

HORVÁTH GABRIELLA

A KISEBBSÉGI JOGOK VÉDELME MACEDÓNIÁBAN

A DECENTRALIZÁCIÓ SZEREPE

A tanulmány a decentralizáció kisebbségvédelemben betöltött szerepét vizsgálja Macedóniában. A kérdés különösen aktuális a posztszuverénnek értelmezett korban, amikor a nemzetállamok alattuk és felettük álló entitásokkal osztják meg szuverenitásukat a kisebbségvédelem terén is, és ugyanakkor komoly nehézségekkel küzdenek a hatalommegosztás tartalommal való megtöltése során. A decentralizáció macedóniai megvalósulásának vizsgálata mint a posztszuverenitás és multietnikus berendezkedés egyik eszköze és megnyilvánulási formája, időszerűsége mellett egyúttal komplex és multidiszciplináris kérdés is, amely körütekintő elemzést igényel a további fejlődés és a tényleges megvalósulás érdekében.

Egyfelől a decentralizáció módszere és tartalma a kisebbségvédelem fontos része egy nemzetállamban, hiszen hatékony megvalósítása párhuzamosan biztosíthatja az állam területi integritását az egymást kiegészítő hatalommegosztással a központi, regionális és helyi szintek között, amely állam alatt lévő entitások teret engedhetnek a kisebbségi jogok érvényesülésének. Biztosítja továbbá a politikai részvétel lehetőségét, az identitás megőrzéséhez való jog hatékonyabb gyakorlását a központi szinthez képest, abban az esetben, ha a kisebbségi csoport nem elég erős ahhoz, hogy komolyabb területi önállóságot, függetlenséget követeljen magának, vagy a központi szinten érvényesítse részvételét az állam életében.¹

Másfelől Macedóniában nem egyszerűsíthető le pusztán kisebbségvédelmi kérdéssé a decentralizáció, hiszen több irányból érkező követelmények teljesítése tartja nyomás alatt az országot: egyszerre kell megfelelnie egy épülő nemzetállam előtt álló kihívásoknak, illetve az euroatlanti integrálódás követelményeinek, valamint a multietnikus jellegből adódó speciális elvárásoknak, különösen az albán közösség egyedülálló helyzete miatt. Így a decentralizáció sikeres megvalósítása kulcsfontosságú az ország számára, az mindhárom irányból közelítve meghatározó jelentőségű. Az Ohridi Keretegyezményre alapozott decentralizáció Macedóniában a társadalmi megbékélést kívánta szolgálni egy polgárháborús helyzetre reagálva, és nemcsak jogi, de szociális, gazdasági és politikai következményei is voltak, vannak. Ezért a területet több szempontból vizsgálom, különös hangsúlyt fektetve a jogi és társadalmi kérdésekre.

Vizsgálataim középpontjában az a kérdés áll, hogy a decentralizáció Macedóniában erősíti-e az Ohridi Keretegyezmény által elérni kívánt multietnikus állami karaktert és a közösségek békés egymás mellett élését, vagy feszültségeket okoz a társadalomban, az állam és a jogrend működésében. Tehát az államot feszítő többirányú kihívást összefüggésében mutatom be.

Az elemzés első részében a vizsgálataim elméleti megalapozására töreksem: meghatározom a decentralizáció fogalmát és szerepét a kisebbségvédelemben, továbbá röviden összefoglalom a kisebbségek alapvető helyzetét Macedóniában. A második fejezet az Ohridi Keretegyezmény jelentőségét hangsúlyozza a kisebbségvédelemben, különösen azon rendelkezéseinek elemzésére koncentrálok, amelyek a decentralizációval kapcsolatosak. A harmadik rész foglalkozik a decentralizáció megvalósításával, annak kisebbségvédelemre gyakorolt hatásával Macedóniában: elemzem módszerét, illetve a választott megoldások következményeit a jogrendre és a társadalomra. Az utolsó fejezet pedig az EU szerepét vizsgálja a kisebbségvédelem és a decentralizáció megvalósításának ösztönzése szempontjából.

A téma kifejtését elsősorban másodlagos adatelemzésekkel és a vonatkozó szakirodalom szövegelemzésével végzem el, továbbá az elemzés során támaszkodom Macedónia releváns jogszabályaira is.

Vizsgálódásaimtól azt az eredményt várom, miszerint a decentralizáció nem járult egyértelműen hozzá Macedónia multietnikus karakterének megerősítéséhez, sőt lehetőséget teremt egy sajátos fejlődési út számára Macedóniában, ami sokkal inkább kétnemzetiségű, mint multietnikus. Azt is feltételezem tehát, hogy a – nemzetközi elvárásokat rögzítő – Ohridi Keretegyezmény által kidolgozott decentralizációs megoldás nem biztosítja tökéletesen az etnikumok közötti harmonikus kapcsolatok fejlődését az országban.

Macedónia multietnikus karaktere

Etnikai összetételét tekintve Macedónia egyike a legszínesebb országoknak a Balkán régióban. Multietnikus karaktere azt jelenti, hogy a legutóbbi hivatalos 2002-es népszámlálás adatai szerint területén élnek macedónok (64,18%), albánok (25,17%), törökök (3,85%), romák (2,66%), szerbek (1,78%), bosnyákok (0,84%), vlachok (0,48%) és az elismert úgynevezett kisebb kisebbségi csoportok (1,04%).

A nem macedón nemzetiségűek magas aránya (35,82%) miatt az országnak szembe kell néznie a multietnikus karakter következményeivel politikai rendszere felépítése során, és meg kell birkóznia a hatékony kisebbségvédelem kihívásaival is. Macedónia számára ez egy különösen nehéz helyzet, hiszen relatíve fiatal ország lévén ráadásul egyszerre kell nemzetállamát építe-

nie, annak minden nehézségével és következményeivel, valamint teljesítenie az euroatlanti integráció követelményeit.

Az utóbbi ötven évben az albán populáció jelentős növekedést mutat a macedóniai társadalomban.² A jelenség a következő okokra vezethető vissza: egyfelől az eltérő szokások és hagyományok miatt az albánok születési rátája magasabb, mint a macedón társadalom többi nemzetiségének esetén. Továbbá az albánok az ország észak-nyugati részén koncentráltan élnek főként a vidéki területeken, ahol a városokhoz képest egyébként is magasabb a születések aránya. Ezen kívül az albánok klasszikus 5-6 gyermekes családmoddellje szemben áll a hagyományos 2-3 gyerekes macedón családmoddellel. Meghatározó volt továbbá az albánság számának, arányának növekedésében Koszovó megoldatlan helyzete a kilencvenes években és a háborús helyzet 1999-ben, ami azt okozta, hogy a hetvenes évektől folyamatosan betelepülő albánság száma jelentősen megnövekedett ebben az időszakban, 1999 után pedig további félmillió albán menekült érkezett az országba.

