehézséget okozott a forgótőkehiány is. Mindemellett az *engedélyezett áralkuláció* sok esetben nem fedezte a tényleges előállítási költségeket sem.

Összességében azt lehet mondani, hogy lassú előrelépés végre történt a CASBI-zár alá helyezett vállalatok, pénzüintézetek ügyében – ám a burkolt, majd nyílt államosítások újabb kérdéseket vetettek fel.

1948 február elején a még függő kérdések rendezésének gyorsítása céljából, vegyes bizottsági tárgyalásokat kezdődtek Bukarestben. Ekkor tíz albizottságot hoznak létre, melyeknek döntő része április elejére befejezettnek nyilvánította munkáját, de kiderült: *lényeges kérdésekben* alig tudtak megállapodásra jutni, – ismét a süketek párbeszéde zajlott.

Közben egy 1948 február elején megjelent jogszabály tovább nehezítette a pénzüintézetek működését: nagy részüknek elrendelték a *kényszerfelszámolását*. Ezen jogszabály intézkedései alól *kivették* azokat a pénzüintézeteket – köztük az Erdélyi Bankot és a Transylvania Bankot – amelyek visszaleszámítolási hitelre voltak jogosultak, és betéteiket a minisztertanács garantálta. Félő volt, hogy a két – valamelyest még magyar jellegű – bank kivételével a többi magyar pénzüintézetet *fölszámolják*, sőt, attól is tartani lehetett, hogy román részről *kész tények* elé állítják a magyar felet, ezért sürgős intervencióra volt szükség. Mivel a magyar–román vegyesbizottság CAS-BI-kérdéssel foglalkozó albizottsága éppen Bukarestben tárgyalt, fölvetették ezt a kérdést is. Már mondanom sem kell, a magyar fél ismét a román partner *merev ellenállásába* ütközött, amikor anyagi jellegű problémákat (például a kártalanítások ügyét) vetették fel. Ezek után nem maradt más hátra, mint hogy április 17-én *befejezettnek nyilvánították* a tárgyalásokat.

Mialatt az albizottságok Bukarestben tárgyaltak, március 10-én a magyar pénzüintézetek és vállalatok kérdésének megtárgyalására Nyárádi Miklós pénzügyminiszter, és Antos István államtitkár vezetésével újabb küldöttség utazott a román fővárosba. A tárgyalások eredményeként román részről *ígéretet tettek* arra, hogy a magyar érdekeltségű pénzüintézetek és vállalatok tekintetében *nem fogják kész helyzet elé állítani* a magyar kormányt, és hogy a részletkérdések megbeszélését egy április elején Bukarestben összeülő szakértői bizottságra bízák. Ennek megfelelően 1948. április 14-én egy magyar pénzügyi delegáció *ideiglenes megállapodást* kötött a román kormány megbízottaival. Eszerint a kényszerfelszámolás alól kiveszik a brassói Általános Hitelbankot (részvényeinek 84 %-a volt a magyar állam tulajdonában), amely kolozsvári, nagyváradi, marosvásárhelyi és szatmárnémeti fiókjaival együtt tovább működhet, valamint visszaleszámítolási hitelt kap a RÁB-tól, és jogosult kezességi levelek kibocsájtására, állami garanciával rendelkező takarékbetétek elfogadására. Az összes többi romániai pénzüintézet, – amelyek részvényeinek legalább fele a magyar állam tulajdonában

vannak – „fuzionálnak”.²⁰ Az elkövetkező hetekben eldőlt, hogy a kolozsvári székhelyű Erdélyi Leszámtoló és Pénzváltó Bank lesz az, amelybe *beleolvad* négy erdélyi, magyar érdekeltségű pénzintézmény a fiókin tézetekkel együtt. Azokat a pénzintézeteket, amelyekben a megállapodás idején 50%-nál kisebb volt a magyar állam tulajdonosi aránya, a román hatóságok *felszámolták*.

Az ideiglenes megállapodás hatálya az „általános román bankrendezésig” (vagyis az előbb-utóbb bekövetkező államosításokig) terjedt, megkötése tulajdonképpen *felemás sikernek* tekinthető. Miközben ugyanis felcsillantotta a remény, hogy a magyar pénzintézetek nagyobb része megmenekül a felszámolástól, *nem volt tekintettel* arra, hogy a CASBI-gondnokok két pénzintézet tulajdonosi arányait *egyoldalúan megváltoztatták*. Emellett a budapesti Angol-Magyar Bank nagyváradi érdekeltségei az 1948 áprilisi megegyezéskor *nem kerültek bele* az államosítási törvény hatálya alól kivonandó magyar bankok körébe, ugyanis abban a pillanatban még 50 %-nál kevesebb volt a magyar állami tulajdoni hányada a pénzintézetben, de az egyezmény aláírása után néhány héttel a kincstár megszerezte a bank tulajdonának 93%-át.

Április 29-én a pénzintézetek után a nagyobb vállalatokat is *államosították* Magyarországon, tehát – a budapesti érvelés szerint – ezután romániai érdekeltségeik sem tekinthetők kapitalista vállalatoknak, hanem „a magyar dolgozók” tulajdonába került vállalatok vagyónáról van szó. Hamarosan kiderült azonban, hogy ez az érvelés az ugyancsak államosításokra készülő román felet nem hatja meg.

Miközben a magyar pénzintézetek megmentése állt az előtérben, azalatt a magyar vállalatok CASBI-zár alóli feloldása igen-igen vontatottan haladt. A román hatóságok mindent elkövettek, hogy valamilyen mondvacsínált ürüggyel megtagadják a zár alóli felszabadítást. 1947 végén az *egyedüli* magyarországi érdekeltség, mely fölszabadult a felügyelet alól, és amely normálisan dolgozott, az az Indumin Cukoripari Rt., illetve két gyára, a botfalusi és marosvásárhelyi cukorgyárak voltak. 1952-ben együttes értéküket 6 millió

²⁰ Közli Vincze 2000 *i.m.*, 341–347.

dollárba becsülték. Egy 1948 január közepi kimutatás²¹ szerint néhány további vállalatot is *feloldottak* a román hatóságok a felügyelet alól.

Az ősz elején *látszólag* gyökeres fordulat történt a CASBI-ügyben: 1948. szeptember 4-én megjelent a 228. sz. törvényerejű rendelet, mely *megszüntette a CASBI-t*. Csakhogy ekkorra már „elment a hajó”, ugyanis az államosítások gyakorlatilag *lezárták* azt a folyamatot, amely a CASBI-törvénnyel kezdődő burkolta nacionalizálástól elvezetett a nyílt államosításokig.

A magyar kormány – bár a kilátások nem voltak biztatóak – továbbra sem hagyott fel azzal a törekvéssel, hogy az államosítások után valamilyen mérvű *kártérítést* csikarjon ki a román kormánytól. 1948 szeptember elején Budapest újabb kétoldalú tárgyalások megkezdését javasolták a magyar állam Romániában lévő, államosított vagyonainak, illetve a kártérítés ügyében. A tárgyalások eredményeként 1948. szeptember 21-én Bukarestben sor került egy *újabb CASBI-egyezmény*²² aláírására. Az Antos István pénzügyi államtitkár, és Jakab Sándor/Alexandru Iacob pénzügyminiszter-helyettes által aláírt megállapodás számos pontban az 1946-os *Protocole*-ban foglaltaknál *hátrányosabb* volt. (Például leszögezik, hogy „a román állam, vagy szervei az esetleges károkért és hiányosságokért felelőséggel nem tartoznak.”) Az egyezmény tartalmazott egy *bizalmas kiegészítő jegyzőkönyvet* is, amelyben a magyar kormány egyfelől *lemondott* „a magyar állam, továbbá magyar természetes és jogi személyek tulajdonát képező mindazoknak az ingóságoknak viszszaelvonásáról, amelyeket a román állam, vagy hatóságai, továbbá demokratikus politikai pártok, és demokratikus társadalmi szervezetek jelenleg használnak”. Tehát a magyar kormány tisztán *politikai okok miatt* föl sem vetette azoknak a javaknak a kérdését, amelyeket a kommunista párt, és „*szatellit szervezetei*” időközben jogellenesen megszerezték maguknak.

²¹ MNL OL, KÜM, román TÜK), XIX-J-1-j, 6/pol.-1948. sz.

²² Közli Vincze 2000 *i.m.*, 365–375.

A budapesti kormány utóvédharcai 1949–50-ben

1949-ben a magyar kormány gyakorlatilag már csak egyfajta *utóvédharcot* folytathatott. Az év elején még tettek egy-két erőtlen próbálkozást annak érdekében, hogy a Romániában államosított magyar vállalatokért valamilyen mértékű *kártérítést* csikarjanak ki a román kormánytól. A reményeket azok a hírek táplálták, hogy állítólag Varsó föl akart lépni a Romániában élő lengyel állampolgárok államosított objektumainak kártalanítása érdekében, és Prága sem kívánta minden további nélkül tudomásul venni, hogy a mintegy 20 millió dollárra becsült vagyont államosították.

A magyar kártérítési követeléseket a román hatóságok minden eszközzel igyekeztek megghiúsítani.²³ A lehetőséget számukra az államosítási törvény azon előírása kínálta, miszerint az esetleges kártérítési összegből levonandó az utólag megállapított „adóeltitkolás” által keletkezett kár összege, valamint a tulajdonosnak a vállalattal szemben fennálló tartozásai. Emiatt a hatóságok minden elkövettek, hogy az államosított objektumok felbecsülhető értékét alábecsüljék. A pénzügyi ellenőrző szervek ezért – négy-öt évre visszamenőleg – akkora „adókihágást”, egyéb hátralékot „találtak” az adott államosított magyarországi, (vagy éppen a nyugati) vállalatnál, pénzintézetnél, amekkora csak kellett ahhoz, hogy ezáltal lehetetlenné tegyék az esetleges kártérítési igényeket.

1949 február közepén egy Rákosi Mátyás vezette pártdelegáció folytatott titkos tárgyalásokat Bukarestben. A fennmaradt jegyzőkönyvből kitűnik,²⁴ hogy a budapesti elvtársak képtelenek voltak meggyőzni bukaresti elvtársaikat a CASBI-kérdésben, mert merev elutasítással találoztak. Azt is mondhatnám, hogy teljességgel hiányzott az „elvtársias légkör”. Luca²⁵ orcátlanul még azt bizonygat-

²³ 1949 áprilisáig a Pénzügyminisztérium Külföldön Károsultak Ügyosztályához 89 személy részéről érkezett kárbejelentés. Az államosított magyar vagyonok összértéke 1943. december 31-én 330,268 ezer pengő volt. Közli Vincze *i.m.*, 495–518.

²⁴ A jegyzőkönyvet közli Fülöp Mihály – Vincze Gábor: *Vasfüggöny Keleten. Iratok a magyar–román kapcsolatok történetéről (1948–1955)*. Debrecen, 2007. 118–147.

²⁵ Az illegalitásban mentálisan elrománosodó székely származású Luka László 1945 után „románabb volt a románoknál”. 1948 decemberében egy kétoldalú megbeszélés

ta, hogy ők több követelésről mondtak le, mint a magyarok.

Az évek óta folyó szélmalomharc hatására 1949 végén egyre többen hangoztatták a politikai vezetés tagjai közül: nincs értelme továbbra is reménykedni abban, hogy kártérítést fognak fizetni a románok. Bukarest erről még csak *tárgyalni sem hajlandó*, többek közt azért, mert „erre vonatkozólag még baráti állammal sem akar [...] precedenst”.²⁶ Persze az esélyek latolgatásakor „magasabb politikai szempontok” is megjelentek. Így például egy 1950. január 3-ai, feljegyzés szerint: „A román vállalatokban fennálló érdekeltségünkkel kapcsolatos probléma felvetésénél *nem lehetünk merevek* és nem ragadhatjuk ki az összefüggő dolgok tömegéből. Így felvethetők a következő kérdések: 1.) Annak idején a magyarországi kapitalisták a magyar munkások verejtékéből kizsákmányolt összegekből fektettek be a [mai! – V. G. megj.] román vállalatokba, ezzel szemben figyelembe kell venni azt, hogy ezekkel az összegekkel román vagy erdélyi magyar dolgozókat zsákmányoltak ki az évtizedek folyamán [...] 2.) *A kártérítési összeg fizetése a román gazdasági életből esetleg olyan összeget vonna el, amely a szocializmus felé való fejlődésben nagyon fontos tényező lehetne.*”²⁷ [Kiemelés – V. G.]

A vagyoni vita lezárása

A párizsi békeszerződés aláírása, és a kommunista párt hatalmának kiteljesedése után – amint azt a magyarországi diplomáciatörténet-írás már rég megállapította²⁸ – *nem beszélhetünk önálló, a nemzeti érdekeket képviselő külpolitikáról*. Mivel a Szovjetunió az új „szövetségesek” (csatlósállamok) között igyekezett mindenfajta ellentétet háttérbe szorítani, elfojtani, az esetleges vitás kérdéseket is a szőnyeg

végén idegesen kijelentette Háy László államtitkárnak: „az egykori magyar tulajdonban volt vállalatokhoz a román államon kívül senkinek semmi köze nincs.”

²⁶ MNL OL KÜM, román TÜK, XIX-J-1-j, sz. n. (1949. október 28-ai feljegyzés).

²⁷ Közli Vincze 2000 *i.m.*, 393.

²⁸ Lásd Fülöp Mihály – Sipos Péter: *Magyarország külpolitikája a XX. században*. Budapest: Aula. 1998.

alá kellett seperni. Az ötvenes évek elején a (látszat-) „barátság” feltételeinek megteremtése miatt a magyar pártvezetés is arra a következtetésre jutott, hogy a magyar–román kapcsolatokat évek óta zavaró vagyoni jogi vitát bármilyen áron, de le kell zárni.

Végül mintegy kétéves előkészítő munka után (melynek során a budapesti vezetés már *lemondott* arról, hogy valamilyen – akár szimbolikus – kártérítést csikarjon ki a román féltől!), a kétoldalú tárgyalások 1953. február 10-én kezdte meg Bukarestben. Az Antos István pénzügyminiszter-helyettes vezette magyar küldöttség *kész egyezménytervezettel* érkezett Bukarestbe.²⁹ Ez 3. cikkében kijelenti, hogy a két ország *kölcsönösen lemond* többek között az 1945. április 4-e előtti egymással szemben keletkezett *bármilyen követelésekről* (ennél a kategóriánál a románoknak volt nagyobb mennyiségű követelésük velünk szemben az ún. Biz-kölcsön miatt, amely értéke azonban nem érte el a 250 ezer aranydollárt). A 2. cikkben mindkét ország lemond a saját tulajdonában lévő, az 1945. évi április hó 4. napján a másik fél területén volt ingatlanvagyonról, vállalatokról és vállalati érdekeltségekről, valamint azokról a követeléseiről és igényeiről, amelyek ingatlanvagyon, vállalat és érdekeltség állami tulajdonba vételéből, vagy ezekkel kapcsolatos egyéb (jogszábeli, bírói, közigazgatási) intézkedésből kifolyólag a jelen Egyezmény hatályba lépése előtt keletkeztek. A magyar tervezet azonban emellett azt is tartalmazza, hogy a magyar fél lemondása mire *nem* terjed ki: azokra az ingatlanokra, amelyek a külképviseletek céljaira szolgálnak, a Magyar Folyam és Tengerhajózási Rt. (MEFTER) ingatlanaira, és a keskeny nyomközű gördülőanyag kérdésére. Egy héttel később azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a román partner *nem hajlandó tudomásul venni*, hogy a magyarok ki akarják venni a lemondás köréből a keskeny nyomtávú vasúti gördülőanyag kérdését. Ehelyett – taktikát változtatva – ellenkövetelésekkel jöttek elő. Ez azon már Antosnak sok volt, és kijelentette: a román fél javaslata „semmi más, mint magyar részről *egyoldalú lemondás* jogokról, követelésekről, igényekről.” Majd még megjegyezte: „Akármelyik té-

²⁹ Közli Vincze 2000 *i.m.*, 457–458.

telét vesszük elő ezeknek a román igényeknek, mi hasonló magyar igényeket tudunk támasztani, sőt, [...] ezek az igények *sokszorosán meghaladják* a Román Népköztársaság által támasztható igényeknek.”³⁰ [Kiemelések V. G.] Végül megjegyezte, hogy a román fél által javasolt alapon értelmetlennek látja a tárgyalás tovább folytatását: „Hogyha olyan alapon, ahogy azt az [román] elvtársak javasolják, az egyezményt aláírnánk, hazamennénk, és megkérdeznék, hogy mit hoztam, azt tudnám mondani, hogy *lemondtam minden* [magyar] *igényről*, és fennmaradt minden, ami román igény.”³¹ [Kiemelések V. G.]

A tárgyalás nyilvánvalóan ismételten a *süketek párbeszédévé* fajult, a tárgyalások megszakadtak, ezért a magyar küldöttség február 26-án dolgavégezetlenül indult haza. Május végén azután a román külügyminisztérium útján *újabb javaslat* érkezett Budapestre. Eszerint a román fél az eredeti magyar javaslatot elfogadja – csupán a keskeny nyomközű gördülőanyag tekintetében ragaszkodik a korábbi álláspontjához. Budapest ezt simán elfogadta, sőt, még egyéb, kisebb követelésekről (például az 1944/45-ben elmenekült, korábban észak-erdélyi illetékességű magyar állampolgárok Romániában maradt ingóságairól) is lemondott. Az Antos-delegáció minden román kikötést szó nélkül elfogadott! Így eshetett az meg, hogy az 1953. július 7-én a „függőben lévő egyes pénzügyi és gazdasági kérdések végleges rendezése” tárgyában készült egyezményben³² a Nagy Imre-kormány képviselője – őt idézve – *lemondott „minden* [magyar] *igényről*, és fennmaradt minden, ami román igény”!

Mégis mekkora – akkor már állami – romániai vagyonról mondtunk le? A kölcsönös követelések számszerűsítése nem egyszerű, mert egyfelől egyes tételek forintban, míg mások nyugati valutában vannak megadva. Ráadásul egyes kimutatások nem ugyanazokat a tételeket tüntetik fel.