A hivatalos adatokhoz képest a macedóniai albánok sokszor magasabbra becsülik az össznépességen belüli arányukat, körülbelül 35-40%-ra, mivel a népszámlálás csak a Macedóniában tartózkodó, legalizált státuszú albánokat vette figyelembe. Valójában, ha számításba vesszük azokat az albánokat is, akik ténylegesen Macedóniában élnek és dolgoznak, akkor az albánok száma és aránya az országban jóval magasabb lehet a hivatalos adatoknál.

Az albánság növekvő száma nem csupán Macedóniában jellemző, hanem Albániában, Koszovóban és Dél-Szerbiában is. A népesség ilyen arányú változása szemben áll az átlagos európai trendekkel, és gazdasági hasznosága mellett etnikai alapú társadalmi feszültségekhez is vezethet ezekben a régiókban a jövőben. Macedóniában például megtörténhet, amennyiben a demográfiai trendek nem változnak jelentősen, hogy az albánok kerülnek többségbe, és néhány évtizeden belül demokratikus választásokon átvehetik a hatalmat.³

Ami a Macedóniában élő további jelentős etnikai csoportokat illeti, a törökök csökkenő lélekszámot mutatnak egyrészt az évszázadok során több hullámban bekövetkező kitelepülések, másrészt az albán népesség asszimiláló törekvésének eredményeképpen.⁴ Jelenlétük azonban ma is jelentős még bizonyos opstinákban, és néhány speciális, kimondottan erre a közösségre jellemző kérdéssel kell szembenéznük: így jelenleg is aktuális probléma a macedón társadalomba való integrálódás szükségessége számukra, ugyanakkor más közösségekbe történő asszimilálódás fenyegetése, a nyelvhasználati jogok gyakorlásának kérdése, illetve a hatékony politikai képviselő megvalósítása is érinti őket. Tekintettel relatíve alacsony arányukra és speciális helyzetükre a teljes népességen belül, problémáik megoldása tekintetében az albánság követeléseire adott válaszoktól eltérő megoldásokra van szükségük.

A roma közösség problémái Macedóniában rendkívül hasonlóak azokhoz az ügyekhez, amelyekkel Európa más országaiban is találkozhatunk ezzel az etnikai csoporttal kapcsolatban – szegénység, alulképzettség, munkanélküliség, növekvő lélekszám és arány az össznépességen belül –, s amelyek meghatározzák Macedónián belüli helyzetüket a szokásos kisebbségi problémák mellett. Az e téren mutatkozó közös európai, közép-európai problémák miatt fontos, hogy ezt a különösen kedvezőtlen helyzetet egyrészt külön kezeljük az egyes határon belüli, tipikus kisebbségi problémáktól, illetve esetleg megkíséreljük közös európai intézkedések, standardok által választ találni erre a kihívásra.

A negyedik legnagyobb etnikai közösség a szerb, mely csoport azonban, összehasonlítva a többi volt jugoszláv állammal, viszonylag alacsony lélekszámú Macedóniában. Ez a helyzet több okra is visszavezethető: egyrészt a titói Jugoszláviában – szemben a többi tagköztársaságban, illetve tartományban gyakorolt politikával – Belgrád nem tartotta szükségesnek szerbek betelepítését Macedóniába, hiszen a jugoszláv állam ismerte el tulajdonképpen elsőként a macedón nemzetiséget, és a jugoszláv vezetés valamint Skopje között, ennek köszönhetően, kialakult egyfajta *macedón lojalitás*, ami miatt barátságos volt közöttük a viszony.

A függetlenség elnyerését követően Macedóniában, a nemzetállam-építési ambíciók ellenére, a kisebbségvédelem – különösen a környező államokhoz viszonyítva – modern, felvilágosult jegyeket mutatott. A politikai rendszer felépítése és a kisebbségvédelemhez való viszony megfelelt az általános nemzetközi minimumkövetelményeknek a kilencvenes években, így például az ország csatlakozott a Kisebbségvédelmi Keretegyezményhez, illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához. Macedónia békés demokratizálódási folyamata sikertörténetnek tűnt, legalábbis a régió többi országához viszonyítva. Mindazonáltal a biztosított kisebbségi jogok, a hatalomgyakorlás kialakult módja különösen az albánok számára nem volt elfogadható, mélyebb politikai, kulturális jogokért, illetve államalkotó nemzetként való elismerésükért harcoltak, történelmi jelentőségükre, illetve az össznépességen belüli arányukra hivatkozva.

Macedónia sajátos multiethnikus szerkezetét vizsgálva látható, hogy az ország helyzete specifikus megfontolásokat igényel, és így az ország példája jól alátámasztja azt az érvelést, miszerint a nemzetállamok kisebbségvédelmi rendszerei nehezen, sőt veszélyesen standardizálhatóak a részletszabályok szintjén. Egyfelől a sokféle, jelentős lélekszámú kisebbség teremt speciális helyzetet Macedóniában, másfelől az albán kisebbség különösen magas létszáma és növekvő aránya. A kisebbségek és többség(ek) közötti viszony dinamikus jellege miatt, nemcsak Macedóniának, hanem valamennyi nemzetállamnak, nehéz kellően mély és hatékony, általánosított kisebbségvédelmi követelményeket felállítani. Ha például a Macedóniában 2001-re kialakult

helyzetet vesszük górcső alá, a fegyveres etnikai konfliktus kifejlődésének pillanatában, 10 év függetlenség során alapvetően kifejlődtek a nemzetközi követelményeknek megfelelő kisebbségvédelem demokratikus formái: a kisebbségek nem szenvedtek az állam fenyegető jelenlététől, sőt különböző kollektív és egyéni kisebbségi jogok alkotmányos szinten biztosítottak voltak számukra. Azonban az alapvetően liberálisnak tekinthető alkotmány alkalmazása során jelentős problémák merültek fel, ugyanis a garantált jogok kollektív jellege helyett azok egyének számára érvényesíthető karaktere domborodott ki erőteljesen a gyakorlatban.⁵ Így a relatíve jól szervezett és növekvő népességgel rendelkező albán közösség – szinte természetes módon – elégedetlenségét fejezte ki ezen kisebbségpolitikával kapcsolatban, és politikai, társadalmi színtereken folyamatosan küzdöttek a helyzet megváltoztatásáért.