Két 1952-es, nem teljes kimutatás szerint Románia felé,³³ kerekít-

³⁰ Vincze 2000 *i.m.*, 466.

³¹ *Uo.*

³² Közli Vincze 2000 *i.m.*, 488–491.

³³ Közli Vincze 2000 *i.m.*, 428–447. Ebből a kimutatásból kimaradtak az 1940 előtt keletkezett kölcsönös követelések. Román részről a Gozsdu Alapítvány budapesti ingat-

ve 570 millió forint tartozás állt fönt. Ezzel szemben magyar részről fennállt 659 millió forint, 1.368 millió pengő, 13 millió Korona, 1.4 millió Osztrák Korona, 666 millió Pengő, 1 millió 400 ezer Aranypengő, 44 ezer Aranyfrank és 25.3 millió dollár követelés. Ehhez a vagyontömeghez azonban még hozzá kellene adni az észak-erdélyi magyarok ismeretlen számú és értékű olyan ingatlanát és ingóságát, amelyet a CASBI-zár feloldása előtt a CASBI-tisztviselők „szétpredáltak”, szétosztogattak.

Összességében elmondható: már az általános romániai államosításokat megelőzően olyan jelentős kár érte Magyarországot és az erdélyi magyar közösséget, amelyet utólag bepótolni lehetetlenség.

lanai, melyeket 1932-ben 2.200.000 pengőre becsülték, és magyar részről több erdélyi vagy magyarországi alapítványok romániai ingatlanai, melyek összértékét 1.050.000 pengőre tették.

IV. fejezet

Esszék

11. **Barta Leila:** A kettős állampolgárság problematikája, különös tekintettel a szlovákiai, illetve ukrainai szabályozásokra
12. **Lukács Dávid:** A Beneš-dekrétumok és az 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény az Európai Unió jogának tükrében

A KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁG PROBLEMATIKÁJA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZLOVÁKIAI, ILLETVE UKRAJNAI SZABÁLYOZÁSOKRA

Bevezetés

A kettős állampolgárság intézményének szabályozása körül felmerülő viták, és az azzal kapcsolatos szkepticizmus, mint határon túli magyart és leendő jogászt arra készítettek, hogy mélyebb vizsgálatnak vessen alá e jogintézményt két határon túli régió vonatkozásában. A nemzetközi szakirodalom egy része a kettős állampolgárságot egy olyan vitás megoldásnak tekinti, amely az etnikai származást az állampolgársággal azonosítja, és az általa nyújtott jogosítványok destabilizálják az adott államot.¹ Ezzel szemben a másik nézőpont azt vallja, hogy a kettős állampolgárság egy hatékony, de átmeneti eszköz a jogegyenlőtlenségek kezelésre, és megfelelő konstrukció a többletjogosultságok nyújtására a kisebbségek számára.²

A bizonyítani kívánt felvetés, hogy a kettős állampolgárság elősegíti a határon túli régiók fennmaradását – különös tekintettel a felvidéki és kárpátaljai magyarságra – annak szimbolikus és gyakorlati előnyeivel párosulva, miközben a magyar nemzetpolitika stratégiai céljául kitűzött nemzetépítési törekvések eszközéül is szolgál. Mindennek feltétele a megfelelő, garanciákat nyújtó szabályozási rendszer kialakítása mind az anyaország, mind pedig a szomszédos országok részéről. Az elméleti részben tárgyalt kereteket a gyakorlatba is megvizsgáljuk, a két határon túli régió szabályozásának bemutatásával.

¹ Szarka László: A kettős állampolgárság jogintézménye mint a kisebbségi és a migrációs léhelyzetek kezelésének eszköze. *Kisebbségkutatás*, 2004. 13. évf., 2. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

² Szarka 2004 *i.m.*, 1.

Az elméleti bevezetés után megvizsgáljuk Magyarország szabályozási rendszerét a kettős állampolgárság vonatkozásában, majd tanulmányunk központi részét képező, a két határon túli régióban megvalósuló kettős állampolgárság szabályozásának bemutatására térünk át. Azt kívánjuk vizsgálni, hogy milyen gyakorlati előnyöket rejt magában az intézmény, és az általa nyújtott többletjogosultságok hogyan járulnak hozzá a nemzeti kisebbségek megmaradásához. A dolgozat alapgondja ezen gyakorlati előnyök megvalósulásban rejlik, ugyanis az intézmény az egyes régiókban való szabályozatlansága miatt, másrészt nem koherens szabályozás folytán negatívumok érik a magyarságot, melynek következtében a kettős állampolgárság nem tud kedvező hatást kiváltani, s ellentétes eredményekhez vezethet. Végezetül arra szeretnénk rávilágítani, hogy ennek a problémának a kiküszöbölésére milyen alternatív eszközök állnak rendelkezésre.

A kettős állampolgárság elméleti kérdései

Az állampolgárság egy természetes személy és egy állam között fennálló jogviszony, melynek keretében jogokról és kötelezettségekről beszélhetünk. Ezen jogok egyik legfontosabb eleme az állampolgársághoz való jog. A belső jog, a nemzetközi joggal ellentétben az állampolgárságról, mint jogintézményről beszél, szemben a nemzetközi joggal, mely alanyi jogként ismeri el. E distinkció lényege abban rejlik, hogy az állampolgárság megszerzése a szuverén állami akarat függvénye.³ A kettős állampolgárság fogalmi meghatározásában kiindulópontunk az Európai állampolgársági egyezmény,⁴ melynek értelmében az állampolgárság valamely személy és egy állam közötti jogi kötelék, amely nem utal a személy

³ Dr. Sáska Zoltán Attila: A sokat vitatott állampolgárság. *Hadtudományi Szemle*, 2013. 6. évf., 1. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 01., 152.

⁴ Lásd az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezményt.

etnikai származására.⁵ A jogi interpretáción túl az állampolgársági jogviszony megállapításához az is szükséges, hogy tényleges és valóságos kapcsolat álljon fenn a polgár és az állam között. A *Nottebohm-ügy*⁶ alapján elterjedt vélemény volt, hogy ez a valóságos kapcsolat csak az állam területén való életvitelszerű tartózkodást jelenti, mindazonáltal ez nem meríti ki a valóságos kapcsolat fogalmi kategóriáját.⁷ Ez a ténylegesség megnyilvánulhat az összetartozás társadalmi tényében, az érdeklődés és az érzelmek megfelelő kapcsolatában.⁸ Nemcsak az a polgár áll valóságos kapcsolatban az államával, aki életvitelszerűen az országban él, hanem az is, akinek van egy olyan szellemi, nyelvi, kulturális, identitásbeli kapcsolata az országgal, amely ezt a tényleges kapcsolatot valóságossá teszi, és ezt tartalommal tölti meg.⁹ Ennek a valóságos és tényleges kapcsolatnak a fizikai és jogi megjelenési formája a kettős állampolgárság, mely a fentebb megnevezett jogi és „érzelmi” viszonyt egyaránt magába foglalja. Tanulmányunkban, a fentebb említett kontextusban kívánunk értelmezni a kettős állampolgárságot.

Az uniós, illetve a nemzeti állampolgárság viszonyát rendező *Rottmann-ügyben* az Európai Unió Bírósága több érdemi megállapítást is hozott.¹⁰ Egyrészt kimondta, hogy annak ellenére, hogy az

⁵ Kovács Kriszta – Körtvélyesi Zsolt – Nagy Alíz: Hol a határ? A külhoni etnikai állampolgárság és a diszkrimináció tilalma. *Fundamentum*, 2015. XIX. évf., 4. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 04. 11., 43.

⁶ Az ügy tényállása: A Guatemalában élő Nottebohm német üzletember 1939-ben liechtensteini állampolgárságot szerzett. A világháború kitörése után vagyonát Guatemala lefoglalta, őt magát az USA-ba internálta. Liechtenstein ezután kártérítést követelt új állampolgárának. Az ítélet kimondta, hogy Nottebohm valójában nem kötődött Liechtensteinhez, pusztán egy semleges ország állampolgári státuszára volt szüksége, amit Guatemala nem köteles elismerni.

⁷ Liechtenstein v. Guatemala (Nottebohm-ügy), Nemzetközi Bíróság 1955. április 6-ai ítélete.

⁸ Ganczer Mónika: Állampolgárság a nemzetközi jogban-államutódlás esetén. Széchényi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. Letöltés helye: www.doktiskjog.sze.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 42.

⁹ Cserny Ákos: „Határtalan választások” Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Választási Rendszerek Kutatóműhely, 2014. Letöltés helye: www.m.ludita.uni-nke.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 28.

¹⁰ Az ügy tényállása: Az ügyben egy osztrák állampolgár német állampolgárságot szerzett, melynek következtében le kellett mondania a korábbi osztrák állampolgarsá-

ügy eldöntése tagállami hatáskörbe tartozik annak hatása érintheti az uniós polgárság kategóriáját, ezáltal az uniós jogot is. Másrészt, a tagállamoknak az állampolgárságot érintő döntések meghozatala során, az uniós jogra, illetve az arányosság elvére figyelemmel kell eljárniuk, különösen akkor, ha az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlását korlátozzák. Így alakult ki az uniós jogban az ún. *Rottmann-teszt*.¹¹

Ahogy említettük, az állampolgárság kérdésköre kizárólag az adott ország szuverenitásának hatáskörébe tartozik, így adott esetben annak eldöntése is, hogy milyen feltételrendszer teremt az állampolgárság megszerzéséhez – értve ezalatt a többes állampolgárság intézményét is. Ennek meghatározásában az államnak annyiban nincs kizárólagos joga, hogy az alapvető emberi jogok és a nemzetközi jogban lefektetett elvek tiszteletben tartása korlátokat szab annak meghatározásában. A két kiválasztott ország esetében is, sokkal inkább annak vizsgálatán lesz a hangsúly, hogy a szabályozás sért-e valamilyen alapvető emberi jogot, vagy a nemzetközi jogban általánosan elfogadott elvi tételeket, mintsem annak fejtegetése, hogy miért nem vezette be egy ország a kettős állampolgárságot. Egy országot nem lehet csupán azért felelősségre vonni, mert nem engedélyezi a kettős állampolgárságot. Ellenben, ha az állampolgársággal kapcsolatban valamely jogsértésre kerülne sor, az már megteremtené a megfelelő jogalapot az ország felelősségre vonásához. Az állampolgársági elvek közé tartozik – az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában is meghatározott állampolgársághoz való jog, az önkényes megfosztás tilalma, a hontalanság elkerülése, valamint diszkrimináció tilalma.¹² Ezek hatékony érvényesülése pedig az adott ország belső szabályozásától függ.

A fentiekből következik, hogy az Európai Unió államai között sem alakult ki egy egységes gyakorlat a kettős állampolgárság szabályozásában, de az általánosságban megállapítható, hogy

gáról. Később az új állampolgárságát csalárdság miatt visszavonták, és így tagállami állampolgárság nélkül maradván elveszítette uniós polgárságát és jogait is.

¹¹ Janko Rottmann v. Freistaat Bayern ügy, C-135/08 számú ítélet.

¹² Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (15. cikk).

azon országok vannak többségben, akik ezt engedélyezik. Négy csoportot különíthetünk el, aszerint hogy hogyan viszonyulnak a jogintézményhez: kettős állampolgárság megelőzésére, csökkentésére, elismerésére törekvők csoportja, valamint az azt toleráló államokéra. Dánia, Ausztria, Németország, Észtország, Litvánia és Lettország állampolgárság jogi szabályozása az első kategóriába tartozik, tehát szigorú szabályozást alkalmaznak, ugyanis, egy másik állam állampolgárságért való folyamodás következtében, az első automatikusan megszűnik. Ez egy komoly jogi aggályt vet fel, nevesül az előzőekben tárgyalt állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma elvének sérelmét. A második csoportba tartozó országok a kettős állampolgárság csökkentésére törekszenek: Belgium, Hollandia, Finnország, valamint Szlovákia a 2010-es állampolgársági törvény módosítását követően. A harmadik kategóriába azon országok tartoznak, akik elismerik a kettős állampolgárságot: Egyesült Királyság, Portugália, Spanyolország, Svédország, Franciaország, Írország, Olaszország. A negyedik csoportot azon országok alkotják, akik tolerálják a kettős állampolgárság intézményét, mint például Görögország.¹³

A többes állampolgárság intézményének kialakulását és annak létjogosultságát alapvetően két fő irányból közelíthetjük meg: egyrészt az őshonos nemzeti kisebbségek kérdéskörét vizsgálva – a határváltozások eredményeképp bekövetkező etnikai változások, másrészt a bevándorlás oldaláról. A migrációból kifolyólag a migráns a kibocsátó országtól nem szakad el véglegesen, a befogadó államhoz viszont valamennyire kapcsolódik munkája által. Az állampolgárság transznacionális elmélete alapján a kettős állampolgárság térhódítása figyelhető meg, ugyanis egyre több állampolgár törekszik a fogadó állam állampolgárságának a megszerzésére a gazdasági aktivitásból kifolyólag.¹⁴ A tanulmányban az első kérdéskört fogjuk részleteiben bemutatni, azon belül is két szempontból:

¹³ Az EU tagállamainak viszonya a többes állampolgársághoz. *Beszélő*, 2003. október. 8. évf., 10. szám. Letöltés helye: www.beszelo.c3.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 21.

¹⁴ Illés Sándor: *Többes állampolgárság három perspektívából*. Letöltés helye: www2.sci.u-szeged.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 22., 317-318.

Magyarország és egy Európai Unió tagállam, valamint Magyarország és egy harmadik ország közötti gyakorlat vizsgálásával.

A kettős állampolgárság bevezetése a határon túli magyarok számára

A határon túli magyarok a magyar politikai diskurzus részét képezik, fokozott figyelemnek örvendtek és örvendenek, mintegy történelmi igazságtételül szolgálva az őket ért sérelem gyanánt. Ezt Magyarország a jogforrási hierarchia élén elhelyezkedő Alaptörvény D) cikkében elvi éllel is rögzítette, annak kimondásával, hogy *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”*.¹⁵ A felelősségi klauzulának is nevezett cikk megfelelő legitimációs alapot teremt az ország számára a határon túli magyarok helyzetére vonatkozó intézkedések meghozatala során. Taxatív felsorolás hiányában a jogalkotó ezt a kérdéskört nyitva hagyja, hogy mely rendelkezések tartoznak ide, széles mozgásteret teremtve ezzel. Látszólag ebbe a jogalkotási hullámba illeszkedik a később bemutatásra kerülő jogszabályi változások is, azonban ezek a lépések messze túlmutatnak a merő szimbolizmuson, és tartalmi változásokat hoznak mind a felelősségi klauzula érvényesülésben, mind a politikai közösség határaiban.¹⁶

A felelősségi klauzula mellett fontos legitimációs alapot képez Magyarország számára a határon túli országokkal kötött Alapszerződések. Az Alapszerződések garanciákat tartalmaznak a szomszédos országban élő magyar kisebbség jogainak biztosítására, s az

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (A továbbiakban: Alaptörvény)

¹⁶ Körtvéyesi Zsolt: Állampolgárság és felelősségi klauzula. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/30. Letöltés helye: www.plwp.eu; letöltés ideje: 2019. 04. 02., 2-6.

esetleges jogsértéseket a magyar kormánynak módja van hivatalosan is szóvá tenni. Ennek egyetlen egy korlátja van: egymás területi épségének tiszteletben tartása, az esetlegesen felmerülő vitákat a felek kizárólag békés eszközökkel oldhatják meg – fogalmaz az 1991 decemberében aláírt magyar–ukrán alapszerződés 2. cikkelye. Az alapszerződések fő elvei közé tartozik: a szerződő felek lemondanak egymással szembeni területi követelésükről, a területi határok sérthetetlensége, a viták békés rendezése, az államok területi integritása, az erőszaktól való tartózkodás.¹⁷ Tehát, Magyarországnak bilaterális szerződésen alapuló lehetősége, hogy fellépjen a határon túli magyarok jogainak védelme érdekében, a fentebb megnevezett elvek betartása mellett.

A kettős állampolgárság elméleti kérdéseit – és a fentebb megnevezett elveket vizsgálva – ellentmondásosnak tűnik annak bevezetése. Ugyanis, a nemzethez tartozásnak nem feltétele az állampolgárság, hiszen állampolgárság nélkül is magyarok a nem Magyarországon élő magyarok, azonban a 2004. december 5-ei eredménytelen népszavazás után a magyar állampolgárság megszerzése sokak számára a nemzethez való tartozás szimbólumává vált.¹⁸ A kettős állampolgárság kérdése 2010-ben került újra terítékre, amikor a parlament 352 szavazat mellett elfogadta az állampolgárság határon túliakra történő kiterjesztését.¹⁹ A törvény elfogadásával lehetővé vált az egyszerűsített honosítás bevezetése a határon túli magyarok számára. A jogszabály lényege, hogy a magyar állampolgárság megszerzéséhez nem kell letelepedni Magyarországon, nem kell állampolgársági vizsgát tenni, elég a magyar nyelv ismerete és egy olyan felmenő, aki magyar állampolgár volt.²⁰

¹⁷ Zeman Ferenc: Történelmi bűn vagy jó kiindulási alapot jelentő minimum? In: *Rendszerváltó Archívum*, 2017. 2. évf., 4. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 22.

¹⁸ Állampolgárság, szavazás. Nemzetpolitikai Kutatóintézet elemzés, 2014. április 6. Letöltés helye: www.bgazrt.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

¹⁹ Pogonyi Szabolcs: Nemzetpolitika a határon túli szavazati jog fogságában. *Magyar Kisebbség*, 2013. XVIII. évf., 3-4. (219-225) szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 04. 15., 221.