Harcuk a kisebbségi jogok elismeréséért olyan regionális, nemzetközi eseményekkel találkozott össze szerencsétlen módon, amelyek hozzájárultak az elégedetlenséghez, és ennek fegyveres konfliktusig történő gerjesztéséhez, így végül 2001-ben egy viszonylag sikeres és békés demokratizálódási folyamat mégis polgárháborús helyzetbe torkollt. A közrejátszó momentumok közül érdemes megemlíteni például az etnikai konfliktust Szerbiában, Koszovó rendezetlen státuszának hatását, továbbá a nemzetközi bűnözést a régióban: a környező országokban megjelenő nemzetközi erők stabilizáló hatása miatt főként az illegális drog- és fegyverkereskedelmi útvonalak helyeződtek át Macedónia területére. Az illegális kereskedelem természetes érvényesülési környezete ugyanis gyenge államokban van, illetve olyan zavaros belpolitikai viszonyok között, amely kevésbé teszi lehetővé az ezen folyamatok ellenőrzésére történő koncentrációt.

A tanulmány nem foglalkozik az 1990-es évek eseményeivel, a kisebbségvédelmi rendszer jellemzésével, olyan mértékben utalok csak az akkor hatályos védelmi keretre, amennyiben az az új rendszer megértéséhez releváns és szükséges. A vizsgálat középpontjában az Ohridi Keretegyezmény hatásai, következményei állnak. Ez a megállapodás megkísérelte konkretizálni a macedón állam működése és a kisebbségvédelem közötti viszony problémáit, kérdésköreit a korábbi általános standardoknak megfelelő rendszerből keletkezett konfliktus tanulságaira alapozva.

A keretegyezmény egyedi megoldásokat fogalmaz meg Macedónia számára, szemben a fentebb már említett függetlenség elnyerésétől 2001-ig terjedő időszakra jellemző standardizált, általános elvárásoknak való megfeleléssel. Mivel Macedónia az Ohridi Keretegyezményben előírt jogszabály-alkotási kötelezettségnek már eleget tett, és jelenleg az előírások politikai, gyakorlati megvalósítása van napirenden, így a kirajzolódó rendszer eredményeit, kihívásait és a benne rejlő lehetőségeket érdemes, sőt szükséges összefoglalni a ténylegesen sikeres gyakorlati megvalósítás érdekében.

A decentralizáció szerepe a kisebbségvédelemben

A macedón helyzet elemzését megelőzően meg kell vizsgálni a decentralizáció kisebbségvédelemben betöltött szerepét. Mit jelent a fogalom, és mennyiben tud hozzájárulni a kisebbségek hatékony védelméhez a nemzetállamokban?

Amennyiben elismerjük a kisebbségi jogok emberi jogi eredetét, és azok természetjogi megalapozását, ez egyben annak elismerését is jelenti, hogy ezek a jogok az állam elismerő aktusa nélkül is önmagukban léteznek, mivel az emberi mivolt természetes velejárói. Természetesen az állam ezen jogokkal kapcsolatban tanúsított magatartása rendkívül fontos, hiszen a kisebbségi jogok megjelenése a nemzetállam jogszabályaiban, előírásaiban a kisebbségi jogok hatékonyságát, alkalmazását, érvényesülését garantálja. Így tehát az állam döntései elméleti értelemben nem hozzák létre a kisebbségi jogokat, de azok gyakorlati érvényesülése számára alapvető fontosságúak az állam által elfogadott szabályok, követett gyakorlatok.

A kisebbségi jogok gyökerei az emberi méltósághoz való jogban, az identitás megválasztásának szabadságában és a diszkrimináció tilalmában keresendők. Abban az esetben, ha a többségnek biztosított – emberi jogi megalapozottsága miatt – a nemzeti identitás megválasztásának szabadsága és ehhez kapcsolódóan a politikai, kulturális és szociális jogok gyakorlása, akkor ugyanezen emberi jogi alapokra támaszkodva a kisebbséghez tartozókat is megilleti ez a szabadság, valamint e jogok gyakorolásának lehetősége is különböző területeken. Elméletileg tehát a jog létezik a kisebbségek számára, azonban gyakorlásához feltétlenül szükségük van az állam hozzájárulására, támogatására.

A nemzetközi jog és politikaelmélet a nemzetállamok kisebbségi kérdéssel kapcsolatos viselkedését tekintve tág spektrumban ismer megoldási lehetőségeket: az el nem ismeréstől az egyéni jogok garantálásán keresztül az is lehetséges, hogy a kisebbségek politikai jogokat is gyakorolhatnak, illetve politikai autonómiát gyakorolhatnak kulturális vagy területi alapon, esetleg az állam egyenesen föderatív módon szerveződik. Az adott lehetőségekből a választást elsősorban és elméletileg a kisebbség és a többség közötti dinamikus kapcsolat határozza meg, illetve azok az igények, lehetőségek, amelyeket a felek egymással szemben érvényesíteni tudnak, ezen folyamatosan változó feltételek mellett. A dinamikus jelleg meghatározza többek között a demográfiai viszony többség és kisebbség, illetve egyes kisebbségi csoportok között; befolyásolja továbbá az állam, illetve az egyes nemzetiségi csoportok szervezettsége; valamint az is, hogy az adott nemzetiségi csoport és az adott állam – amelynek területén élnek – gazdasági, társadalmi, történelmi jellemzői milyenek.

A decentralizáció egy az állam számára rendelkezésre álló azon eszközök közül, amelyek a kisebbségi jogok megvalósításához hozzájárulhatnak. Will

Kymlicka⁶ például, illetve Kis János is azt hangsúlyozza: a közigazgatási egységek határai, illetve az önkormányzás lehetősége kulcsszerepet töltenek be a kisebbségek védelmében.⁷ Ezen túlmenően a decentralizáció nagyobb hatékonyságot és átláthatóságot is biztosít, mint az adminisztráció központi szinten történő megszervezése, nemcsak a kisebbségvédelem területén, hanem az állami irányítás, hatáskörök egyéb területein is, mint például az egészségügy, gazdaság, oktatás stb.

A kisebbségek védelme szempontjából a decentralizációnak két meghatározó eleme van, amelyek tényleges hatékonyságát képesek biztosítani: egyfelől az egyes közigazgatási egységek területének, illetve határaik kijelölésének módszere, valamint a decentralizáció tartalma, azaz tényleges hatáskörök telepítése a kisebb területi egységek számára.

Melyek a határok megállapításának eszközei? Egyfelől az állam dönthet úgy, hogy a határok követik az egyes nemzetiségek területi eloszlását. Ez a megoldás kedvező lehet a nemzeti kisebbségek számára, mivel a központi szintnél jobb politikai képviselési lehetőséget biztosíthat számukra. Tulajdonképpen az így megvalósított decentralizáció egyfajta kompenzációt jelent a kisebbség számára, tekintetbe véve, hogy központi szinten kevesebb részt tud hasítani magának a hatalom gyakorlásából kisebbségi léte miatt, ugyanakkor elismerve azt, hogy kisebb területi egységekben képes többségbe kerülni, vagy nagyobb arányban részt venni a hatalomban. A második lehetőség az, hogy az állam nem veszi ugyan figyelembe a nemzetiségek területi eloszlását, de igyekszik egyfajta semleges elv mentén meghatározni a közigazgatási egységeket: így az etnikai vagy nyelvi határok ebben a metódusban nem lesznek meghatározóak. Ez a megoldás *tisztességesnek* tűnik, ugyanakkor okozhatja a többség politikai hatalmának megerősödését, sőt megkettőződését: ugyanis az állam ilyen döntésének következtében a többségi csoporthoz tartozók a központi közigazgatásban, valamint a helyi és regionális szinten is politikai hatalomhoz juthatnak. A harmadik megoldási lehetőség kimondottan a kisebbségi jogok gyakorlásának megakadályozását, illetve bárminemű autonómia lehetőségének meggátolását célozza: kimondottan a kisebbségek kollektív jogai gyakorlásának megakadályozását irányozza elő. Így a határok megrajzolásánál nem veszi figyelembe az állam etnikai megosztottságát ez a megoldás sem, ám kimondott célja, hogy az autonómiajogok gyakorlását ellehetetlenítse. Végül a negyedik lehetőség: amennyiben elfogadjuk, hogy a politikai decentralizáció célja a békés együttélés és az egyenlő politikai képviselés biztosítása az adott államban élő kisebbségek számára, akkor a következőket is figyelembe kell vennünk. A sikeres decentralizáció érdekében kiegyensúlyozott helyzetet kell teremtenünk a közigazgatási egységekben, kiegyensúlyozott kompetenciákkal és egymást keresztbemetsző törésvonalak (*cross cutting cleavages*) figyelembevételével.⁸ Ez utóbbi lehetőség üdvözlendő és igazságos megoldásnak tűnik, ám nem veszi figyelembe azon területek

speciális helyzetét, ahol természetesen és logikusan nem lehetséges kiegyensúlyozott többnemzetiségű közigazgatási egységek létrehozása.

A devolúció tényleges tartalma, mértéke a hatékony decentralizáció egy másik fontos kérdése. Nem elegendő ugyanis a kisebbségekre tekintettel, vagy éppen nekik kedvező módon a határok megvonására koncentrálni, az is fontos, hogy egyrészt valódi mély önkormányzásra kapjanak lehetőséget, másrészt hogy az önkormányzás keretében a területi, helyi szinten ellátandó feladatokhoz megfelelő anyagi támogatást, függetlenséget kapjanak.

Amennyiben a határok megállapítása a fent említett első verzió szerint történik, és tényleges hatalommegosztással jár együtt a központi szint és a helyi vagy regionális szint között, akkor a decentralizáció szolgálhatja a hatékony kisebbségvédelmet. Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a decentralizáció alkalmazása, tartalma és mélysége elsősorban a nemzetállamok, kisebbségek és a közöttük lévő viszony fentebb röviden bemutatott dinamikus karakterétől függ.

A következő fejezetekben az Ohridi Keretegyezményt, illetve következményeit e két kritérium teljesülése szempontjából kíséreltem meg bemutatni: azaz hogyan határozza meg az egyezmény a közigazgatási határokat, illetve milyen jogokat delegál az opstinák szintjére? Fontos tekintetbe venni azonban a jogrendre és társadalomra gyakorolt hatásokat is, hiszen a decentralizáció fent említett optimális módja a kisebbségek oldaláról közelítve tűnik a legjobb megoldásnak, de éppen emiatt társadalmi feszültségek forrása is lehet. A decentralizáció ezen formája csak akkor tud sikeresen működni ugyanis, ha a többségi csoport(ok) elfogadásával és támogatásával találkozik a társadalomban, illetve nem vezet elszigetelődéshez, szegregációhoz.

Az Ohridi Keretegyezmény (OK) szellemisége

Az Ohridi Keretegyezményt Boris Trajkovski köztársasági elnök, Ljubco Georgievski miniszterelnök (VMRO-DPMNE), továbbá a legnagyobb macedón és albán pártok vezetői (Branko Crvenkovski – SDSM, Arben Xhaferri – DPA, Ymer Ymeri – PDP), valamint a nemzetközi közösség részéről garanciát vállaló felek: Francois Léotard (EU) és James Pardew (USA) írták alá.

Bevezetése szerint az OK fő feladata biztosítani a macedóniai demokrácia jövőjét és a szorosabb, integráltabb kapcsolatokat Macedónia és az euroatlanti közösség között. Elősegíteni hivatott továbbá a civil társadalom békés és harmonikus fejlődését, miközben elismeri az összes macedón állampolgár etnikai identitását és érdekeit.⁹

Ahogy fentebb említettem, az Ohridi Keretegyezmény arra tesz kísérletet, hogy Macedónia etnikai sokszínűségére tekintettel egy speciális politikai rendszert dolgozzon ki. A polgárháborús helyzet ténye 2001-ben, valamint

az albánok követelései kisebbségi jogaik szélesítéséért, illetve alkotmányos státuszuk elismeréséért egyértelművé tették az akkori macedóniai kisebbségvédelmi rendszer elégtelenségeit. Az állampolgároknak, szakértőknek, az állam, illetve a kisebbségi csoportok vezetőinek és a nemzetközi közösségnek is be kellett látnia, hogy a megoldatlan kérdések ezen a területen súlyos feszültséget okoznak a társadalomban és veszélyeztetik egy olyan érzékeny, gyenge állam működését, mint amilyen Macedónia.