²⁰ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról

A pozitív diszkrimináció a határon túli közösségek irányába a kettős állampolgárság bevezetése után is folytatódott. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény nem tette a választójog gyakorlásának feltételévé az állandó magyarországi lakhelyet, ezzel pedig lehetővé vált, hogy azok a magyar állampolgárok is élhessenek a választójoggal, akik nem rendelkeznek magyarországi lakhellyel – ez tipikusan az egyszerűsített honosítás intézményének gyakorlóit jelentette.²¹ A 2011 végén elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény preambuluma kimondta: *„a határainkon kívül élő magyar állampolgárok a politikai közösség részesei.”*²² Így az új állampolgársági törvény után a választási törvény is módosult, mely által egyértelművé vált: a külhoni magyarok is a politikai közösség részét képezik. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény értelmében, míg a Magyarországon állandó lakhellyel rendelkező választópolgárok egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára is szavazhatnak, addig a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak egy pártlistára adhatják le voksukat. Következésképpen, a külhoni magyarok a magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgároktól eltérően nem kettő, hanem egy szavazattal rendelkeznek, ami összhangban áll az Alaptörvénnyel, melynek XXIII. cikk (4) bekezdése kimondja: *„sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”*²³

A kettős állampolgárok választójoga egy alkotmányjogi kérdést vet fel. A választójog a demokratikus rend legitimációjaként szolgál. Ilyen szempontból aggályos lehet a választójog kiterjesztése olyan személyekre, akik – belföldi lakhely hiányában – állampolgárságuk ellenére, csak alkalomszerűen kerülnek kapcsolatba az érintett országgal. Ennek a sokat vitatott kérdés feloldására két álláspont bemutatásán keresztül teszünk kísérletet. López-Guerra érvelése szerint nem illeti meg őket a szavazati jog, mivel életvitelszerű tartózkodás híján a választás eredménye nem

²¹ Lásd, Alaptörvény, XXIII. cikk. (1) bekezdés.

²² 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

²³ Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés

befolyásolná mindennapjaikat, ebből kifolyólag jogosultsággal sem rendelkeznek ilyen szintű kérdésekben dönteni. Bauböck²⁴ álláspontja bevezeti a *stakeholder* állampolgárság fogalmát, ami magába foglalja az „állampolgár érdekeltségét is az adott közösségben, vagyis hogy nem csak amiatt tartozik az adott politikai közösséghez, mert ott született, vagy ott él, hanem mert érdekelt annak jövőjében.” Szerinte azok is részt vehetnek a választásokon, akiknek a jövőjét közvetett vagy közvetlen módon a választás eredménye befolyásolná.²⁵ Álláspontunk szerint, utóbbi elv érvényesül a határon túli magyarok vonatkozásában is.

A gyakorlatban a külföldi magyarok szavazataikkal az Országgyűlésben kiosztásra kerülő 199 mandátumból a 93 listás hely kiosztását befolyásolhatják, a 106 egyéni választókerületi mandátumra nincs hatásuk.²⁶ A határon túli szavazók maximum két-három parlamenti szék sorsáról tudnak dönteni. Megjegyzendő, hogy a 2014-es választások során ez a szám egy volt, 2018-ban pedig nulla, mivelhogy a listás mandátumok számítására szolgáló *D'Hondt-mátrix* sajátosságai miatt ezek nem vezettek plusz mandátumhoz.

Az állampolgárságot igénylők magas száma jelzi (2017-ben egymillió honosított magyar állampolgár volt)²⁷, hogy a határon túli magyarságnak jelentőséggel bír a magyar állampolgárság, függetlenül attól, hogy azt szimbolikus okok miatt igényelte, vagy esetleg valamilyen hasznot remél annak birtoklásától. De az elvi jelentőséggel kijelenthető, hogy nem a szavazati jog megszerzése szerepelt motivációként, hanem sokkal inkább az összetartozás szubjektív

²⁴ Bauböck, Rainer: Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting. In: *Fordham Law Review*, 2007. Letöltés helye: www.ir.lawnet.fordham.edu.hu; letöltés ideje: 2019. 04. 15.

²⁵ Papp Z. Attila – Vass Ágnes: Külföldi szavazás: kontextusok és Kárpát-medencei percepciók. *Pro minoritate*, 2014, ősz. Letöltés helye: www.matarka.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 5-8.

²⁶ Herner-Kovács Eszter – Illyés Gergely – Rákóczi Krisztián: Külföldi szavazatok a 2014-es magyar országgyűlési választásokon. *Kisebbségkutatás*, 2014. XXIII. évf., 2. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 8.

²⁷ MTI: Megvan az egymilliomodikként honosított külföldi magyar. 2017. 12. 26. Letöltés helye: www.mandiner.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 04.

érzésének erősítése, ami szimbolikus értelemben (is) szolgálja az integrációt.²⁸

A kettős állampolgárság szlovákiai szabályozása

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 1993. január 19-én fogadta el a szlovák állampolgárságról szóló 1993. évi 40. sz. törvényt, amelyet azóta többször módosítottak. Legutóbbi módosítására 2010. május 26-án került sor, ami negatív hatással járt az ott lévő magyar közösségek számára. A módosítás értelmében az a szlovák állampolgár, aki más ország állampolgárságát felveszi, a szlovákot elveszti.²⁹ Az ellentörvényként is emlegetett állampolgársági törvény egyértelmű válasz volt a magyar egyszerűsített honosítás bevezetésének lépésére, mindezt egy politikai kampány közepette. A szlovák intézkedés körül számos jogi és az ember általános igazságérzetét sértő aggály fogalmazódott meg.

A Szlovák Alkotmány 5. cikkelye (1) bekezdése értelmében a Szlovák Köztársaság állampolgárságának megszerzéséről és elvesztéséről törvény rendelkezik. Az alkotmány 2. cikkelye értelmében továbbá senki nem fosztható meg akarata ellenére a Szlovák Köztársaság állampolgárságától.³⁰ Ha jogi szempontból elemezzük a kérdést, akkor az alábbi következtetésekre juthatunk: Az alkotmányjogi szabályozásnak megfelel a módosított törvény, ugyanis a jogszabály egyértelműen rögzíti azt az esetet, hogy milyen feltételek fennállása esetén veszíti el valaki az állampolgárságát. A törvény hozzáférhető, így nem sérti a jogbiztonság követelményéből fakadó előreláthatósági és hozzáférhetőségi követelményt. Egyértelműen kifejezi, hogy „*akaratnyilvánítás*” alapján, tehát az állampolgárnak a törvény egyértelműségéből és hozzáférhetőségéből kifolyólag

²⁸ Pogonyi Szabolcs: Nemzetpolitika a határon túli szavazati jog fogságában. *Magyar Kisebbség*, 2013. XVIII. évf., 3-4. szám. www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 02. 05., 219-220.

²⁹ 40/1993. törvény A Szlovák Köztársaság állampolgárságáról.

³⁰ 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya.

mindenképp számolnia kell azzal, hogy magatartása milyen jogkövetkezményeket von maga után. Mindazonáltal az, hogy alkotmányjogi szempontból a törvényi szabályozás megfelel a formai- és a normatív követelményeknek, nem jelenti azt, hogy minden rendben van a törvénnyel. Egy másik ország állampolgárságának felvétele nem jelenti azt, hogy a szlovák állampolgár azzal egy időben le is mond a szlovák állampolgárságáról, így a szlovák állampolgárságukat emiatt elvesztő személyek akaratuk ellenére veszítik el azt, ami szembe megy az alkotmány erre vonatkozó rendelkezésével. A kérelmező akarata ugyanis csak a magyar állampolgárság felvételére terjed ki, amelyből nem vezethető le, hogy meg kíván válni a szlovák állampolgárságtól. Az alkotmány értelmében ezért csak akkor veszíthető el a szlovák állampolgárság, ha arról az egyén lemond, ám jelen esetben ez nem valósul meg.

Az Európai állampolgársági egyezmény megengedi, hogy a szerződésben részes állam megfossza állampolgárságától azt, aki egy másik állam állampolgárságát önként megszerezze, de két elvet figyelembe kell venni: az állampolgárságtól való megfosztás önkényét (önkényességi tilalom), illetve a hontalanság elkerülését. Szlovákia esetében, az az állampolgár, akit megfosztottak a szlováktól, gyakorlatilag nem lesz hontalan, hiszen magyar állampolgársággal továbbra is rendelkezni fog. Jogi szempontból tehát ez is megfelelt minősítést kap. Szó sincs azonban arról, hogy a szlovák szabályozással minden rendben lenne. Csak magyar állampolgársággal rendelkező személyek számára – az állampolgárságtól való megfosztás következtében – tulajdonképpen a mindennapi életvitelt lehetetlenítik el. A hontalanok két csoportja különíthető el: a *de jure*, illetve a *de facto* hontalanoké. *De jure* hontalanok azok a személyek, akiket hivatalosan egy állam sem tekint állampolgárának, míg *de facto* hontalannak azok a személyek minősülnek, akik rendelkeznek jogi értelemben vett állampolgársággal, de az nem tényleges, mivel az abból eredő jogokat valamilyen oknál fogva nem tudják gyakorolni.³¹ Az utóbbi figyelhető meg a felvidéki magyarok esetében is.

³¹ Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig. *Külvi-*

Aki elveszti a szlovák állampolgárságát, erről a tényről köteles haladéktalanul tájékoztatni a lakhelye szerinti szlovák illetékes államigazgatási szervet, a körzeti hivatalt. Ha valaki nem tesz így, szabálysértést követ el, amiért 3319 eurós bírsággal sújtható.³² Ugyanakkor csak az sújtható ilyen összegű bírsággal, akiről kiderül, hogy felvette. Ez pedig – az elviekben önkéntes bejelentési kötelezettségen alapul. Ha pedig nem így történik, és máshogy jut a hatóság tudomására a „jogsértés”, akkor felvetődik a személyes adatokkal való visszaélés kérdése.

Az állampolgárság ex lege megvonása – más állam állampolgárságának önkéntes felvétele esetén – nem felel meg az általánosan elvárható, egy demokratikus jogállamban megvalósuló szabályozásnak: ugyanis a döntéseket nem indokolják, indoklás hiányában pedig a jogorvoslathoz való jog hatékony gyakorlásáról sem beszélhetünk, ami ilyen mértékű jogsértés esetén szükségszerű lenne, hogy megfelelő bírói fórumrendszerek biztosítsák a jogfosztottak jogorvoslati igényeit. Az állampolgársági törvény módosításában történtek előrelépések, mely a törvény enyhítését célozták meg. 2015-ben fogadták el azt a belügyminiszteri rendeletet,³³ melynek értelmében visszakapják a szlovák állampolgárságukat azok, akik állandó lakhellyel rendelkeznek az adott országban, melynek állampolgárságát felvették.³⁴ Más kérdés, hogy ennek a gyakorlatban kevésbé voltak érezhető hatásai. A módosítás következtében bizonyos esetekben visszaadható az elvett állampolgárság a volt szlovák állampolgároknak, akik 1993. január 1-je után veszítették el. A kérelem megítélése során figyelembe veszik azt is, milyen okokból veszítette el a szóban forgó személy az állampolgárságát, valamint,

lág, 2011. VIII. évf., 1-2. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 04., 76.

³² Szombattól hatályos a módosított szlovák állampolgársági törvény. Új Szó, 2010. 07. 16. Letöltés helye: www.ujso.com; letöltés ideje: 2019. 06. 21.

³³ Lásd a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma által 2015. január 9-én elfogadott, a Szlovák Köztársaság állampolgárságának különleges okokból történő odaítéléséről szóló rendeletét. Letöltés helye: www.minv.sk; letöltés ideje: 2019. 06. 30.

³⁴ Kiss Balázs: Nyolc év alatt 2398-an veszítették el a szlovák állampolgárságukat. *Info Start*, 2018. Letöltés helye: www.infostart.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 29.

hogy milyenek voltak az idegen állampolgárság felvételének körülményei: *„Elsősorban azt, volt-e tartózkodási engedélye az érintettnek a másik államban az állampolgárság felvétele idején”*³⁵ Fontos megvizsgálni azt a kérdést, hogy ez az úgynevezett könnyítés milyen módon segíti az állampolgárságuktól megfosztott magyarokat, hiszen túlnyomó részük nemzeti öntudatból vette fel a magyar állampolgárságot. Mivel ezek a személyek jelenleg is Szlovákiában élnek, nem rendelkeznek állandó magyarországi lakhellyel, így a módosítás nem érinti őket.³⁶

Az állampolgárságtól való megfosztás gyakorlati kivitelezése sem történt a jogállamiság követelményeinek megfelelően. A jogfosztottak a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a strasbourgi bíróságnál folytatták jogérvényesítésüket. Azonban mindennek erős korlátokat szab, hogy ebben a kérdésben nincs nemzetközi jogorvoslat. A jogfosztottak nemzetközi fórumokon próbálták jogorvoslati igényeiket érvényesíteni. Ennek egyik leghíresebb esete Tamáska Ilonka, aki petíciót nyújtott be, hogy a szlovák állampolgársági törvényt helyezték hatályon kívül.³⁷ A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának vagy a luxemburgi EU Bíróságnak viszont nincs hatásköre ezt megítélni. Ahogy Lomnici Zoltán, az Emberi Méltóság Tanácsának elnöke megjegyezte: *„olyan dokumentumot tudtunk csatolni, amiből kiderül, hogy állampolgári alapon elvonták a szociális biztosítást, az ingyenes orvosi ellátást az érintettektől. Ezen jogsértés ellen semmilyen jogorvoslatnak nincs helye.”*³⁸ A Bíróság kizárólag az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok megsértése kapcsán bír joghatósággal, az *„állampolgársághoz való jogot”* az Egyezmény nem tartalmazza. Ugyanakkor a szlovák állam-

³⁵ Négy és fél év alatt 1010 embert fosztottak meg a szlovák állampolgárságától. *Felvidék.ma*, 2015. 03. 01. Letöltés helye: www.felvidek.ma; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

³⁶ Berta Ágnes: Kettős állampolgárság Szlovákiában? *Felvidék.ma*, 2015. 02. 23. Letöltés helye: www.felvidek.ma; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

³⁷ Ilonka néni is örömmel értesült az EP döntéséről állampolgárság ügyben. *Felvidék.ma*, 2013. 03. 24. Letöltés helye: felvidek.ma, letöltés ideje: 2019. 06. 29.

³⁸ Pásztor Péter: Kettős állampolgárság: a felvidéki jogfosztottak újból Strasbourghoz fordultak. *Felvidék.ma*, 2015. 03. 24. Letöltés helye: felvidek.ma, letöltés ideje: 2019. 06. 29.

polgársági gyakorlathoz kapcsolódik több más járulékos probléma is: az állampolgárság elvételének folyamata nincs szabályozva, nincsenek eljárási garanciái, rendezetlen az állampolgárságuktól megfosztott személyek egészségügyi és nyugdíjellátása stb. Ez az ügy azonban az alapkérdést, magának az állampolgárság megfosztásának a kérdését nem érintené.³⁹

Ha a kettős állampolgárság előnyeiről szeretnénk szót ejteni az országban, megállapítható, hogy sokkal inkább szimbolikus jelentősége van, mintsem gyakorlati előnyei lennének. Az uniós tagállamokban a magyar állampolgárság felvételét kevésbé indokolhatja más, mint a nemzeti összetartozás ápolása, az anyaországgal való kapcsolatok erősítése. Kárpátalján ugyanakkor a magyar állampolgárságot szerző személyek új útlevelük megszerzésével szabadon mozoghatnak a schengeni övezetben, akadálytalanul távozhatnak a kedvezőbb megélhetési lehetőségeket ígérő nyugati tagországokba.

A kettős állampolgárság ukrainai szabályozása

A kettős állampolgárság szabályozása Ukrajnában számtalan kérdést vet fel mind jogalkotói, mind pedig jogalkalmazói szempontból. Ha valamilyen kifejezéssel tudnánk e szabályozást jellemezni, akkor az az egyértelműség hiánya lenne. Ha szorosan értelmezzük az ukrán alkotmány erre vonatkozó 4. cikkét, az megállapítja, hogy Ukrajnában „egy (egységes)” állampolgárság van.⁴⁰ Az állampolgárságról szóló törvény⁴¹ ezt úgy határozza meg, hogy az országon belüli egyes közigazgatási-területi egységekben nem létezhet más állampolgárság. Ugyanez a törvény kimondja, hogy ha egy ukrán állampolgár felveszi más ország állampolgárságát, vagy más állam polgára ukrán állampolgárságot szerez, akkor az Ukrajnához fűző-

³⁹ Mózes Szabolcs: Nemzetközi fórumokhoz fordulhatnak a kettős állampolgárok. *Új Szó*, 2014. Letöltés helye: www.ujso.com; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

⁴⁰ Ukrajna Alkotmánya, 1996. 2680-VIII/Конституція України, 1996. 2680-VIII.

⁴¹ Ukrajna állampolgárságáról szóló törvény, 2001. 957-VIII/Про громадянство України, 2001. 957-VIII.

dő jogviszonyában kizárólag ukrán állampolgárnak tekintendő. Tehát nem tiltja, csak nem fejezi ki egyértelműen a kettős állampolgárság engedélyezését. Az említett szabályozás ellenére számos ukrán állampolgár tett szert más ország állampolgárságára, ez különösen a köztisztviségeket betöltők körében figyelhető meg.⁴²

Ha azok oldaláról közelítjük meg a kérdést, akik szerint az állampolgársági törvény megfogalmazásából a kettős állampolgárság tiltására lehet következtetni, akkor ellenérvként felhozható, hogy a büntetőjogi törvénykönyv⁴³ nem rendelkezik szankcióról, ha valaki többes állampolgársággal rendelkezik. Így szankció hiányában valódi hatékonyságát sem tudná kiváltani a törvényi szabályozás.

A jogszabály 19. cikke ugyan azt mondja, hogy elveszíti az ukrán állampolgárságot az, aki saját akaratából felveszi más állam állampolgárságát. Ez azonban ellentétben van az alkotmány 25. cikkével, amely szerint senki sem fosztható meg ukrán állampolgárságától és attól a jogától sem, hogy állampolgárságát szabadon megváltoztassa. Szakértők szerint éppen a különböző jogszabályok közötti ellentmondások miatt nem lehet szankcionálni a kettős állampolgárságot.⁴⁴ Mivel nem egyértelmű a szabályozás, ezért joghézag keletkezik a jogrendszerben, minek okán fennál a lehetősége, hogy azt a nemzeti kisebbségek ellen fordítják.