Egyéb intézkedések mellett a szerződés fő célja, hogy kielégítse az 1991–2001 közötti időszakhoz képest szélesebb körű kollektív jogok biztosítására vonatkozó albán igényeket, egyúttal viszont az állam területi integritását is hivatott biztosítani.¹⁰ Az OK megkísérli Macedóniát etnikai nemzetállamból multietnikus társadalommá alakítani, az etnikai meghatározottság helyett a közös állampolgárságra alapozva.¹¹ Mirjana Maleska elemzése szerint az OK a macedón állam konzociális jellege és a közösségek integrációjára támaszkodó megoldás között egyensúlyoz.¹² Érvelését Lijphart és Horowitz kutatásaira alapozza, akik életképes hatalommegosztási elméletet dolgoztak ki a plurális, etnikailag megosztott társadalmak számára olyan konfliktusok elkerülése érdekében, mint amelyet például a kisebbségi problémák okozhatnak. A konszenzus gyakorlatára épülő, úgynevezett konzociális hatalommegosztás megvalósíthatóságához több feltételt támasztottak: a multietnikus koalíció létrejöttét, az arányos részvételt, kiegyensúlyozott viszonyt a törvényhozás és a végrehajtás között és a kisebbségi vétót néhány olyan fontos kérdésben, mint a kisebbségek létezése, illetve a kisebbségi jogokkal kapcsolatos problémák.¹³ Egyrészt az OK a multietnikus karaktert és a társadalom integrációját hangsúlyozza konzociális módon. Így például szorgalmazza a közszférában az egyenlő képviseleti arányok elérését vagy az etnikumok közötti kapcsolatok intézményesítését. Másfelől azonban megőrizni, erősíteni látszik az ország etnikailag megosztott karakterét olyan intézkedéseivel, mint például a megerősített nyelvi jogok vagy a decentralizáció módja, illetve a speciális szavazási rend.¹⁴

A többség–kisebbség viszonyát meghatározó rendelkezések bizonytalansága mellett egyensúlytalanságokat találunk a kisebbségekre vonatkozó rendelkezések között is. Az OK nyilvánvalóan előnyben részesíti az albánokat, és ahogy később bemutatom, az úgynevezett kisebb etnikai csoportok nem élveznek sokat az új intézkedések előnyeiből. Ez a szemléletmód azzal a következménnyel jár, hogy az OK az új megközelítéssel egyfelől ugyan egy multietnikus, állampolgárságon alapuló közös társadalom elérését tűzi ki célul, másfelől azonban az intézkedések világos különbségeket és preferenciákat tesznek etnikai csoportok között, ami viszont aláássa ezt az úgynevezett *állampolgársági elméletet*.

Természetesen az OK-nak feltétlenül érdeme, hogy megkísérel szembenézni az ország etnikai sokszínűségével, illetve az albán népesség jelentősé-

gével. Meghaladja a korábban létező államszervezési, kisebbségvédelmi kereteket, amennyiben nem pusztán a nemzetközi általános követelményeknek kíván megfelelni, hanem az országra jellemző specifikus kisebbségvédelmi kérdésekre is válaszolni próbál.

A keretegyezmény rendelkezéseivel a legmagasabb szinten biztosítja az egyéni és kollektív kisebbségvédelmi jogokat, összehasonlítva a nemzetközi standardokkal és jó gyakorlatokkal. Mindazonáltal nem egy klasszikus kisebbségvédelmi rendszert vázol fel Macedónia számára: alkotmányos és jogi eszközökkel biztosítja a kisebbségek védelmét, ugyanakkor kizárja mindenféle területi autonómia lehetőségét. Így egyfelől alátámasztja az állam szuverenitását, egységét és területi integritását, másfelől különösen széles körben biztosítja a kulturális és politikai jogokat főként a legnagyobb kisebbségi csoport számára.¹⁵ Ez utóbbi jellemvonással az OK túllépi a jogilag kötelező európai normákat és a nemzetközi jó gyakorlatokat is. Így a kisebbségvédelem ohridi modellje jó példaként szolgálhat a régió további országai számára, ezentúl pedig a nemzetközi európai kisebbségvédelem továbbfejlesztéséhez is hozzájárulhat. A korábbi daytoni modellhez képest ugyanis egy új viszonyulást jelenít meg a régióban a hatékony kisebbségvédelem megvalósítása és a konfliktusok elkerülése érdekében. A daytoni és az ohridi modell egyaránt erős nemzetközi segítségre és kontrollra épít, ám ez utóbbi *megosztó jellegű*, amelynek értelmében az etnikai, vallási, kisebbségi csoportok a saját területükön élnek. A közösségek egymás mellett élését pedig bonyolult, föderatív jellegű államszervezési szabályok biztosítják a daytoni modellben. Az OK ezzel szemben elismeri ugyan az etnikai határokat, de nem hangsúlyozza azokat, sőt elutasítja a területi autonómiát. Ehelyett a törvényhozás és végrehajtás terén a decentralizációt, szubszidiaritást és az egyenlő reprezentációt szorgalmazza a helyi és központi szinten egyaránt.¹⁶ Az OK ezen szellemisége az európai és nemzetközi trendeknek felel meg, sőt bizonyos értelemben túl is lépi azokat, és egy modernebb, demokratikusabb válasz, mint a társadalom fizikai, földrajzi megosztása.

Összességében tehát az OK hozzájárult a fegyveres konfliktus sikeres lezárásához, és számos újítást tartalmaz a kisebbségvédelem területén. A nemzetközi és belső politikai viszonyok azonban, és az a tény, hogy a Szerződés előzmény nélkül, nem pedig szervesen, fokozatosan fejlődött ki a társadalmi igények kielégítésére, hanem tulajdonképpen egy háborús helyzetre született gyors válasz, így a rendelkezéseiben fellelhető hiányosságok sok esetben elmentmondásossá teszik mondanivalóját, ami a hatékony alkalmazás gátjának is bizonyul. Fontos tehát tekintetbe venni a pozitív eredményeket és a negatívumokat egyaránt, mivel az OK a múlt kihívásaira reagál, és Macedónia jelenkori, illetve jövőbeli működését és fejlődését is meghatározza jogi, társadalmi és gazdasági szempontból egyaránt.

A decentralizáció megvalósítása az OK szerint

A legalacsonyabb politikai- közigazgatási szerveződési szint Macedóniában hagyományosan az opstina. Az opstinák olyan területek egy településsel a központban, illetve annak környezetével, ahol a központi település nem feltétlenül város, de meghatározó jelentőségű az adott régióban. Hagyományosan az egyes települések nem szignifikánsak jogilag, ez azt jelenti, hogy nincsenek önkormányzati különjogaik, illetve a decentralizáció más vonatkozásaiban sem játszanak fontos szerepet.

Macedónia közigazgatása az ország függetlensége elnyerésének pillanatában a központi szintből és 34 opstinából állt. Az új, 1991-es alkotmány jelentős mértékben korlátozta az önkormányzatok hatáskörét és pénzügyi függetlenségét. A reformintézkedések 1996-ban azonban érintették a közigazgatást is: a legalacsonyabb szinten 123 opstinát alakítottak ki, a középső szinten az úgynevezett opstina-kerületek épültek ki több opstinából, és végül a közigazgatás központi szintjéből állt össze a rendszer. Ezek a reformok azonban nem változtattak a közigazgatás már akkor is nyilvánvalóan széttörredezett, etnikailag megosztott és megoldatlan jellegén: arra koncentrált ez a tagolás, hogy az egy tömbben élő etnikai csoportokat lehetőség szerint megossza. Különösen az albánok, törökök és romák számára volt mindez kedvezőtlen. Ugyanakkor az állam szempontjából ezen kisebbségi csoportok egy opstinában történő koncentrálódásának elkerülése volt a garancia a kollektív jogok megadásának és a szeparatista követelések elkerülésére.¹⁷

Ahogy fentebb már kifejtettem, az OK az állam decentralizációját támogatja, mint ami garanciaként szolgálhat a multietnikus társadalom hatékony és igazságos működéséhez.¹⁸ A decentralizáció a konszociális elmélet és a szubszidiaritás, illetve integráció modern, európai követelményei szempontjából valóban hozzájárulhat a közösségek békés egymás mellett éléséhez, ugyanakkor fenyegethet fragmentációval, szecesszióval és végül összeomlással is egy olyan gyenge állam esetében, mint Macedónia. A konszociális hatalommegosztás módszere ráadásul csak abban az esetben működhet megfelelően, ha a feltételei és a szándék az állam ilyen módon történő megszervezésére mind a többségi, mind a kisebbségi csoportokban és a politikai döntéshozatal körében is adott, továbbá az állam kellően erős ahhoz, hogy a folyamatot ellenőrzése alatt tartsa.

A közigazgatási határookra vonatkozó első tervezet 2003 végén az OK-nak és az új alkotmánynak megfelelően 62 opstinát tartalmazott: a kormány ezt a számot megfelelőnek és hatékonynak találta az ország fragmentálódásának elkerüléséhez és a szubszidiaritás európai követelményének kielégítéséhez is. Igaz ugyan, hogy a decentralizáció nem pusztán a közigazgatási határok kijelölését jelenti, hanem valódi lényege egyúttal a központi szint és a területi szint közötti hatalommegosztás tartalmának meghatározása, továbbá maga

az OK is tartalmazza, hogy az etnikai kérdéseknek nem lehet területi megoldása,¹⁹ a leginkább vitatott kérdések Macedóniában mégis a közigazgatási egységek területe és határai körül alakultak ki. (Természetesen a szimbolikus határvita az opstinák számára alkotmányosan garantált hatalom miatt alakult ki.) Így például Skopje közigazgatási státusza, illetve határainak kijelölése állt a viták egyik középpontjában: az albánok szerették volna elérni a főváros közigazgatási határainak kiterjesztését a környező albán lakosságú falvakra azért, hogy Skopjében és környékén elérjék a megkövetelt 20%-os arányt az opstinán belül, ami szükséges az albán nyelv második hivatalos nyelvként történő elismeréséhez. Hasonló helyzet alakult ki Struga és Kicevo kapcsán is.²⁰

A fenti kérdések miatt kialakult társadalmi, politikai vitákat követően, a 2002-es népszámlálás adatainak ismeretében került sor végül az opstinarendszer átalakítására, racionalizálására. A 2004-ben megalkotott új szabályozás – az Önkormányzás területi szervezéséről szóló törvény – arra törekedett, hogy az etnikai szegmens ne legyen meghatározó a területszerzési döntésekben.

A decentralizáció folyamata a gyakorlatban a helyi választásokat követően, 2005 júliusában indult meg, és eredményeképpen végül 84 opstina jött létre, illetve Skopje mint különálló közigazgatási egység. Az opstinák 34 opstina-körzetet, azok pedig 8 régiót alkotnak. Az albánok 16 opstinában vannak többségben, és a 16-ból 7-ben a teljes lakosság több mint 90%-át alkotják, 2 további opstinában 75 és 90% között vannak, és a maradék 7 opstinában is meghaladják az 50%-ot a népszámlálás adatai szerint.²¹ Mindezen adatok ismeretében, mélyreható elemzés nélkül is megállapítható, hogy ugyan az OK célja az volt, hogy a kisebbségi kérdést a *területi választ* elkerülve oldja meg, a valóságban azonban olyan opstinák jöttek létre az útmutatások alapján, ahol vagy az albánok vagy a macedónok vannak többségben, és a hatalom megosztása nem kiegyensúlyozott az etnikai csoportok között az opstinákon belül.

Ahogy fentebb már utaltam rá, a kisebbségvédelem szempontjából a decentralizációs folyamat lényege nem csupán a területi felosztás, hanem sokkal inkább azon tényleges hatáskörök száma és tartalma, amellyel végül, a folyamat eredményeképpen, a közigazgatási egységek rendelkeznek. Az a decentralizáció, ami képes erre a tényleges hatalommegosztásra, lényegesen életképeesebbnek tűnik azoknál a modelleknél, melyek nem biztosítanak kellő önállóságot és hatalmat a közigazgatási egységeknek, mivel ez utóbbi forma gyakorlatilag csak formálisan létezik, míg az előbbi egyszerre képes biztosítani a közigazgatás minden szintjén a nemzetiségek megfelelő képviselését, valamint az önkormányzás tényleges tartalmát és eszközeit.

Macedóniában az új szabályozás tartalmaz szektorális hatáskör-átruházásokat a központi szinttől az opstinák számára, és mivel ehhez forrásokat

is biztosít, így a létrejött közigazgatási egységek számára adott a lehetőség, hogy hatékonyan tudják megoldani a rájuk háruló hatáskörökből fakadó feladatokat, például a közösségi szolgáltatások, oktatás, szociális ellátás, kultúra, várostervezés, helyi adók kivetése stb. területén.²² A következő fejezetben mutatom be azokat a további, új rendelkezéseket, amelyek a kisebbségvédelem terén elengedhetetlenül fontosak a sikeres decentralizáció tényleges megvalósításához, tartalommal való megtöltéséhez Macedóniában.

Egy alapvető probléma azonban már most kirajzolódni látszik a rendelkezések következtében, amit a továbbiakban elemzésre kerülő jelenségek is alátámasztanak: az albánság szempontjából a decentralizáció Macedóniában megvalósuló modellje a jogok és finanszírozási lehetőségek tekintetében is kellően mély, és az opstinák területi felosztása maximálisan figyelembe veszi az albánság földrajzi elhelyezkedést, eloszlását. A többi kisebbség és a macedónok szempontjából azonban a modell olyan elemeket tartalmaz, amelyek miatt az egyáltalán nem járul hozzá a kiegyensúlyozott, egyenlőségen alapuló multietnikus berendezkedéshez, sőt a szeparatizmus táptalajaként is szolgálhat a benne rejlő egyensúlytalanságok, mély ellentétek miatt.