Tudnunk kell, hogy az állampolgársági törvény jelenlegi szövegében, az ukrán állampolgárság elvesztését helyezi kilátásba azok számára, akik saját akaratukból vették fel egy másik állam polgárságát. (Itt is hasonló a helyzet, mint Szlovákiában, csak itt nincs önkéntes bejelentés, az adatokat pedig nem adhatják ki, így a szabályozás okafogyottá válik). Tehát, mivel a jogszabály egyértelműen rögzíti, hogy mi lesz egy magatartás következménye ezért ez megfelel a jogbiztonság és az előreláthatóság követelményének. Más kérdés, hogy ennek tartalmi szabályozása az általános jogbiztonság és

⁴² Fedinec Csilla - Halász Iván - Tóth, Mihály: *A független Ukrajna: Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. Budapest: Pesti Kalligram. 2016, 143.

⁴³ Ukrajna büntető törvénykönyve, 2001. 2341-III. /Кримінальний кодекс України. Документ, 2001. 2341-III.

⁴⁴ MTI: Ukrajna: tilos a kettős állampolgárság, de nem büntetendő, 2018. 10. 03. Letöltés helye: [www. vs.hu](http://www.vs.hu); letöltés ideje: 2019. 05. 04.

jogállamiság követelményeinek nem felel meg. Ezen rendelkezést mind a mai napig azért nem lehetett alkalmazni, mert a jogszabály nem tartalmazott konkrét útmutatást azzal kapcsolatban, hogy milyen cselekedetet kell saját akarat kinyilvánításnak tekinteni, illetve hogy ezt milyen tényekkel lehet/kell alátámasztani.⁴⁵

Abban az esetben, ha automatikusan vonják meg az állampolgárságot attól, aki felveszi egy másik országét, elmarad az indoklás. Indoklás hiányában pedig az állampolgárt megfosztják a jogorvoslathoz való jogától, hiszen nem tudja megindokolni, és alátámasztani azt, hogy miért fosztották meg, és így hatékonyan sem tudja jogait érvényesíteni a bíróság előtt.

A kérdés az, hogy ebben a bonyolult helyzetben mi lehet a megoldás a kettős állampolgárság problematikájára – figyelemmel a kárpátaljai magyarság helyzetére. Jelenleg, még ha nem is a legjobb a helyzet, de a mostani jogi szabályozás tűnik a legmegfelelőbbnek. Utóbbi kijelentéssel némi ellentmondást tanúsítunk a tanulmány alaptézisével, de ennek során van lehetőség a „kibúváásra”, és eltérő jogértelmezésre. Ám, ha a jogalkotó úgy döntene, hogy törvényi szinten próbál eleget tenni akkor két lehetséges megoldás van: egyrészt, a kettős állampolgárság bevezetése, másrészt a kettős állampolgárság egyértelmű tilalmazása. Utóbbiból a kárpátaljai magyarok nemhogy nem profitálnának, hanem helyzetüket sokkal súlyosabbá tenné a jelenleginél.

Megjegyzendő, hogy a kettős állampolgárság intézménye nem egy új keletű gondolat az ország történetében. Az 1991-es állampolgársági törvény 1. cikkelye kimondta, hogy az országban egy állampolgárság van, viszont kétoldalú nemzetközi megállapodások útján lehetőség van a kettős állampolgárságra is.⁴⁶ A gyakorlatban viszont sosem születtek ilyen kétoldalú megállapodások. Az ország a kettős állampolgárság bevezetésben a területi integritás és a szuverenitásának sérelmét véli felfedezni, orosz nemzeti kisebbségek által.⁴⁷

⁴⁵ UMDSZ-sajtószolgálat. Állampolgársági ügyek. Letöltés helye: www.umdsz.com.ua; letöltés ideje: 2019. 02. 08.

⁴⁶ Ukrajna állampolgárságról szóló törvénye

⁴⁷ Kettős állampolgárság Ukrajnában „mellette” és „ellene” / *Podvojine gromadjanstvo uk-*

A fentebb tárgyalt esetekben, a nemzetközi jogban jól ismert reciprocitás elvének megfelelően kellene rendezni a kettős állampolgárság intézménye körül felmerülő problémát. Továbbá hasonlóan az 1991-es szabályozáshoz, kétoldalú egyezményekben biztosítani a kettős állampolgársághoz való jogot.

A kettős állampolgárság érezhető, gyakorlati többletjogosultságokat nyújt a határon túli magyarok számára. Mivel Ukrajna nem tagja az Európai Uniónak, az ország lakossága, s különösen a kárpátaljai magyarok érezhető előnyökre tesznek szert, ami elsősorban az utazás tekintetében nyilvánul meg. A magyar állampolgárság birtoklása pedig egy lelki biztosítékként szolgál számukra, tudva azt, hogy van egy biztos pont az esetleges válsághelyzetek közepette.

A kettős állampolgárság, mint nemzetpolitikai eszköz?

A kettős állampolgárság, mint a magyar nemzetpolitika eszköze nem egy új keletű gondolat.⁴⁸ Az ezzel szemben álló álláspont, hogy az egyoldalú jogkiterjesztés, mint például a kettős állampolgárság, nem tartozik a kisebbségvédelem eszköztárába.⁴⁹ A kettős állampolgárság lényege nem a kisebbségvédelemben rejlik, hiszen az ezt deklaráló törvény sem említi az ez iránti való igényt. Azonban mindez nem jelenti, hogy nem fér bele a felelősségi klauzula keretébe, és közvetett módon ne juttatna többletjogosultságokat.

A kettős állampolgárság azért sem tekinthető egy klasszikus kisebbségvédelmi eszköznek, mivel a kisebbségek védelme azon ország feladata, amely ország joghatósága alá tartoznak, ahol életvitelszerűen tartózkodnak: jelen esetben Szlovákia és Ukrajna. Az emberi jogok aspektusában vizsgált kisebbségi jogok nem (csak) azért járnak, mert az érintett országok adott esetben úgy egyeztek

raïnciv: «za» i «proti», 2013. Letöltés helye: www.expres.online.ua; letöltés ideje: 2019. 05. 04.

⁴⁸ Nemzetpolitikai Államtitkárság. A nemzetpolitikai stratégiai kerete. Letöltés helye: www.bgazrt.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 22., 6.

⁴⁹ Halász Iván: A kettős állampolgárság, mint a magyar nemzetpolitika eszköze? In: *Regio, 2004. 15. évf., 4. szám 18 V. 1.* Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 18.

meg, hanem mert ezek a jogok az érintett személyeket és közösségeket az emberi és kisebbségi mivoltuk miatt illeti meg.⁵⁰ Az viszont egy más, de nem elhanyagolható kérdés, hogy a gyakorlatban a nem megfelelő szabályozás, az általa okozott joghézagok épp ellentétes hatást váltanak ki, s nem a kisebbségek védelme valósul meg ezáltal. Az anyaország fellépése ebben az ügyben, korlátozott, hiszen lépéseinek összhangban kell lennie a másik ország szuverenitásának tiszteletben tartásával. Az anyaország ugyan közvetlenül vagy közvetve (a nemzetközi szervezetek által) nyomást gyakorolhat a területi államra,⁵¹ felszólalhat a kisebbségei érdekében, sőt különböző kedvezményekben részesítheti a vele azonos nemzetiségű határon túli nemzettársait, de ennél sokkal többet nehezen tud tenni, hiszen még mindig erőteljesen érvényesül a szuverenitás elve.

A magyar állampolgárság megadása mindennek ellenére mégis többletjogokat nyújt: utazási előnyök, a magyarországi országgyűlési választásokon szavazati jogot biztosít a határon túliak számára, a munkaerő szabad áramlásának garanciája, zökkenőmentesebb gazdasági kapcsolatok kialakítása; továbbá megerősíti őket magyarságtudatukban, növeli komfortérzetüket. Ezek mind-mind hozzájárulnak, hogy magyar közösségként határon túl identitásukat megőrizték.

Magyarország mozgásterében ebben a kérdéskörben viszonylag szűk. A legtöbb, amit megtehet, hogy támogatja a határon túli magyarságot céljai megvalósításban, szerepet vállal a szomszédos államokkal való közvetítésben. A határon túli magyarok sem szeretnék mást, mint saját nyelvükön beszélő hivatalnokokat, nem kirekesztő törvényhozást, kultúrájuk és identitásuk védelmét és olyan szintű önigazgatást, mely megvalósítja az ehhez szükséges hátteret. Ennek megvalósulásához pedig szükséges az anyaország által nyújtott segítség, akár a kettős állampolgárságon keresztül is.

⁵⁰ Halász 2004 *i.m.*, 18-19.

⁵¹ Rogers Brubaker a *kin-state* (határokon túli kisebbségekkel rendelkező anyaállam) és a *host-country* (anyaállam kisebbségeit befogadó állam) fogalmakat használja, de a tanulmányban egyszerűbbnek láttuk a területi állam kifejezést használni. Lásd: Brubaker, Rogers: National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe. In: *Daedalus*, vol. 124, no. 2. 1995, 107-132.

Ez utóbbit azonban különböző egyezmények segítségével, konszenzusos módon rendezni kell, hogy ne a negatívumok, hanem az abból származó pozitív többletjogosultságok érvényesüljenek.

A felsorolt dilemmák azonban nem teszik indokolttá, hogy ne tekintsük úgy a kettős állampolgárságra, mint ami képes a nemzeti kisebbségek helyzetében változást eszközölni. Nem szabad megfélemlkezni az ügy emocionális, szolidaritás oldaláról sem. Amennyiben tehát az ún. kettős állampolgárságot is úgy kezelik, mint olyan eszközt, amely képes megoldani a kárpátaljai és felvidéki magyar közösségek problémáit, addig nehéz erkölcsi, jogi és elvi kifogásokat találni ellene.⁵²

Összegzés

A kettős állampolgárság akkor tud hatékony eszközéül szolgálni mind a nemzetépítési törekvések, mint pedig a kisebbségek helyzetének előmozdításának, ha kialakult annak megfelelő szabályozása a határon túli régiók tekintetében. Ennek a szabályozásnak a kialakítása, pedig csak az adott ország belső szuverenitásának kérdésébe tartozik. Mindazonáltal az országok bilaterális egyezményekben – a reciprocitás elvét is figyelembe tartva – kialakíthatják a megfelelő kereteket, melyek következtében a kettős állampolgárság is be tudja tölteni valódi szerepét. Ilyen bilaterális szerződésnek számítanak a Magyarország és a szomszédos országok között létrejött Alapszerződések is, melynek végrehajtása, mint minden kétoldalú szerződés esetében, mindkét fél jóhiszemű magatartásától függ. Megfelelő szabályozás hiányában viszont, joghézag jön létre, melyet az ellenérdekelt politikai erők a nemzeti kisebbségek ellen fel tudnak használni, ennek következtében pedig az elérni kívánt hatás a visszájára fordul.

Fontos belátnunk, hogy mi a tét: megfelelő szabályozás hiányában a kettős állampolgárság – ahogy azt a gyakorlati példák is mutatták – nem tudja kiváltani az elméleti részben vázolt pozitív többletjogosultságokat.

⁵² Halász 2004 *i.m.*, 28-29.

A BENEŠ-DEKRÉTUMOK ÉS AZ 503/2003-AS SZLOVÁK KÁRPÓTLÁSI TÖRVÉNY AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁNAK TÜKRÉBEN

Bevezetés

A Beneš -dekrétumok létezése a XXI. században önmagában sok vitára adott és ad is okot. Szlovákia, csatlakozásával az Európai Unióhoz, büszkén vallja magának Európa demokratikus értékeit. Azonban, mint azt dolgozatom során bemutatom, a dekrétumok végleges eltörlésére jelenleg nem sok esély mutatkozik, annak ellenére sem, hogy ezek nyilvánvalóan szembe mennek az Európai Unió értékrendjével. Hiába sérti a kollektív bűnösség elve minden magyar, illetve német nemzetiségű személy emberi méltóságát és becsületét, egyelőre még ez sem éri el azt az ingerküszöböt, mely után az Európai Unió komolyan foglalkozna a dekrétumok létezésének kérdésével. Ezzel szemben a kommunista hatalomátvétel után diszkriminatív jogszabályokkal elkobzott mezőgazdasági ingatlan vagyonnal kapcsolatos kárpótlásra komoly esély van, tekintve, hogy az 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény sérti az unió egyik gazdasági alapszabadságát, a tőke szabad áramlását. A tőke szabad áramlásának megsértésére már többször hivatkoztak eredménnyel tagállami jogszabállyal szemben, többször került megállapításra ilyen rendelkezések diszkriminatív volta. Vázlatos történelmi áttekintés után megkísérlem bemutatni az Európai Unióban a Beneš-dekrétumokkal kapcsolatos problémakör jogi hátterét, a rendelkezésekkel kapcsolatos uniós történéseket és állásfoglalásokat, illetve a jövőre is tekintettel, az uniós intézményrendszer által kialakított joggyakorlat adta lehetőségeket a jogos igények érvényesítésére.

1. Történelmi háttér - A Beneš-dekrétumok

1.1 A csehszlovák kormány emigrációban töltött időszaka és főbb intézkedéseik

Csehszlovákia a II. világháború kezdetére elvesztette államiságát.¹ Az 1935-ben kinevezett köztársasági elnök, Eduard Beneš, látva országa bukását, előbb lemondott, majd Angliába emigrált.² A londoni emigráns kormány 1940-ben alakult meg. Törvényhozó testület hiányában rendeletek kibocsátásával történt e periódusban a jogalkotás. A legtöbb dekrétum a háború utáni Csehszlovákia újjáépítésének előkészítését szolgálta, és nem elhanyagolható tény, hogy fenntartotta a nemzetközi közvéleményben azt a látszatot, hogy a csehszlovák állam jogfolytonosságot mutat emigrációja ellenére.³ Eduard Beneš köztársasági elnök londoni emigrációja idején, 1945-ig bezárólag 45 dekrétumot bocsátott ki az Államtanács közreműködésével.⁴

Nemzetközi jogi legitimitást biztosított az emigráns kormánynak, hogy egy 1941-es jegyzékben a szövetséges hatalmak, köztük az USA, az Egyesült Királyság és a Szovjetunió de iure elismerte Eduard Beneš kormányát.⁵ Az emigrációban eltöltött idő alatt a csehszlovák kormány fő céljaként tűzte zászlajára az egységes, homogén nemzetállam kialakítását.

¹ Popély Árpád-Štefan Šutaj-Szarka László (szerk): *Beneš dekrétumok és a magyar kérdés 1945-1948*. Máriabesenyő-Gödöllő: Attraktor. 2007, 1.

² Horváth Attila és Korom Ágoston: *A Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2014, 19. Letöltés helye: edit.elte.hu, Letöltés ideje: 2019. 05. 18.

³ Botlik József: *Napjainkban is hatályban lévő Beneš-dekrétumok*, Kárpát-medencei magyar vértanúság történeti konferenciáról készült kiadvány. Budapest: Magyarok Világszövetsége. 2016, 1. Letöltés helye: www.palmito.hu; letöltés ideje: 2019.06.24.

⁴ Popély-Šutaj-Szarka 2007 i.m., 9.

⁵ *Decrees of the President of the Republic from the years 1940-1945*, 8. Letöltés helye: www.mzv.cz; Letöltés ideje: 2019. 05. 18.

1.2. A háborút követő diszkriminatív jogalkotás

A II. világháború vége után egyértelművé vált, hogy a közép- és kelet-európai győztes hatalmak nem kívánják területükön megtűrni a többmillió németajkú lakosságot.⁶ Ez lett volna Eduard Beneš terve a magyar kisebbséggel is. Azonban a németekkel ellentétben, a magyar közösség egyoldalú kitelepítését a szövetséges hatalmak nem támogatták. Ebből fakadóan inkább a diszkriminatív dekrétumok hatályát terjesztették ki a magyar kisebbségre.⁷

1945. április 5-én a cseh-szlovák kassai tárgyalások után Csehszlovákia deklarálta új célját: egy egységes, *szláv nemzetállam* megteremtését. A világháború utolsó esztendejétől fokozatosan egyre súlyosabb következménnyel járó intézkedések figyelhetők meg.⁸ 1945. április 5-én hozták nyilvánosságra a Kassai Kormányprogramot (hivatalos elnevezése: a Csehek és a Szlovákok Nemzeti Frontja Első Kormányának Programja)⁹ melyet a Szlovák Nemzeti Tanács és Eduard Beneš dekrétumai ültettek át a szlovák fél jogrendszerébe, ugyanis bizonyos intézkedések csak a cseh országrészre voltak hatályosak.

Ezen kormányprogram a súlyosan diszkriminatív kisebbségi rendelkezéseken túl önálló alkotmányt biztosított Szlovákiának. A rendeletek egy részét maga Klement Gottwald¹⁰ kommunista vezető írta alá.¹¹ A szlovák sovinizmus közvetlenül éreztette hatását: megtiltva a magyar liturgiát és bezáratva a magyar iskolákat, megpróbálták elnémítani a magyarságot. A magyar közalkalmazottakat

⁶ R. Süle Andrea: *A közép- és kelet-európai német kisebbség kitelepítése a második világháború után*. Kitelepítések, munkatáborok (magyarok, zsidók, németek, szlovákok) In: *Medventánc*. Budapest: ELTE-MKKE. 1987, 2.

⁷ Mezey Géza: A Beneš-dekrétumok és Európa. In: *Élet és Irodalom*, 2009 (LIII. évf.) 44. szám 2.

⁸ Porpély-Šutaj-Szarka 2007, i.m., 12.

⁹ Horváth – Korom 2014 i.m., 20.

¹⁰ Klement Gottwald cseh származású kommunista politikus, Csehszlovákia elnöke 1948-1953-ig.

¹¹ Bottoni, Stefano: *A várva várt Nyugat- Kelet-Európa története 1944-től napjainkig*. Budapest: MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet. 2014, 61.

elbocsájtották, a magyarok földjeit kisajátították.¹²

Az 1945-ben hozott elnöki rendeleteket az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1946 márciusában az 57/1946. számú Alkotmánytörvény törvényerőre emelte, visszaható hatállyal a dekrétumok kihirdetéseinek idejére. A rendeletek hemzsegek a diszkriminatív intézkedésektől.¹³ Jelen írás témájának szempontjából az 1945-ös időszak legjelentősebb dekrétumai a következők.

Kronológiai szempontból az első rendelet, mely a legnagyobb jelentőséggel bír, Eduard Beneš *„Köztársasági elnök 1945. évi 12. számú dekrétuma a németek, a magyarok, valamint a cseh és a szlovák nemzet árulói és ellenségei mezőgazdasági vagyonának elkobzásáról és sürgős felosztásáról”*. Ezzel a csehszlovák állam megfosztotta a kisebbségeket a *Code Civil* óta Európa-szerte védett és elismert, a modern demokráciák alapkövének számító tulajdonjogtól.¹⁴ A fenti rendelet az egyik olyan jogforrás, mely hivatkozási alapot adhatna egy esetleges kártérítéshez – jóllehet Szlovákia vezetői ezt másképp gondolják – ám ahogy később részletezni fogom, hiába lenne a 1945-ös dekrétumok és a Szlovák Nemzeti Tanács által hozott rendeleteknek számtalan kárpótlásra jogosultja, az Európai Unió a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdésként tekint annak meghatározására, hogy kik lehetnek jogosultak kárpótlásra. Mindezek mellett is, mint arra később rámutatok, ha egy tagállam a kárpótlás mellett dönt, ugyanúgy tartózkodnia kell a diszkriminációtól.

1945. augusztus 2-án hozott, a köztársasági elnök 33. számú dekrétuma¹⁵ okozta talán a legsúlyosabb jogfosztást a kommunista hatalomátvétel előtti időkben, hiszen egyik legalapvetőbb alanyi joguktól, az állampolgárságuktól fosztották meg a német és a magyar kisebbség tagjait, ami nyilvánvalóan azt is jelentette, hogy az állampolgároknak alanyi jogon járó juttatásoktól (nyugdíjak, segélyek, ösztöndíjak stb.) is elestek. Emellett pedig ezen rendelet már a kitelepítés (ún. *„lakosságcsere”*) előkészítésének is tekinthető, hiszen

¹² Botlik 2016 *i.m.*, 3.

¹³ Porpély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 13.

¹⁴ *Uo.* 13.

¹⁵ *Uo.*, 166.

állampolgárságuktól megfosztva a későbbi időszakban két lehetőség közül választhattak: vagy felveszik a csehszlovák állampolgárságot, vagy pedig vagyonuktól megfosztva kitelepítésre kerülnek.

Fontos megemlíteni a Szlovák Nemzeti Tanács 1945. évi 104. számú rendeletét is, mely a németek, magyarok, árulók és a szlovák nemzet ellenségeinek vagyonelkobzásáról, mezőgazdasági vagyontárgyai gyorsított szétosztásáról rendelkezett.¹⁶ Ezen rendelet a magyar kisebbséget sújtotta leginkább. 1946. július 30-ig csaknem 3000 felvidéki magyart érintett a jogszabály. Ez az érintettek körének több, mint 50 %-át tette ki.¹⁷ Sajnálatos, hogy ezen rendelet nem képezi teljeskörűen részét a szlovák kárpótlási törvénynek, valószínűsíthetően azért, mert az érintettek száma jelentősen megugrana. Mindezekon túl, az 1945. október 25-ei 108. számú köztársasági dekrétum részletesen felsorolja, hogy milyen vagyonok és vagyoni jogok kerülnek elkobzásra.¹⁸

A korábban ismertetett 1945. évi 12. számú rendelet tehát megkezdte a kisebbségi vagyon felosztását, a Szlovák Nemzeti Tanács 104/1945-ös rendelete a mezőgazdasági vagyon elkobzását rendelte el, míg a 108. számú dekrétum kibővítve az elkobzandó ingó és ingatlanvagyonok körét, folytatta azt.

1.3. A jogfosztások további eszközei

1942-től kezdve a szlovák politikai elit továbbra is kereste a megoldást arra, hogyan lehetne határukon kívül tudni a jelentős magyar kisebbséget. A Kassai Kormányprogram nyomán beindult a jogalkalmazói gépezet: közel 75 ezer magyart fogtak perbe, háborús bűnökkel vádolva meg őket. Amennyiben vállalták, hogy Magyarországra költöznek, eltekintettek a büntetések végrehajtásától.¹⁹

¹⁶ U.o., 181.

¹⁷ Gaucsík István: *Földreform- és szövetkezetpolitika a szlovák nemzetépítés szolgálatában (1945-1948)*. Hajdúnánás: Föld-paraszttság-agrárium, 2014 13. Letöltés helye: www.real.mtak.hu, Letöltés ideje: 2019. 05. 19.

¹⁸ Popély-Šutaj-Szarka 2007, i.m., 216.

¹⁹ Horváth Attila és Korom Ágoston 2014 i.m., 22.

Benešek fent vázolt terve azonban mégsem érte el a kívánt eredményt. Ezután abban reménykedtek, hogy biztos megélhetést biztosítva, a magyarok hajlandók lesznek áttelepülni a súlyos munkaerőhiánnyal küzdő Szudétavidékre. 1946 elején aztán elkezdődött az 1945. évi 88. számú dekrétumra hivatkozva (mely azonban csupán önkéntes közmunkakötelezettséget írt elő) a magyarok tömeges deportálása a mai Csehország területére.

Ezt követően a csehszlovák vezetés megállapodott a magyarok deportálásában. Az 1945. évi 71-es dekrétum alapján – mely az 1945. évi 33. számú rendelet következtében állampolgárságuktól megfosztott férfiakat 14-60 év között, a nőket pedig 15-50 év között közmunkára kötelezte – megkezdődött a magyarok belső deportálása a Szudétavidékre és Morvaországba.²⁰ A becslések szerint közel 50 ezer magyart deportáltak a Felvidékről a mai Csehország területére 1946 és 1947 között. A közel színmagyar dél-felvidéki részről kitelepített, deportált vagy elmenekült 130.000 magyar helyett Magyarországról és Csehszlovákia szegényebb régióiból betelepített 65.000 szlovák nagyban átrajzolta az etnikai térképet.²¹

A nyugati hatalmak nem támogatták a magyarság egyoldalú kitelepítését a Felvidékről. Ez volt az oka amiért Csehszlovákia 1946. február 27-én lakosságcsere egyezményt írt alá Magyarországgal.²² A lakosságcsere következtében 75 ezer szlovák hagyta el hazáját önként és 110 ezer magyar kényszerült Magyarországra települni. Ez a lakosságcsere óriási terhet rótt Magyarországra, hiszen az amúgy is nélkülöző ország lakossága 110 ezer nincstelen magyarral bővült.

A magyar kérdés csehszlovák megoldásának egyedi eleme volt reszlovakizációs program,²³ melynek célja ugyancsak a homogén nemzetállam megteremtéséhez való hozzájárulás volt., A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a magyar nemzetiségű csehszlovák állampolgároknak – akiknek a korábban ismertetett 33. számú dek-

²⁰ Csehország történelmi régiója, hasonlóan a Szudétavidékhez.

²¹ Popély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 20.

²² Mezey 2009 *i.m.*, 2.

²³ Bottoni 2014 *i.m.*, 61.

rétum elvette állampolgárságát –, most magukat szlováknak vallva, újra felvehették azt, s így elméletben vagyonukat se érhetette kár. Azonban az önkéntesség gyakran csak látszat volt. Magyarok tömegeit kötelezték erőszakkal arra, hogy szlováknak vallják magukat.²⁴ 1948-ig 410.800 ilyen kérelem érkezett a csehszlovák hatóságokhoz. Ennek köszönhetően el tudták kerülni a lakosságcserével járó kitoloncolást is és jó eséllyel vagyonuk is megmaradt. Ezek után nem volt meglepő, hogy a 410.800 kérelmező közül 326.629-en meg is kapták a szlovák állampolgárságot.²⁵

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az eddig tárgyalt intézkedések mind a következőkben kifejtendő kommunista hatalomátvétel előtti időszakra vonatkoznak. Ez azért lényeges, mert a dolgozat második felében ismertetett 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény az eddig bemutatott dekrétumok károsultjait és leszármazottaikat *kizárja* a kárpótlásra jogosultak köréből.

1.4. Az 1948-as kommunista hatalomátvétel

A magyarság továbbra is jelentős létszáma, és a nemzetközi nyomás hatására a csehszlovákok kénytelenek voltak belső, demokratikusabb megoldások után nézni, ami belpolitikai okokból is nehézségesen tudott csak realizálódni.²⁶

A csehszlovák kommunisták ugyanis várákozásaikkal ellentétben egészen 1948-ig nem tudták magukhoz ragadni a hatalmat. Majd 1948. február 25-én, Eduard Beneš köztársasági elnök szovjet nyomásra elfogadta a kilépett demokratikus pártok helyébe lépő új kormány Gottwald által összeállított névsorát. 1948. május 9-én elfogadták az új alkotmányt, alig két hónappal Eduard Beneš 1948. június 7-ei halála előtt. Innentől kezdve minden akadály elhárult a szovjet típusú kommunista államberendezkedés kiépítése elől.²⁷

²⁴ Botlik 2016 *i.m.*, 5.

²⁵ Popély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 53.

²⁶ Bottoni 2014 *i.m.*, 61.

²⁷ U.o. 61.

A kitelepítések, a reszlovakizáció, a koncepciók perek folytatód-
tak, a belső deportálás lényegesen nem csökkent, a súlyosan diszk-
riminatív rendeletek, dekrétumok pedig hatályban maradtak.²⁸ A
keleti blokk nyugalmanak fenntartása végett azonban új diszkrimi-
natív törvények nem születtek.²⁹ 1948 tavaszán szovjet nyomásra
a csehszlovák kommunista vezetés elhatározta a magyar kérdés
rendezését. Többek között az állampolgárság visszaadásának, a
vagyonelkobzás leállításának és a magyar kulturális és oktatási élet
felállításának terveiben állapodtak meg.

Ezeknek jogi alapot az 1948. április 13-án kibocsátott 76/1948-as
rendelet adott, mely hatályon kívül helyezte az 1945. évi 33. számú,
fentebb ismertetett dekrétumot. Az 1948. október 25-én elfogadott
245/1948 sz. törvény pedig a Csehszlovákiában maradt magyarok-
nak hűségeskü fejében visszaadta az állampolgárságot. Fontos még
kiemelni a 26/1948 sz. rendeletet is, melyben leállították az 50 hek-
tárnál kisebb magyar tulajdonú mezőgazdasági vagyon elkobzását.
Természetesen a korábban már szlovákok részére kiutalt magyar
ingatlanvagyonon ezen rendelkezés nem érintette. Megjelenhetett az
első, háború utáni hivatalos magyar újság, a napjainkban is létező
Új Szó, magyar nyelvű iskolák alakultak és a Kommunista Pártba is
felvettek magyar ajkú kommunistákat.³⁰

2. A Beneš-dekrétumok hatályossága napjainkban az Európai Unió jogának tükrében

2.1. Bevezetés

A fentebb bemutatott rendelkezések nyilvánvalóan ellentétesek
az Unió Alapító Szerződéseivel és az abban foglalt értékekkel, így
nehezen érthető, hogy hatályosságuk létjogosultsága egyáltalán

²⁸ Popély Árpád: *Iratok a csehszlovákiai magyarság 1948-1956 közötti történetéhez*. Somorja: Fórum Kisebbségkutató Intézet. 2008, 29.

²⁹ Mezey 2009 *i.m.*, 3.

³⁰ Popély 2008 *i.m.*, 30.

kérdésként felmerülhet egy, az emberi jogok védelme tekintetében magára valamit is adó államközi szervezetnél. Sajnálatos módon azonban, mint az köztudott, 2004. május 1-ével Csehország és Szlovákia ezen jogfosztó rendeletek megtartásával nyerhetett felvételt Európa és a világ egyik legfontosabb gazdasági integrációs szervezetébe.

A csatlakozást megelőzően a szudétánémet képviselők nyomására az Európai Parlamentben a cseh csatlakozás tekintetében vizsgálat tárgyává váltak a cseh jogrend részét képező Beneš-dekrétumok.³¹ Emellett az Európai Unió parlamentjének felkérésére elkészült a sokat hivatkozott Frowein-jelentés.³² Ugyan a vizsgálatot csak a cseh fél viszonylatában folytatták le, a jelentés szerzői szerint az analógia okán a szlovák fél csatlakozási kérelmének elbírálására is alkalmazható. E jelentés konklúziója végül az volt, hogy a kérdéses jogszabályok törlése a cseh jogrendből nem szükséges. Egyrészt, mert azokat az Unió értékeivel, mint történelmi jogszabályokat összeegyeztetni nem kell, másrészt pedig mert az uniós jogban is érvényesül a visszaható hatály tilalma, amely miatt amúgy sem kell az Európai Unió jogával összeegyeztetni azon jogszabályokat melyeknek nincs joghatásuk.³³

Ezen felvetéseket azért nehéz elfogadni, mert ugyan joghatás kiváltására a dekrétumok valóban nem alkalmasak, ám érvényben tartásuk egyrészt szellemiségüket tekintve erkölcstelen, másrészt pedig bizonytalan jogi helyzetet teremt.³⁴

Sajnálatos, ám annál nyilvánvalóbb, hogy az Európai Unió jelenleg nem áll az integráció olyan fokán, hogy az képes lenne kisebbségvédelmi kérdésekben határozott állást foglalni. Noha az Uniónak az Alapító Szerződések értelmében főszabály szerint nincs joghatósága kisebbségvédelemmel kapcsolatos kötelező érvényű szabályokat elfogadni, az, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsó-

³¹ Horváth - Korom 2014 *i.m.*, 23.

³² Jochen Frowein: *Legal Opinion on the Beneš-Decrees and the accession of the Czech Republic to the European Union* című jelentése, 2002.

³³ Popély-Šutaj-Szarka 2007 *i.m.*, 66.

³⁴ Botlik 2016 *i.m.*, 5.

latosan az állásfoglalások megtételétől is ódzkodik, az leginkább a „dominó-effektus”-tól való félelemre utal. Proaktívabb Uniós kisebbségpolitika esetén ugyanis megeshet, hogy a tagállamok kisebbségei saját ügyeikben fellebbviteli fórumként kezdenének az Unióra tekinteni, mely nagy mértékben veszélyeztetné a tagállamok közötti kapcsolatokat, és ezzel az Unió stabilitását. Ezen felül kijelenthető, hogy maga az Európai Unió – annak elsősorban gazdasági jellege miatt, vagy épp a kérdéskör szenzitivitása végett – sokáig nem is foglalkozott a kisebbségvédelemmel. (Az Uniós jogalkotásban először az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-én hatályba lépett Amszterdami Szerződés tartalmazott kisebbségvédelmi rendelkezéseket.)³⁵

Szlovákia és Csehország hazánkkal együtt, 2004. május 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz. A fent említett Frowein-jelentésből levont konklúzió következtében a magyarságot érintő kérdésekben a szudétanémetek helyzetének elemzésével, analógiát használva nem vizsgálták a szlovák jogrendet (mely egyébként a Szlovák Nemzeti Tanács rendeleti tekintetében sokszor súlyosabbak voltak, mint a Beneš-dekrétumok). Ez egyértelműen politikai döntés volt, hiszen a tagállamok csatlakozása sokkal inkább politikai, mint jogi kérdés. Ettől függetlenül egyértelmű, hogy az Európai Unió, mint jog által összetartott gazdasági közösség, a politikai megfontolásoktól függetlenül köteles minden tagállam tekintetében folyamatos vizsgálat tárgyává tenni a nemzeti jogrend összeegyeztethetőségét az Európai Unió jogával.

1993 júniusában, Koppenhágában az Európai Unió meghatározta az alapvető csatlakozási feltételei mellett az ún. koppenhágai kritériumokat (lásd lejjebb). Ezen kritériumok azért kerültek meghozatalra mivel a közép-kelet-európai volt szocialista államok a szovjet elnyomás után nyugat felé orientálódtak. A bővítés oka egyértelműen biztonságpolitikai. Kijelenthető, hogy gazdaságilag a térségünk államai nem feleltek meg az Unió által megkívánt feltételrendszernek. Ám a Szovjetunió szétesése után és a NATO legbe-

³⁵ Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: Az Európai Unió és a kisebbségi jogok. In: *Pro Minoritate*, 2002/tavaszi, 15.

folyásosabb államainak érdeke a Közép-Kelet-Európában keletkező hatalmi vákuum betöltése volt, ezért alakulhatott úgy, hogy a félperiférián lévő államok sok szempontból nem kerültek részletes vizsgálat alá.³⁶

2.2 A Koppenhágai kritériumokról

Az Európai Tanács 1993-ban, Koppenhágában jelezte, hogy ha egy közép-kelet-európai állam csatlakozni kíván az Európai Unióhoz, abban az esetben, ha megfelelnek a követelményeknek, a szervezet nem gördít akadályt csatlakozásuk elé. A koppenhágai kritériumok (melyekben az EU először határozott meg csatlakozási feltételeket) első pontja kimondta, a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények szilárdság követelményét.³⁷ 1997-ben, 1998-ban és 1999-ben is készített az Európai Bizottság jelentéseket, melyek ajánlásokat fogalmaztak meg a térség államai számára kisebbségvédelmi kérdésekben. Jelen dolgozat szempontjából fontos kiemelni, hogy ugyan a Beneš-dekrétumok ekkor még nem estek vizsgálat alá, ám a jelentés írói aggodalmukat fejezték ki a szlovákiai magyar kisebbség helyzetével kapcsolatban. Az 1999. október 13-án hozott Csatlakozási Partnerségi Megállapodások aláírásánál enyhe nyomásgyakorlás ugyan történt a kisebbségi helyzet javítására, ám ez nem tért ki a hatályban tartott Beneš-dekrétumoknak a koppenhágai kritériumokkal való összeegyeztethetőségére.³⁸

2.3. A Juhász-petíciók

Az uniós polgárok számára a közvetlen véleménynyilvánítás soká-

³⁶ Balázs Péter: Integrációs „csapdák” az Európai Unió És Kelet-Közép Európa kapcsolatában. In: *Közgazdasági Szemle, XLIV. évf., 1997. november (954-969)*, 7. Letöltés helye: www.epa.hu, Letöltés ideje: 2019. 05. 04.