Jogi következmények

(Alapvető elemek) Az OK a decentralizáció mellett tartalmaz további, kisebbségvédelemmel kapcsolatos alapvető rendelkezéseket, amelyek következtében Macedónia alkotmányos hozzáállása a kisebbségekkel kapcsolatban átalakult, a nemzetiségi nyelvek és szimbólumok kiterjedtebb használata vált lehetővé, megjelent az egyenlő képviselő követelménye, a speciális választási eljárások alkalmazása, az oktatási jogok gyakorlásának újraszabályozása, valamint az OK elrendelte a Közösségek közötti Bizottság felállítását is. A keretegyezmény ezekben a kérdésekben egyrészt változtatott a hatályos alkotmányon, továbbá jogalkotási kötelezettséggel ruházta fel az államot, amely változások következményei nemcsak a központi államigazgatási szinten relevánsak, hanem az államigazgatás alacsonyabb szintjein is jelentőséggel bírnak. Ezen túlmenően ezek a rendelkezések nemcsak egymással vannak összefüggésben, hanem az OK más politikai, gazdasági, társadalmi jellegű intézkedéseivel kölcsönhatásban járulnak hozzá a valódi hatalommegosztás kialakulásához az opstinák szintjén.

Tekintettel arra, hogy a tanulmány a decentralizáció kisebbségvédelemben betöltött szerepére koncentrált, így a rendelkezések területi közigazgatási szinteken játszott szerepét hangsúlyozom. A központi szinten releváns intézkedéseket röviden foglalom össze, és csak abban az esetben fejtem ki azokat részletesen, amennyiben az szükséges a decentralizáció tartalmának bemutatásához.

Mindenekelőtt fontos továbbá hangsúlyozni, hogy bár az OK számos alkotmányos kiegészítést, illetve jogalkotási feladatot tartalmaz a decentralizáció és hatalommegosztás folyamatának erősítése érdekében, azonban ténylegesen a macedón parlament kapta a felhatalmazást arra, hogy ezekről a módosításokról és új szabályokról döntést hozzon. Így a politikai pártok szándéka, illetve együttműködési hajlandósága a közös célok megvalósítása érdekében alapvető fontosságú volt az OK végrehajtásának úgynevezett jogalkotási szakaszában.²³

(*A kisebbségek helyzete*) Az OK egyik alapvető rendelkezése a kisebbségekkel kapcsolatban, hogy célul tűzte ki az állam nemzetiségekhez, etnikai csoportokhoz való viszonyulásának átalakítását. A változás egyértelmű megnyilvánulási formája, hogy az alkotmány számára előírt módosítási javaslataiban a Keretegyezmény elkerüli a kisebbségek említését.²⁴ Az OK alapján az alkotmány a következőképpen kezdődik: „Macedónia állampolgárai...” Ez a meghatározás hivatott megalapozni az állam fent említett polgári állampolgársági formáját, ahol a hatalom gyakorlásának forrása az állampolgárok kezében nyugszik, és nem a macedónokat vagy az albánokat, esetleg az állam legnagyobb nemzetiségi csoportjait illeti. Az új alkotmány preambulumban azonban nem éri el ezt az OK által megkívánt semleges álláspontot: „A Macedón Köztársaság polgárai, a macedón nemzet/nép, valamint azok az állampolgárok, akik az ország határain belül élnek, és az albán nemzet, a török nemzet, a vlach nemzet, a szerb nemzet, roma nemzet, a bosnyák és más nemzet tagjai”. Ugyanakkor a régi megfogalmazáshoz képest – „Macedónia a macedón nép nemzetállamaként jött létre, ahol teljes egyenjogúság és folyamatos együttélés biztosított a macedón nemzettel az albánoknak, törököknek, vlachoknak, romáknak és egyéb nemzetiségeknek, akik a Macedón Köztársaság területén élnek...”²⁵ – nyilvánvaló az előrelépés.

Az új preambulumban tehát nem használ olyan kifejezéseket mint nemzetállam, nemzetiségek, etnikai csoportok, kisebbségek, hanem a nép/nemzet fogalmát tartalmazza, és világosan az állam multietnikus jellegére koncentrálna koncepciójával. Az új megfogalmazás a decentralizáció szempontjából is alapvető fontosságú, mivel meghatározza azt, hogy kik alkotják az államot, mely népcsoportok, nemzetiségek kontrollálják a hatalom gyakorlását az országban. Emellett magasabb státuszba helyezi az ország albán lakosságát az alkotmány korábbi verziójához képest azzal, hogy nem egyenjogú nemzetiségként, hanem az állampolgárok közösségét alkotó népcsoportok egyikeként határozza meg őket a macedónok és más nemzetek mellett. Az alkotmány további cikkei is az állampolgári megközelítést látszanak erősíteni, amennyiben módszeresen elkerülik a nemzetiségek kifejezés használatát, és következetesen a közösségek, illetve az állampolgárság fogalmával találkozunk a rendelkezések között.

Ezzel a megfogalmazással összhangban a macedón parlament az Állampolgárságról szóló törvényt is kiegészítette 2003 decemberében, és 15 évről 8 évre csökkentette azt az időt, amit az országban szükséges élni az állampolgárság megszerzéséhez. Ez a módosítás szimbolikus gesztus, és praktikus szempontból is jelentős az albánság számára, hiszen számosan emigráltak Koszovóból az atrocitások idején a kilencvenes évek végén, és egészen 2003-ig nem legalizálták státuszukat az országban. A 2002-es amnesztiatörvény szintén az albánoknak segített helyzetük tisztázásában, főként azok számára volt ugyanis hasznos, akik az ország elmaradott, hegyvidéki részein éltek, és nem került sor korábban anyakönyvben való feltüntetésükre, vagy helyzetük más módon történő legalizálására.²⁶

(A nyelvi jogok és a nemzeti jelképek használata) Az OK alapján nemcsak az alkotmány preambuluma módosult, hanem számos további rendelkezése is, például a nyelvhasználat kérdéséhez kapcsolódóan, illetve a nemzeti jelképek használatával összefüggésben. E két területen megjelenő kisebbségvédelmi rendelkezések a központi közigazgatás szintjén is meghatározásra kerültek, és mintegy megismétlődtek a területi közigazgatás szintjeire vonatkoztatva is. Így például az OK alapján módosított alkotmány 7. cikke szól az állam hivatalos nyelveiről, és erre alapozva új törvény is született Macedóniában a nyelvhasználat szabályozására. A *Helyi önkormányzatokról* szóló törvény megerősíti a területi közigazgatási egységekben a közösségek saját nyelvük használatához fűződő jogait. Azok a nyelvek, amelyeket legalább egy opstina lakosságának 20%-a beszél, a macedón mellett hivatalos nyelvnek számítanak az adott területi közigazgatási egységben. Az OK jelentősége ezen a területen, hogy a korábbi 50%-os arány megkövetelését jelentősen lecsökkentette. Azt is lehetővé teszi továbbá az OK, hogy a helyi önkormányzat maga döntjön egy adott nyelv hivatalos nyelvként való elismeréséről, annak ellenére, hogy annak használata nem éri el a 20%-os küszöböt.