³⁷ Gordos Árpád István: Az Európai Unió további kibővítése a 2004. május 1-i csatlakozás hatásainak fényében In: *Magyar kisebbség-Nemzetpolitikai Szemle, IX. évf., 33. (3.) szám, 2004. (53-62) 2.,* Letöltés helye: epa.oszk.hu, Letöltés ideje: 2019. 05. 03.

³⁸ Toggenburg 2002 *i.m.*, 28-29.

ig meglehetősen korlátozott volt. Azonban az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 20. d) cikke szerint minden Európai Unió polgárt megillet a petíció joga, mely kereteiben petíciót jogosult benyújtani az Európai Parlamenthez.³⁹ Juhász Imre, élve a jog adta lehetőségével két ízben is nyújtott be petíciót a Beneš-dekrétumok hatályosságának kérdésében.

Az elsőt, 0736/2008 szám alatt 2008-ban terjesztette elő, ám a petíciós bizottság a korábbiakhoz hasonló álláspontra helyezkedve ismét megerősítette, hogy véleményük szerint a Beneš-dekrétumok csupán történelmi jogszabályok, joghatás kiváltására nem alkalmasak, így nem szükséges vizsgálni az összeegyeztethetőségét az Unió joggal.

Később 2007-ben a Szlovák Nemzeti Tanács által a Beneš-dekrétumok sérthetetlenségéről hozott 1487/2007. számú határozat okozott közfelháborodást, hiszen (cseh példára) megerősítette az 1944-1948 között hozott dekrétumok sérthetetlenségét. Kihangsúlyozandó a tény, hogy csupán három évvel az Európai Unióhoz való csatlakozása után egy tagállam megerősít olyan rendeleteket, mely teljességgel szembe megy az európai értékekkel és jogszabályokkal, elég csak a kollektív bűnösség elvére gondolnunk.

Juhász Imre, ezen határozatra kiélezve 2011-ben nyújtotta be az Európai Parlament Petíciós Bizottságához második petícióját (0070/2012). A petíció írója azt kérte, az Európai Parlament vizsgálja meg és mondjon véleményt, mennyiben egyeztethetők össze a sérthetetlennek nyilvánított rendeletek – melyek két nemzeti kisebbséget is diszkriminatívan érintenek – az Európai Unió jogrendjével. A petíciós bizottságnak lehetősége van kikérni más uniós szervek véleményét is, így a petíció eljutott az Európai Parlament Jogi Ügyek Bizottságához (JURI), akik kijelentették, hogy a Beneš-dekrétumok „létezése” bizonytalanságot teremt és érdemes lenne mélyebb vizsgálat tárgyává tenni a történelmi rendeleteket.

³⁹ Asztalos Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, *Phd. értekezés tézisei*, 2009, 3. Letöltés helye: http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_5665_section_1493.pdf; Letöltés ideje: 2019. 05. 02.

A kérdéskörben tartott parlamenti közmeghallgatáson Dr. Korom Ágoston rámutatott arra, hogy a dekrétumok nem csak történelmi jellegűek, hatásuk érzékelhető a jelenlegi szlovák joggyakorlatban is, hiszen hivatkoznak a dekrétumok által kialakított jogviszonyokra. Ez is nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a JURI pozitív véleményt alkosson.⁴⁰

2.4. A Lisszaboni Szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartája

A Lisszaboni Szerződés 2007. december 13-án került ratifikálásra a tagállamok által. A korábbi sikertelen kísérletek után ez a jogi dokumentum sok szempontból az Európai Unió fontos mérföldköve lett. Jelen dolgozat szempontjából azonban a legjelentősebb az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke, mely deklarálja többek között a kisebbséghez tartozó személyek jogait, illetve az emberi méltósághoz való jogot is. A magyar és német nemzeti kisebbség kollektív bűnösségét is kimondó Beneš-dekrétumok egyértelműen szembe mennek ezen értékekkel is. Ezen felül érdemes megemlíteni az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének 1. bekezdését is, mely kimondta, hogy ugyan az Európai Unió Alapjogi Chartáját nem emelték be közvetlenül a Lisszaboni Szerződésbe, ám az azonos kötéserővel bír.⁴¹

Azonban az Alapjogi Charta kötelező ereje sem változtatott a helyzeten, hiszen az elsősorban az uniós szervekre és működésükre vonatkozik, illetve a tagállamok működésére amennyiben az uniós jogot érint, ezt az Alapjogi Charta 51. cikkelye mondja ki.⁴²

2.5 Az Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE)

Az Európa Tanács keretein belül, 1950. november 4-én, Rómában született meg a fenti egyezmény. Az Európai Unión belül régóta cél

⁴⁰ Uo., 41.

⁴¹ Az Európai Unióról szóló szerződés 2. és 6. cikke

⁴² Peers, Steve: *The Beneš decrees and the EU Charter of Fundamental Rights*. University of Essex. 2017, 3. Letöltés helye: www.statewatch.org; letöltés ideje: 2019.07.06.

volt az ehhez való csatlakozás, ám 2010-ig az Európa Tanács rendelkezései csak államok számára tette lehetővé a csatlakozást. Aztán az Európa Tanács 2010. évi 14. jegyzőkönyve kiegészítette ezt az azal, hogy az Európai Unió jogosult csatlakozni az egyezményhez.⁴³ Amennyiben bekövetkezik az egyezményhez való csatlakozás, úgy az EJEE az Európai Unió jogrendjének részévé válna, illetve egy új bírói fórum, az Emberi Jogok Európai Bírósága is megnyílhatna az esetleges jogsértések orvoslására. Legalábbis elméletben. Való igaz, hogy az EJEE-hez való csatlakozás célkitűzésének értelmében elvileg a jövőben bármely uniós aktust a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elé lehetne terjeszteni. Továbbá megnyílna annak lehetősége, hogy az EU-t idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért, a csatlakozás ugyanakkor nem érintené az Uniónak a Szerződésekben már meghatározott hatásköreit. Másrésztől fontos emlékeztetni, az Európai Unió Bíróságának 2014. decemberi 2/13 sz. véleményére, mely szerint az uniós joggal ellentétes volna a csatlakozás az EJEE-hez. A Bíróság aggályai az EU-s jog autonómiájára jelentett fenyegetéssel és a Bíróság kizárólagos hatáskörével kapcsolatosak voltak.⁴⁴

3. Az 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény az uniós jog tükrében

3.1. Bevezetés

Noha a dekrétumok eltörlésére túl sok esély nem mutatkozik, foglalkozni kell egy másik kérdéssel is, méghozzá a Beneš-dekrétumok és a Szlovák Nemzeti Tanács rendelkezései miatt kárt szenvedettek kárpótlásával.

A szlovák fél sokáig nem ismerte el a kárpótlás jogalapját. Hi-

⁴³ Bárd Petra: Az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez: A csatlakozás menete és a kutatási kérdések. In: *Fundamentum* 2015/4, 18. Letöltés helye: <http://fundamentum.hu>, Letöltés ideje: 2019. 05. 05.

⁴⁴ Bővebben lásd az Európai Unió Bíróságának 2/13. sz. véleménye, 2014. december 18., [ECLI:EU:C:2014:2454].

vatkozási alapjait olyan Magyarországgal kötött bilaterális szerződések képezték, mint a lakosságcsere egyezményt kiegészítő, titkos 1949. július 25-i csorbatói jegyzőkönyv, mellyel hazánk lemondott minden kárpótlási igényéről az elkobzott javak tekintetében, cserébe a csehszlovák állam elengedte a párizsi békeszerződésben hazánkra kirótt 30 millió amerikai dolláros jóvátételt.⁴⁵ Ez nem állja meg a helyét, hiszen a *nemo plus iuris* elv alapján Magyarország nem mondhatott le olyan jogos igényekről, melyekkel mint jogalany soha nem is rendelkezett. Illetőleg, eltekintve ezen elvtől, erősen megkérdőjelezhető Magyarország 1945 utáni függetlensége, és így a kiszolgáltatott helyzetben aláírt megállapodások érvényessége.

Fontos megjegyezni, hogy amennyiben egy tagállami rendelkezésnek a csatlakozást követően is van joghatása, annak összeegyeztethetőnek kell lennie az uniós joggal.⁴⁶ Hiszen az esetben már az uniós jog az irányadó, melynek primátusát bizonyos kérdésekben már a csatlakozással, majd a Lisszaboni Szerződés aláírásával Szlovákia ismételten elismerte. Miután a szlovák állam kárpótlási törvény meghozataláról döntött, elkövetett egy másik nagy hibát, korlátozta az unió egyik gazdasági alapszabadságát, a tőke szabad áramlását. Az alábbiakban az imént ismertetett problémákat mutatom be.

3.2. Az 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény

Mindezekből következően, érdemes megvizsgálni a Szlovákia által hozott 2003. évi 503/2003-as mezőgazdasági földek visszaadásáról szóló törvényt. Alapvetően diszkriminatívnak tekinthető, hogy a kárpótlási törvény csupán a kommunista hatalomátvétel utáni időszakot kezdődően (1948. február 25-e) nyújt lehetőséget kárpótlásra (illetve kivételes esetben a Szlovák Nemzeti Tanács 104/1945 és a 108/1945-ös dekrétumai kapcsán), hiszen a háborút közvetlenül

⁴⁵ Popély-Šutaj-Szarka 2007 i.m., 26.

⁴⁶ Korom Ágoston - Gyeney Laura: *Confiscated by the Beneš Decrees in the Light of Free Movement of Capital*. Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014. The Hague: Eleven International Publishing. 2015, 295.

követő időszakban is sok ingatlan került elkobzásra. A törvény csak a mezőgazdasági földek visszaadásáról rendelkezik, ez szintén diszkriminatív, hiszen rengeteg városlakó polgár és leszármazója esik el a kárpótlásról. Azonban ez uniós jogot nem sért, hiszen a kárpótlás nem kötelező jellegű, a kárpótlás tárgyát az adott tagállam határozhatja meg. Ezen felül azonban, és ez jelentheti a reménysugarat a magyar nemzetiségű károsultak számára, a törvény kizárja a kedvezményezettek köréből a szlovákiai lakóhellyel nem rendelkező, nem szlovák állampolgárokat. Az ominózus törvény II. cikkének 1. bekezdése így szól:

„(1) A földterület tulajdonjogának visszaszolgáltatásához való jogot az a jelen törvény szerint jogosult személy érvényesítheti, aki a Szlovák Köztársaság állampolgára, szlovákiai állandó lakhellyel rendelkezik és a földterületének tulajdonjoga az államra vagy más jogi személyre szállt át az 1948. február 25. - 1990. január 1. közötti időszakban (a továbbiakban csak „döntő időszak”), a 3. § rendelkezésében meghatározott módon.”⁴⁷

A továbbiakban megvizsgálom a törvény összeegyeztethetőségét az uniós joggal.

3.2. Az unió jogának elsőbbsége a nemzeti joggal szemben

Az Európai Unió jogának elsőbbsége azt jelenti, hogy mivel a tagállamok az alapításnál, illetve a csatlakozásukkal bizonyos hatásköröket az Európai Unió hatáskörébe adtak, ezen hatáskörökkel kapcsolatos kérdésekben az Európai Unió jogát kell figyelembe venni. Ennek célja és rendeltetése, hogy ne sérüljön a közösségi jog tekintélye, hiszen, ha a tagállamok kényükre-kedvükre hozhatnának az uniós joggal ellentétes szabályozást, akkor az integráció lényegét

⁴⁷ Tt. 503/2003.Törvény A FÖLDEK TULAJDONJOGÁNAK VISSZAADÁSÁRÓL és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának Tt. 180/1995. sz., a földtulajdon elrendezéséhez kapcsolódó némely intézkedésekről szóló többször módosított törvényének módosításáról és kiegészítéséről

veszteni, sérülne a jogbiztonság és veszélybe kerülnének az Unió által meghatározott értékek és célok.⁴⁸ Expressis verbis a Szerződésekbe nem került bele olyan pozitív szabály, mely kimondaná az uniós jog szupremáciájának elvét, azonban az Európai Bíróság törekszik ennek érvényesítésére és elfogadtatására.

Az uniós jog szupremáciáját a bíróság először 1964-ben, a Costa kontra ENEL ügyben mondta ki. A Bíróság megállapította, hogy a tagállamok által létrehozott, önálló nemzetközi jogalanyisággal rendelkező integrációs szervezettel együtt létrejött közösségi jog érvényesítése a tagállamok jogrendjével szemben elengedhetetlen.⁴⁹ Az uniós jog alkalmazása mind az Unióhoz való csatlakozást megelőzően, mind az azt követő aktusokra egyaránt alkalmazni kell. Az ezzel ellentétes tagállami belső jogszabályok sértik a közösségi jogot. Az uniós jog elsőbbsége abszolút jellegű. Az unió hatáskörébe utalt szinteken még az egyes tagállamok alkotmányainak rendelkezései sem állhatnak szemben az uniós jog támasztotta követelményekkel. A nemzeti bíróságoknak pedig, amennyiben egy tagállami rendelkezés ellentétes a közösségi joggal, úgy annak alkalmazását félre kell tenni, és a releváns uniós jogot kötelesek alkalmazni.⁵⁰

Bár e tanulmány kiindulási alapja az, hogy a Beneš-dekrétumok létezése önmagában ellentétes az uniós joggal, azonban, ahogy ezt fentebb bemutattam, jelenleg elsősorban nem a dekrétumok megszüntetése jelentheti az áttörést az ügyben. A bemutatott 503/2003-as kárpótlási törvény azonban mivel korlátozza a tőke szabad áramlását, így az ellentétes az uniós joggal, sérti annak nemzeti jog feletti szupremáciáját.

⁴⁸ Blutmann László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014, 232.

⁴⁹ Európai Unió Bíróságának C6/64. számú Flaminio Costa kontra ENEL ügyben hozott ítélete

⁵⁰ Szabó Marcel, Lános Petra Lea, Gyeney Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai* Budapest: Szent István Társulat. 2017, 95.

3.3. Az uniós jog alkalmazásának időbeli hatálya

Az uniós jog fentebb bemutatott elsőbbségéből következik, hogy az uniós joggal ellentétes, bár a csatlakozás előtt meghozott jogszabályt is módosítani kell az uniós jogok tiszteletben tartása érdekében.⁵¹ Az uniós szervek és Szlovákia véleménye szerint az uniós jogot csak az uniós jog hatályosságának kezdete, azaz az Európai Unióhoz való csatlakozása után fennálló tényállásokra lehet alkalmazni.⁵²

A szlovák kárpótlási törvényben kiszabott jelentkezési határidő az, ami lyukat üthet ezen a jogsértő pajzson. A törvény 2003. október 24-én született meg és 2004. december 31-ig lehetett a kárpótlást kérvényezni. Tekintve, hogy Szlovákia csatlakozása 2004. május 1-én megtörtént, ezért innentől kezdve az uniós jog az irányadó a kárpótlási törvény tekintetében. Ez a jog viszont korlátozásra került azzal, hogy a külföldi és szlovák lakóhellyel nem rendelkező személyeket kizárták a kárpótlási törvényből. Ez egész pontosan az egyik legfontosabb gazdasági alapszabadság, a tőke szabad áramlásának korlátozása, hiszen a jogsértések Szlovákia uniós csatlakozását után következtek be.

3.4. A tőke szabad áramlásáról

A tőkemozgás, mint gazdasági alapszabadság, az Európai Unió gazdaságának egyik legfőbb mozgatórugója. A tagállamok közötti határon átnyúló befektetések egységes szabadsága biztosításának alapjait már a Római Szerződésben lefektették. A cél az volt, hogy a tagállamok folyamatosan építsék le a többi tagállam polgárai számára diszkriminációt okozó gazdasági jogszabályokat. Az 1985-ös Fehér Könyv⁵³ azt a célt tűzte ki célul, hogy megvalósuljon a teljes tőkeliberalizáció. Az 1992-es Maastrichti Szerződés egyik fontos célja volt, hogy a tőke szabad áramlása előtt álló akadályok eltávo-

⁵¹ Korom - Gyeney 2015 *i.m.*, 295.

⁵² *Uo.*, 296.

⁵³ A Bizottság belső piacról szóló 1985. évi Fehér Könyve

lításával egységes piacot teremtsen.⁵⁴

A továbbiakban megkerülhetetlen részévé vált az Unió jogrendjének a kérdés szabályozása. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 63. és 64. cikke szerint tilos a tagállamok közötti tőke és fizetési szolgáltatások bárminemű korlátozása (egyébként harmadik államok felé is). Ide kell érteni a diszkrimináció tilalmát is. A diszkrimináció fogalmát az Európai Bíróság már az Európai Szén- és Acélközösség működésével összefüggő ügyekben megfogalmazta. E szerint diszkrimináció a hasonló vagy összehasonlítható tényállásokat különbözően kezelnek.⁵⁵ A diszkrimináció jelen esetben tehát közvetlen módon fennáll, hiszen a szlovák kárpótlási törvényből egyértelműen kitűnik, hogy a külföldi állampolgárokat és külföldi lakhellyel rendelkezőket kizárták a kárpótlásra jogosultak köréből. De mit is tekinthetünk tőkének? Taxatív nem felsorolható, azonban általánosságban (uniós jogi szempontból) tőkének tekintjük a pénz vagy anyagi javak áramlását egyik tagállamból a másikba.⁵⁶ Az Európai Unión belüli ingatlanforgalom is ebbe a kategóriába tartozik, így a szlovák kárpótlási törvény meg kellett volna, hogy feleljen a tőke szabad áramlása elvének.

Ugyan maga a jogszabályi környezet eltérő jellegű volt, mégis érdemes megvizsgálni, hogy a Festersen-ügyben milyen döntést hozott az Európai Bíróság. U.K. Festersen, német állampolgár, 1998-ban megszerezte egy dán földterület tulajdonjogát. Azonban az akkori dán mezőgazdasági törvény szerint csak akkor szerezhette volna rajta tulajdont, ha hat hónapon belül az adott ingatlanra költözik, életvitelszerűen ott él, és saját maga műveli meg a mezőgazdasági területet. Ez alól csak a dán mezőgazdasági miniszter adhatott kivételes felmentést. A feltételek pontosítására kiadott hirdetmény 8 évi helyben lakást határozott meg. Festersent, miután nem tett eleget a jogszabályoknak, a dán bíróság 5.000 dán koroná-

⁵⁴ Várhegyi Éva-Gáspár Pál: *A tőkemozgások szabadsága- az Európai Unió kihívásai*. Budapest: Pénzügykutató Rt. Perfekt Rt. 1997, 78.

⁵⁵ Király Miklós: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 1998, 146.

⁵⁶ Kátai Anikó: A tőke szabad áramlása. In: *Európai Tükör*, 2014/2. szám, 162.

ra büntette. Festersen fellebbezett az ügyben, és a dán bíróság az Európai Unióhoz fordult, hogy véleményezze, diszkriminatív-e az EK. 46. cikke (letelepedés szabadságáról) és az EK 56. cikke (tőke szabad áramlásáról) szerint a rendelkezés.⁵⁷

Az ítéletben a Bíróság rámutatott, hogy ugyan a termőföldek megművelőinek helyben lakásra való ösztönzése lehet egy olyan tényleges közérdeki szempont, mely bizonyos esetekben korlátozó tényezője lehet az uniós jog alkalmazásának, azonban meg kell vizsgálni az arányosságot. A Bíróság vizsgálódása után kijelentette, hogy nem tartja bizonyítottnak, hogy a tőke áramlásának ilyesfajta korlátozása (helyben lakás követelménye) a Dánia által megfogalmazott célokat jobban szolgálná, mint valamely más, a tőke áramlását kevésbé korlátozó rendelkezés. Ezért a Bíróság kimondta, hogy a dán mezőgazdasági törvény összeegyeztethetetlen az EK. 56. cikkével, azaz a tőke szabad áramlása korlátozásának minősül.⁵⁸

A jelen tanulmányban vizsgált szlovák kárpótlási törvény a bemutatottak alapján még szembe tűnőbben diszkriminatívnak minősíthető, mint a dán mezőgazdasági törvény. Hiszen előbbi nem csupán a helyben lakást követelményét írja elő, hanem megköveteli a szlovák állampolgárságot is, mellyel kizárt a kárpótlásra jogosultak köréből több ezer Magyarországra kitoloncolt, vagy a rendszerváltás után nyugatra vándorolt magyart.

3.5. EUMSZ. 345. cikke

A szlovák fél az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 345. cikkére is hivatkozott, mely szerint *„a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”*⁵⁹ Ebből fakadóan ugyan értelmezhető az álláspontjuk, hiszen ilyen szempontból a kárpótlás rendjét is maguk szabhatnák meg, azonban az Európai Unió Bíró-

⁵⁷ Tattay Levente: Földtulajdon-szerzés az Európai Unióban. In: *Gazdaság és jog* 2015/3. szám, 2015, 190-191.

⁵⁸ Az Európai Unió Bíróságának C-370/05. számú Uwe Kay Festersen-ügyben hozott ítélete

⁵⁹ Európai Unió Működéséről szóló szerződés 345. cikk

ságának gyakorlata megmutatja, hogy a tőke szabad áramlásának korlátozása esetén nem hivatkozhat a tagállam a tulajdoni autonómiára. Ahogy azt az Európai Bizottsága írásbeli választ igénylő kérdésében megerősítette „noha a tulajdoni rend az EUMSZ 345. cikkének értelmében továbbra is az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, az említett rendelkezésből nem következik az, hogy az adott rendszer mentesülne a szerződés alapelvei alól. A szerződésben foglalt alapszabadságok minden tagállam esetében megkülönböztetés nélkül alkalmazandók”.⁶⁰ Tehát az uniós jog hatályosságának kezdetétől a tagállamoknak nem szabad figyelmen kívül hagyniuk a gazdasági alapszabadságok gyakorlásának biztosítását. Egyébiránt fontos kiemelni, hogy a szlovák kárpótlási törvény nem a tulajdon megszerzésére irányul, hiszen a kárpótlási törvény a tulajdon elkobzását követő visszaszolgáltatásról, illetve, ha ez nem lehetséges, ezzel összefüggő kárpótlásról szól.

3.6. A derogációs időszak a kárpótlási törvény kapcsán

A fentiek értelmében tehát bizonyos esetekben az alapszabadságok korlátozhatók, például ahogy Magyarország csatlakozási szerződésében a mezőgazdasági termőföldek vásárlás esetén kikötötte és tette ezt Szlovákia is. A Szlovákia csatlakozási szerződésében foglalt időszak lejártáig a csatlakozó állam ugyanis korlátozhatja a külföldi állampolgárok termőföld szerzését.⁶¹ A szlovák csatlakozási szerződésben, akár csak más tagállamok esetében, 7 éves időtartamig engedélyezték a derogációs időszakot, mely 3 évvel meghosszabbítható. Ezt a csatlakozás utáni időszakot nevezzük derogációs időszaknak, mely azt a célt szolgálja, hogy a frissen csatlakozott tagállam fel tudjon készülni az uniós jog alkalmazására. Többek között erre is hivatkozott Szlovákia, legitimálni próbálva a

⁶⁰ Korom Ágoston: Az Európai Unió joga által meghatározott, mezőgazdasági termőföldek használatának és tulajdonának szabályozására irányuló mozgástér. *Polgári Szemle*, 2015. december, 11. évf., 4-6. szám

⁶¹ Hornyák Zsófia: Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban. In: *Agrár- és Környezetjog 2014. 17. szám*, 2014, 1. Letöltés helye: <http://epa.oszk.hu>, Letöltés ideje: 2019. 04. 25.

kárpótlási törvényt. Azonban a derogációs időszak nem jelenti azt, hogy a jogszabályok sérthetnék a gazdasági alapszabadságokat.⁶² Tekintve, hogy a csatlakozási szerződések 2003. április 16-án kerültek aláírásra, míg a kárpótlási törvényt 2003. október 24-én fogadták el, így arra nem vonatkoznak a csatlakozási szerződésben kikötött derogációk. Abban az esetben azonban valóban nem sértene uniós jogot, ha a gazdasági alapszabadságok gyakorlásának megkönnyítését célozná, esetleg egy korábban meghozott (egyébként diszkriminatív) jogszabály hatályban tartásáról szólna. Hiszen az Európai Unió Bírósága a Konle-ügyben⁶³ hozott ítéletében kimondta, hogy amennyiben a derogációs időszakban hozott nemzeti rendelkezés valamelyik gazdasági alapszabadság gyakorlásának megkönnyítését szolgálná, úgy az az Unió jogot nem sérti, ebből fakadóan a derogációs időszak a módosított szabályra is vonatkozik. Tekintve azonban, hogy az említett 503/2003-as szlovák kárpótlási törvény más logikán és új eljáráson alapul, így nem tartozik a csatlakozási szerződésben megengedett derogációs időszak hatálya alá, hanem az Alapítószerződések rendelkezéseit kell velük kapcsolatban figyelembe venni.⁶⁴

3.7. Kárpótlási törvény az Európai Bizottság előtt

Az Európai Bizottság jogszabálytervezeteket készít elő, valamint a Szerződések őre. A Bizottság szervezete az egy-egy tagállami delegáltat és az elnököt foglalja magában. E testület az uniós jog végrehajtásának ellenőrzéséért is felel, sőt az elsődleges és másodlagos uniós jog alkalmazásának felügyelete az EUSz. 17. cikke⁶⁵ alapján kötelezettsége a Bizottságnak. Amennyiben nyilvánvalóvá válik, hogy egy ország nem tartotta be az uniós jogot, a Bizottság hivatal-

⁶² Korom Ágoston: Ph. D. értekezés: Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusból eredő tagállami felelősség”, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 40.

⁶³ Az Európai Unió Bíróságának C-302/97. számú Klaus Konle kontra Republik Österreich-ügyben hozott ítélete

⁶⁴ Korom - Gyeney 2015 *i.m.*, 298-299.

⁶⁵ Európai Unióról szóló szerződés 17. cikke

ból, diszkrecionális jogkörében is elindíthatja a kötelezettségszegési eljárást.

Emellett tagállam, jogi személy vagy természetes személy kérésére is elindíthatja a fenti eljárást, melyben érdekelttségét nem szükséges igazolni. A Bizottságnak 12 hónapja van a panasz elbírálására, és amennyiben megállapítja a jogsértést, lehetőség van az *EU-Pilot* eljárás (korábbi informális eljárás) megindítására. Végül pedig sikertelen párbeszéd, a helyzet alapos vizsgálata és megfelelő indokolás után elkezdődik a bírósági eljárást megelőző peren kívüli eljárás, ahol döntenek a bíróság előtti eljárás megindításáról.⁶⁶ Ezután indulhat meg az eljárás az Európai Bíróság előtti része, ezt az EUMSZ 258-259. cikke tartalmazza. Amennyiben az ügy az Európai Bíróság elé kerül, az rendelkezik szankcionáló hatáskörrel, mely pénzbüntetés lehet.

Phillippe Boulland, francia európai parlamenti képviselő 2013. július 11-én írásbeli választ igénylő kérdést intézett az Európai Bizottsághoz, melyben feltette az elvi kérdést, hogy a tőke szabad áramlásának korlátozásának minősül-e, ha egy a történelem során elkobzott vagyon visszaszolgáltatásából kizárásra kerülnek a tagállamon kívüli uniós állampolgárok.⁶⁷ Erre a Bizottság álláspontját ismertetve Michel Barnier kijelentette, hogy az így visszaszolgáltatott földek, illetve az örökség megszerzése tőke áramlásnak minősülnek, tehát vonatkoznak rá az uniós jog előírásai.⁶⁸

Ezek után, Csáky Pál, 2015. május 5-én felvidéki Európai Parlamenti képviselő, élve az EUMSZ. adta lehetőségeivel írásbeli választ igénylő kérdéssel fordult a Bizottsághoz. Előadta, hogy a fentebb említett francia kérdésre a Bizottság milyen választ adott, majd konkrétan rákérdezett, hogy a szóban forgó szlovák kárpótlási törvény összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával.⁶⁹ A Bizott-

⁶⁶ Osztovits András (szerk): *EU-JOG*. Budapest: HVG-ORAC, Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015. őszi kiadás, 257.

⁶⁷ Phillippe Boulland, francia európai parlamenti képviselő írásbeli választ igénylő kérdése a Bizottsághoz (2013. 07.11.)

⁶⁸ Michel Barnier, a Bizottság tagjának írásbeli válasza Phillippe Boulland EP képviselő kérdésére (2013. szeptember 3.)

⁶⁹ Csáky Pál felvidéki magyar európai parlamenti képviselő írásbeli választ igénylő

ság 2016. szeptember 16-ai válaszában elismerte, hogy a szlovák kárpótlási törvény uniós alapszabadságot sért. Azonban a szlovák féllel való konzultációjára hivatkozva kijelentette, hogy az érintettek alacsony száma miatt nem érdemes foglalkozni a kérdéssel, hisz az nem befolyásolja nagymértékben a belső piac működését.⁷⁰

Rendkívül ellentmondásos, hogy az egyébként saját értékeire és a demokráciára oly sokszor hivatkozó, a jogállamiságot mindenél előbbre tartó Európai Unió egy teljesen egyértelmű, közvetlen diszkrimináció esetét egyszerűen figyelmen kívül hagyja, szándékosan elmulasztva ezzel a szóban forgó jogsértéssel szembeni fellépést, jóllehet a 88/361/EGK 1. sz. melléklete rendelkezésének megsértése egyértelműen az uniós jog sérelmét jelenti. Ennek alapján, az uniós eljárásjogi lépéseket figyelembe véve, a Bizottságnak kötelessége lenne fellépni a kárpótlási törvénnyel szemben.⁷¹ Az pedig, hogy az érintettek száma hány fő, nem eredményezheti a Bizottság passzivitását.

Azonban, ahogy azt Csáky Pál újabb írásbeli választ igénylő kérdésére Valdis Dombrovskis a Bizottság alelnöke kifejtette, a Bizottságnak mérlegelési jogköre van abból a szempontból, hogy indít-e kötelezettségszegési eljárást egy tagállammal szemben, vagy sem.⁷² Így hiába ismerték el a jogsértést, hiába van több, az ügy szempontjából pozitívan záruló európai bírósági ítélet, az Európai Bizottság érdemben nem hajlandó lépni az ügyben.

3.8. Európai Ombudsmanhoz fordulás lehetősége

Jogilag az Európai Ombudsman intézményét a Maastrichti Szerződés hozta létre, két új cikket iktatva az alapszerződésbe. Az egyik

kérdése a Bizottsághoz (2015.05.05.)

⁷⁰ Eric Nootboom, a Bizottság tagjának válasza Csáky Pál írásbeli választ igénylő kérdésére (2016.09.16.)

⁷¹ Zámbo Eszter: *A tagállamok uniós jogsértésével szembeni eljárások- Különös tekintettel a Magyarországgal szembeni kötelezettségszegési eljárásokra*, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 14.

⁷² Valdis Dombrovskis, a Bizottság alelnökének válasza Csáky Pál írásbeli választ igénylő kérdésére (2017.08.30.)

a 8d cikkely, mely jogot adott arra, hogy az unió tagállamainak állampolgárai az ombudsmanhoz forduljanak. A 138e cikkely pedig az ombudsman feladatait írta le. E szerint az ombudsmanhoz lehet fordulni minden olyan esetben, mikor az EK intézményeinek, szervezeteinek hibás működését kifogásolják. A fentebb bemutatott Juhász petíciók kapcsán el kell határolni egymástól a két vitarendezési fórumot. Az Európai Ombudsman hatásköre a közösségi jogot tekintve széles, azonban ezen joga az európai közösség intézményeinek vizsgálatára korlátozódik.

Az EKSZ 195. cikke nem fejt ki taxatív, milyen hivatali magatartás adhatja alapját egy ombudsmani eljárásnak. Azok a helyzetek, amikor egy uniós szerv nem alkalmazza a közösségi jog előírásait, kimeríti a hivatali visszaélés tényállását.⁷³

A statisztikák szerint jelenleg az Ombudsmanhoz érkezett panaszok 70%-a az Európai Bizottsággal szemben fogalmazódna meg. Természetesen ez nagyban annak is köszönhető, hogy a Bizottság kerül leggyakrabban kapcsolatba az uniós polgárokkal.⁷⁴ Az Ombudsmannak joga van az ügy vizsgálatára, meghallgathatja a feleket és ezután dönt a kérvényről. Ha az Ombudsman hivatali visszasságot észlel, felveszi a kapcsolatot az érintett szervekkel. Az intézményeknek tájékoztatási kötelezettségük van az Ombudsman felé. Ha az érintett szerv nem szünteti meg a hivatali visszasságot, akkor az Ombudsman ajánlást fogalmaz meg, amit az intézmény véleményezhet. Ezt követően az Ombudsman megküldi a jelentését az Európai Parlamentnek, illetve tájékoztatja a panaszost a vizsgálat eredményéről.⁷⁵

Jelen helyzetben, amennyiben az Európai Bizottság nem változtat álláspontján, illetve nem lép fel a szlovák kárpótlási törvénnyel szemben, indokolt lehet az Európai Ombudsmanhoz fordulás, hiszen a Bizottság jelenlegi magatartásával gátolja és sérti az euró-

⁷³ Friedery Réka: *Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, 2009 94.

⁷⁴ *Uo.*, 157.

⁷⁵ Szaból-Láncos- Gyeney 2017 *i.m.*, 128.

pai jog érvényesülését, és a hivatali visszásság tényállást kimeríti. Kijelenthető, hogy az Európai Ombudsman döntéseivel szemben nincsen a közösségi jogban kifejezetten meghatározott jogorvoslati lehetőség. Azonban amennyiben az ombudsmani döntést elfogadhatatlannak tartjuk, még mindig lehetőségünk van az Európai Unió Bíróságához fordulni.⁷⁶

3.9. Európai Unió Bíróságához fordulás lehetősége

Az Európai Unió Bírósága a Római Szerződés után vált az európai integráció szerződésai értelmezésének és alkalmazásának legfőbb ellenőrzőjévé. Felügyeli a közösségi jog egységes alkalmazását, a közösségi és nemzeti jog viszonyát vizsgálja és értelmezi.⁷⁷

Sztruktúráját tekintve az Európai Unió Bírósága egy többszintű szervezet, melynek imént említett szerve (mely nevén az egész szervezetet értjük) helyezkedik el a hierarchia csúcsán, alatta pedig az Európai Törvényszék található. Az Európai Unió Bírósága 28 bíróból áll, akiket a kormányok tagjai közös megegyezéssel hat évre neveznek ki. A bírakkal szemben támasztott követelmény a függetlenség és a magas szintű szakmai hozzáértés.⁷⁸

Az Európai Unió Bíróságának szerepe az uniós jog érvényesülése érdekében nélkülözhetetlen. Elég csak az előzetes döntéshozatali eljárásra gondolnunk, melyet a tagállamok nemzeti bíróságai számtalanszor igénybe vettek az intézmény létezése óta. Az Európai Bíróság jogkérdésekben határoz, feladata eldönteni és megállapítani a közösségi joggal kapcsolatos kérdéseket. Magánszemélyek és tagállamok egyaránt fordulhatnak a Bírósághoz.⁷⁹

Ahogy fentebb említettem, így tett a dán bíróság Uwe Kay Festersen-ügy esetében is. A bíróság az előzetes döntéshozatali eljárást lezáró ítéletében kimondta, hogy a dán törvény sérti a tőke szabad

⁷⁶ Lásd bővebben: www.ombudsman.europa.eu, letöltés Ideje: 2019. 05. 02.

⁷⁷ Gazdag Ferenc: *Európai Integrációs intézmények*. Budapest: Osiris kiadó. 2002, 114.

⁷⁸ Szaból-Láncos- Gyeney 2017 *i.m.*, 143.

⁷⁹ Lomnici Zoltán (szerkesztő): *Európai intézmények és a jogharmonizáció*. Budapest: HVG ORAC Lap és könyvkiadó-1998, 135.

áramlását. Jelen szlovákiai ügyben a tőke szabad áramlásának korlátozása szintén nyilvánvaló, így amennyiben nem történik a Bizottság részéről előrelépés az ügyben, indokolt lehet az érintetteknek bírósági eljárást indítani. A Bíróság jellegéből fakadóan uniós jogot érintő kérdésekben jár el, mely jelen helyzetben a szlovák kárpótlási törvény esetében fennáll. Amennyiben az érintettek pert indítanak a szlovák igazságszolgáltatás keretein belül, úgy azt is kezdeményezhetnék az illetékes szlovák bíróságoknál, hogy ezek előzetes döntéshozatali eljárás keretében forduljanak az Európai Unió Bíróságához. Az előzetes döntéshozatali eljárást az EUMSZ. 267. cikkében találhatjuk meg. Lényege annyiban áll, hogy amennyiben a tagállam igazságszolgáltatásán belül felmerül egy Európa jogi jogértelmezési kérdés, úgy kikérhető az Európai Unió Bíróságának véleménye arról, hogy az adott jogszabályt hogyan kellene a tagállami hatóságoknak értelmeznie és alkalmaznia.⁸⁰ Tekintve, hogy az ügyben érintettek száma magas lehet, kellő mennyiségű egyéni, bírósági eljárás indításával, jobb belátásra bírhatnák mind a szlovák felet, mind az Európai Bizottságot.

4. Konklúzió

Ahhoz, hogy végleg lezárhassuk a Beneš-dekrétumok problémakörét, és ezzel új fejezet nyílhasson, mind a felvidéki magyar kisebbségnek, mind pedig Magyarországnak a Szlovákiával való viszonyában, fontos lenne, hogy az Európai Unió szervei hatékonyan fellépjenek az ilyen kisebbségeket érintő kérdésekben is. Az, hogy a gazdasági alapszabadságot sértő szlovák kárpótlási törvénnyel szemben elismerték a jogsértést, talán egy első lépést jelenthet a megoldás felé. Ezen felül rendkívül fontos eredmény az is, hogy az Európai Parlament jogi ügyekért felelős bizottsága (JURI) úgy foglalt állást a kérdéskörben, hogy az a korábbi elutasító hangvételű nyilatkozatokkal szemben a témával kapcsolatos párbeszéd folyta-

⁸⁰ Szaból-Láncos-Gyeney 2017 *i.m.*, 150.

tására adhat okot. Ebben az esetben pedig nem tudom elképzelni, hogy ne történjen változás az ügyben. Azonban egyértelmű, hogy a jogi érvelést az Európai Unió politikája sokszor felülírja.

Az egyes szlovákiai kormányoknak a kárpótlás kérdésében adott gyakorlati válaszlépései alapján megalapozottan feltételezhetjük, hogy a szlovák fél attól tartva ragaszkodik mereven saját álláspontjához, hogy egy esetleges kiterjesztett kárpótlási törvény meghozatala presztízsveszteséget jelentene számára, az anyagi terhek mellett. Az integrációs kapcsolatok mélyülésével ezek a falak is ledőlhetnek majd egyszer.

Sajnálatos módon a közvetlenül érintettek közül már egyre kevesebben vannak közöttünk, ám ha másért nem is, az emléküért és leszármazottaik becsületéért és kárpótlásáért az ügy vitelét folytatni nemes kötelessége a magyar uniós jogász közösségnek. Remélhetőleg a belátható jövőben az európai integráció is eljut addig a szintig, melyben sokkal hatékonyabban lesz képes az Európai Unió kisebbségvédelmi kérdésekben fellépni, ezzel is hozzájárulva a kontinens békéjéhez és a stabilitásához. A térség valamennyi államának közös érdeke, hogy rendeződjen a kárpát-medencei népek közötti ellentétek – benne a kisebbségekkel kapcsolatos nézeteltérésekkel –, és ahogy a közelmúltban már többször is sikerült, egymásra támaszkodva tudjuk álláspontunkat képviselni a világ-politikai színterén.

RESUME

FILEP Béla

The Politics of Good Neighbourhood

Analysing neighbourly relations in multicultural societies of East and Central Europe, this article develops a concept of good neighbourhood and argues that cultural capital in various forms is the determining variable in building good-neighbourly relations, namely intercultural capital, cross-cultural social capital and multicultural capital. These forms of capital are linked to different educational and cultural policies of the state as well as to civil society involvement at different levels of implementation.

KARDOS Gábor

The Protection of Minority Cultures in International Law: the Languages

The author addresses the theoretical framework of culture, language and identity, and emphasizes that minority languages represent the authentic existence of the community in a given physical space. Later on the author analyses the characteristic features of the UNESCO Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage and the Council of Europe European Charter for Regional or Minority languages, and concludes that the Convention could contribute potentially to the protection of minority languages, and the Charter, although it has its shortcomings, actually provides a working system for this purpose.

VARGA ZS. András
Sovereignty, Identity and Autonomies
in Hungarian Public Law

As any constitutional issue, the relation between the majoritarian part of a political nation and national or ethnic minorities can be described from sovereignty, as starting point. Sovereignty means the unquestioned power exercised in a given area and over a given population. If constitutionality – and legitimacy as one of its core principles – is accepted as an unconditioned feature of a state, then it should also be accepted that a state is a historical phenomenon: it is linked to the history of its nation or nations. On other hand the subject of constituent power, the nation is the source of sovereignty, consequently an existing constitution, legal order cannot be understood and interpreted without its linkage to the sovereign nation. It can be concluded that a constitution should accept as its foundation and to protect not only the political nation as a whole but it should also accept national or ethnic minorities as legal entities. This cannot be realised otherwise than by legal autonomy of national or ethnic minorities.

BENDA Vivien - DABIS Attila - WÁGNER Tamás Zoltán
European Ways of Direct Democracy,
with a Focus on the European Citizens' Initiative

Autochthonous national minority communities of the European Union have been struggling for their fundamental rights for decades. Despite the unwillingness of the European institutions to engage in issues pertaining to minority rights, the European Citizens' Initiative (ECI), as a new legal institution of direct democracy, grants these communities the opportunity to channel their proposals into the decision-making procedure of the European Union. First, the study introduces the role of the European Citizens' Initiative in the

context of direct democracy, and outlines the attempts aiming at the review of the institution. Then, it analyses those initiatives that wanted to affect the situation of traditional national communities, namely the Minority SafePack and the ECI for National Regions. The purpose is to demonstrate the effects of these initiatives to the Union policies concerning national minorities and to the legal institution. In our view, the decision-making procedure of the European Union shows limited interest in dealing with initiatives coming from the European demos, bottom-up, especially if the subject-matter relates to minority protection. Nevertheless, the lawsuits that were lodged in relation to ECI's contributed and will contribute in the future to the development of this legal institution, as well as its application by the European Commission.

MANZINGER Krisztián

**Aspects of the 2019 European Parliamentary elections
related to nationalities**

The 2019 European Parliamentary (EP) elections brought changes for national minority parties, the most significant one being the failure of the Hungarian minority politicians to enter the EP, which might weaken Hungarian minority advocacy in Strasbourg. Deterioration in mobilizing electorate shall be a warning signal for Hungarian minority politicians in Romania too, and should lead to reconsider the foundations of Hungarian minority politics in both Romania and Slovakia. The strengthened presence of secessionist Catalan, Flemish and Scottish forces in the EP and their more or less similar intents might be an unpleasant development for those aiming for a framework for the protection of national minorities within the EU. It also might give a strong con to those rejecting such European framework as they can argue that strengthening national minorities could undermine the territorial integrity of the Member States.

HOLLÓSI Gábor

Connections Between Czechoslovakian Territorial Demands and the Planned Deportation of Hungarians from Czechoslovakia at the Paris Peace Conference

With the Paris Peace Treaties signed on 10 February 1947, the territory of Hungary shrank further vis-a-vis the Treaty of Trianon. The country lost three villages located near Pozsony. The intention of Czechoslovakia was to obtain the Hungarian villages of Dunacsún, Horvátjárfalu, Oroszvár, Rajka and Bezenye, however, in the end, Hungary was forced to cede only the first three. This study not only presents the historical context of this decision, but also points out its connection with the one-sided Czechoslovakian plan to relocate the Hungarian minority. The Czechoslovakians were not satisfied with the Population Exchange Agreement of 27 February 1946; thus, they sought the displacement of a further 200 thousand Hungarians at the Paris Peace Conference. This request was rejected mainly due to American pressure, while concurrently the territory that Hungary had to cede to Czechoslovakia was also reduced by half.

HORVÁTH Attila

The Beneš-decrees, and the anti-Hungarian measures connected to them (1945-1949)

The peace treaties concluded after World War I created an artificial state called Czechoslovakia – based on economic and strategic aspects – which disintegrated due to ethnic conflicts. The Czechoslovakian-Hungarian border was based on strategic, economic and transport aspects instead of ethnic ones. Consequently, more than 1 million ethnic Hungarians became Czechoslovakian citizens. By this treaty, the biggest border minority of Europe was created, where Hungarians formed more than 90% of the population. After World War II, the Czechoslovakian government used Hungarian and Ger-

man minorities as scapegoats. False accusations were formulated against them based on collective guilt in order to create a homogenic Slavic nation-state by means of deporting the entire Hungarian and German population. To achieve this goal, several unconstitutional and inhumane laws were approved by Edvard Beneš, the president of Czechoslovakia. 143 presidential decrees were adopted between 14 May 1945 and 27 October 1945 respectively. 13 decrees affected directly, and 20 other decrees indirectly the Hungarian and German minorities who deemed to be collectively guilty. Based on the Beneš-decrees, Hungarians in Czechoslovakia were deprived of their properties and fundamental rights. Hundreds of thousands of people were deported from their homeland. Unfortunately, most of these people did not receive adequate compensation up to now.

HORVÁTH Attila

The Unlawful Confiscation of Immoveable Properties Belonging to the Hungarian Residents of Romania

As a consequence of the Treaty of Trianon, 102.813 km² were ceded from Hungary to Romania where 31,78% of the population – 1.662.000 people – were Hungarian. The Romanian governments conducted forced assimilation against the national minorities in the country, and land reform was one of their instruments. The Romanian propaganda emphasised that the aim of the reform was to abolish latifundiums, in order to create a fair land division. In fact, latifundiums in great numbers were only in Partium. By contrast, the main type of farming in Transylvania was the small holding. There were 717.000 small holdings under 100 acers and there were only 965 latifundiums above 1000 acers (partially owned by legal persons). Taking into account the proportion of the land division, only Belgium and Bulgaria had more favourable land structure than Transylvania. In this sense, the Romanian governments did not want to remedy the social problems but to deprive the Hungarians and the churches of their immoveable properties. Consequent-

ly, every land was confiscated which was owned by Hungarians. Even if there was no entitled person for that. These properties were kept for state reserve and were later handed to natural persons of Romanian ethnicity through several techniques. After World War II, when the Soviet-style dictatorship was formed in Romania, all the remaining lands from the Hungarian minority were confiscated (although the citizens of Romanian ethnicity also shared this fate). Unfortunately, the exploration of the past and the remedy of the committed legal harms did not fully take place after the fall of communism.

KIS Júlia

Restitution in Transylvania

This article is discussing the main problems and obstacles in the Romanian property restitution proceedings. As a condition of its NATO accession, Romania guaranteed the restitution of property that was unlawfully confiscated by the central state during the communist era. Our main focus was to present the state of the Transylvanian restitution process. The article, thus, provides a brief summary of the history of restitution, referring to all applicable laws (including international case law); the stage of restitution of immovable property in Romania; as well as, the specific problems that may occur in the process. The main shortcoming of the system we identified, is that the process is very slow and inefficient. The article points out that authorities are likely to delay solving the cases from different reasons. In most cases, this result is due to the impossibility of the heirs to prove their right for restitution. Another issue is that more and more „finalized” restitution proceedings are reopened and annulled, which further diminishes the effectiveness of this procedure.

VINCZE Gábor

The Nationalisation of Assets Belonging to Hungarians in Romania, and the Later Destiny Thereof

A significant economic property existed in the historical Transylvania, East-Hungary and in the Banat region (territories awarded to Romania by virtue of the Treaty of Trianon), composed of industrial, commercial and mining companies, as well as financial institutions or cooperative assets belonging to Romanian and Hungarian natural and legal persons. The Romanian State tried to expropriate and nationalise as many Hungarian property as possible. To a lesser extent, these aspirations were already successful between the two world wars. After World War II and King Michael's Coup on 23 August 1944, Bucharest considered that the time has finally come to fully deprive members and companies of the Hungarian minority of their material assets. The Romanian-Soviet ceasefire agreement, signed on 12 September 1944 in Moscow, created the legal basis for this. However, the agreement's provisions were misinterpreted in bad faith and extended to Romanian natural and legal persons as well. The value of the Hungarian properties that were nationalized based on the CASBI law was estimated to reach the value of the total amount of reparation's payable to Hungary (300 million dollars). The Hungarian People's Union of Romania, which protected the interest of the governments of Budapest and Hungarian minorities in Romania, aspired to recover the assets of the natural and legal persons from Romania and Hungary. A small part of the Romanian citizens regained their property in 1947, only to lose it again in the framework of the general nationalisation that commenced in 1948. The Hungarian State also tried to come to terms with their Romanian counterparts in the case of unlawfully nationalised properties but these efforts failed. Finally, Romania and Hungary concluded a general property law convention in order to settle the long-standing issue. By doing so, the Hungarian State gave up significantly bigger financial demand than Romania against Hungary.

BARTA Leila

**The Problematics of Dual Citizenship,
in particular as regards Regulations in Slovakia
and Ukraine**

The study revolves around the regulation of dual citizenship in Slovakia and Ukraine, and the repercussion thereof on national minorities. The dilemma of the analysis is to assess the detrimental impact of „insufficient“ regulations pertaining to dual citizenship on Hungarians living behind the state borders of Hungary. After the theoretical introduction, the writing presents the regulations applying to dual citizenship in Ukraine, Slovakia, and Hungary respectively, referring also to the practical advantages that dual citizenship can offer for minority Hungarians. The main finding of the study is that dual citizenship contributes to maintain Hungarian minority identity in the said countries, the effectiveness of which, however, depends on domestic approaches to the legal institution of dual citizenship, as well as from the implementation of relevant international- and bilateral treaties.

LUKÁCS Dávid

**The Beneš-decrees in light of Law nr. 503/2003
on Restitution in Slovakia,
as well as Laws of the European Union**

The essay pertains to the examination of the Benes-decrees and the 503/2003 act of compensation in the framework of the laws of the European Union. The first chapter of the paper introduces the historical context of the issue, that reach back to the undemocratic regimes of the XX. century and presents the methods of the Beneš-decrees that aimed to disenfranchise members of the Hungarian minority community of the newly formed state of Czechoslovakia. Following the historical introduction, the essay analyses

the legal compatibility of the Benes-decrees with the legal system of the European Union. The examination indicates that the Slovakian agricultural act of compensation (503/2003) excluded all non-Slovak citizens from the restitution process. This measure prevented the effective legal remedy for large group of EU citizens, predominantly displaced Hungarian and German citizens whose property was confiscated under the auspices of the idea of collective guilt enshrined in the Beneš-decrees. Consequently, the mentioned act of compensation violated one of the fundamental inventions of the *acquis communautaire*; the free movement of capital. The end of the essay points out some of the practical actions that can be taken within the EU's legal system, in order to solve this issue.

Kötetünk szerzői

Barta Leila

Joghallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Mathias Corvinus Collegium, Közép-Európa szakirány; Márton Áron Szakkollegium, Nemzetstratégiai műhely, műhelytitkár, Salánk

Benda Vivien

Jogász, Kisebbségi Jogvédő Intézet, PhD. hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest

Dabis Attila

Nemzetközi koordinátor, Kisebbségi Jogvédő Intézet; Külügyi Megbízott, Székely Nemzeti Tanács, Budapest

Filep Béla

Oktató, Berni Egyetem Földrajztudományi Intézet

Hollósi Gábor

Tudományos főmunkatárs, VERITAS Történetkutató Intézet, Budapest

Horváth Attila

Alkotmánybíró; egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszék; habilitált docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék; Intézetvezető, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jegtörténeti Intézet, Budapest

Kardos Gábor

Egyetemi tanár, a tudományok kandidátusa, ELTE – Állam- és Jogtudományi Kar – Nemzetközi Jogi Tanszék, Budapest; Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértői Bizottságának magyar tagja, Strasbourg.

Kis Júlia

Elnök és alapító tag, Jogaink Egyesület; Ügyvéd, a Kolozs megyei Ügyvédi Kamara tagja, Kolozsvár

Lukács Dávid

Joghallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem – Jog-és Államtudományi Kar, Zalaegerszeg

Manzinger Krisztián

Egyetemi adjunktus, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Társadalomtudományok és Nemzetközi Tanulmányok Intézete, Budapest; Magyarország EU melletti Állandó képviselőjének munkatársa 2014-2019 között, Brüsszel

Varga Zs. András

Alkotmánybíró; Tag, Velencei Bizottság; Prodekan, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest

Vincze Gábor

Történész, Emlékpont főmunkatársa, Hódmezővásárhely

Wágner Tamás

Jogász, Kisebbségi Jogvédő Intézet, PhD. hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest



MEGVALÓSULT A MAGYAR KORMÁNY
TÁMOGATÁSÁVAL



MINISZTERELNÖKSÉG
NEMZETPOLITIKAI ÁLLAMTITKÁRSÁG



BETHLEN GÁBOR
Alap