Ennek megfelelően az albán nyelv 29 opstinában hivatalos annak alapján, hogy a lakosság 20%-a albán, és további 17 opstinában döntött úgy a helyi önkormányzat, hogy használja hivatalos nyelvként az albánt. A török négy opstinában hivatalos a 20%-os nyelvhasználati küszöb átlépésének jogán, de ez esetben is van 4 további opstina, ahol a helyi önkormányzat döntött a török nyelv hivatalos nyelvként való elismeréséről. A szerb és a romani nyelv egy-egy opstinában elismert hivatalos nyelv a macedón mellett.²⁷

Fontos megjegyezni azonban, hogy bár ez a szabályozás elméletileg garantálja az összes közösség nyelvének hivatalosként történő elismerését Macedóniában a központi és a területi szinten egyaránt, a valóságban azonban a rendelkezésnek megmutatkoznak a hátulütői akár a multietnikus, akár a konzociális berendezkedés szempontjából vizsgáljuk. Bár az alkotmány és a további jogszabályok sem nevesítik az albán közösséget mint a nyelvhaszná-

lati szabályozás egyedüli jogosultját, kedvezményezettjét, azonban a gyakorlatban mégis ez a közösség az, amely igazán élvezni tudja a szabályok nyújtotta előnyöket: így az albán nyelv az egyedüli, ami a 20%-os határt át tudja lépni központi-állami szinten, a többi közösség számára ez nem lehetséges az össznépelességen belüli alacsonyabb arányuk miatt. Problémát okoz továbbá, hogy a szabályozás nem biztosítja az albán vagy más nyelvek hivatalos nyelvi státuszát általánosságban országszerte, úgy ahogy teszi azt a macedón nyelvvel egyébként, csupán a parlamentben megengedett az albán képviselőknek, hogy szóban az albán nyelvet használják a központi szinten.²⁸

A kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvényt 2008-ban fogadta el a parlament Macedóniában az OK szellemiségének, illetve a módosított alkotmány-nak megfelelően. A törvény a közösségek nyelvhasználati jogainak kiegyensúlyozott szabályozására hivatott, ugyanakkor az OK által teremtett strukturális hibák kijavítását annak ellenére nem sikerült vele orvosolni, hogy a politikai pártok hosszú ideig tárgyaltak annak szövegéről. Az életszerű, a keretegyezményt meghaladó kompromisszum kidolgozása túlságosan nehéznek bizonyult.

A zászlóhasználatról szóló törvény a szükséges jogalkotási folyamat egyik utolsó elemeként született meg 2005-ben, és a szimbólumok, illetve zászlók használatának jogát állami szinten és a területi közigazgatás szintjén hivatott rendezni az OK által módosított alkotmány 48. cikkének megfelelően.²⁹ Mivel a kormány szűk többséggel tudta sikerre vinni a törvényt és különösen az állami szintű kérdéseknél nagy vita alakult ki a pártok között, az ellenzék az Alkotmánybíróság előtt támadta meg a jogszabályt, és annak megsemmisítését kérte.³⁰ Az Alkotmánybíróság döntésében a törvény bizonyos rendelkezéseit megtartotta, így például meghatározott esetekben valamennyi közösség egyenlő feltételekkel helyezheti el saját zászlóit a területi közigazgatási egységek épületein.³¹ A vezető politikai pártok azonban megegyeztek az alkotmánybírósági döntés elutasításában, mintegy protestálva a törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítése miatt. Az OSCE véleménye szerint a döntés elutasítására kialakult összefogás azt jelenti, hogy a békés etnikumok közötti együttélés egyik legalapvetőbb szabályának alkalmazása válik lehetetlenné, és ez a szituáció jelzi a macedóniai jogállamiság problémáit is.³²

(Egyenlő képviselet) Az egyenlő képviselet elvének és követelményének előtérbe helyezése az állami szektorban, illetve a közigazgatás területén arra a kialakult problémára kísérel meg választ találni, miszerint az OK-t megelőző időszakban az albánság, illetve más kisebbségi csoportok súlyos alulreprezentáltsága volt jellemző ezen szektorok foglalkoztatásában. A kedvezőtlen arány kialakulásának több oka volt: egyrészt általánosságban a kisebbségek alulmotiváltsága, alulképzettsége miatt alakult így a helyzet, másrészt az állam diszkriminatív hozzáállása is hozzájárult mindehhez. Az OK-nak

köszönhetően tapasztalhatunk pozitív változásokat a területen, ugyanakkor a folyamat rendkívül lassan halad előre, különösen a területi közigazgatási egységek szintjén, illetve az etnikailag vegyes összetételű opstinákban. Viszonylag pozitív példa, és egyben egy kiemelt terület is volt az OK-ban a rendőri szolgálatok teljesítésénél tapasztalható etnikai egyensúlytalanságok kiküszöbölése, elsősorban a területi szinteken.

Azonban az előremutató eredmények ellenére is, az albánság még évek múltán is alulreprezentált maradt az állami szektorban a lakosságban betöltött arányához képest,³³ így a 2009-es adatok szerint az etnikai kisebbségek összesen a szektorban foglalkoztatottak 29,3%-át tették ki.

Ahogy azt Brownnál is olvashatjuk, az OK egyik legérzékenyebb területe az egyenlő képviseletre vonatkozó előírások megvalósítása, és a rendelkezések végrehajtása során számos problémával kell szembenéznie a jogalkotóknak, illetve a jogalkalmazóknak is.³⁴ Az egyenlő képviselet megteremtésének folyamata abban az időszakban kezdődött el az országban, amikor a decentralizáció és az ország újjászervezése együtt járt az adminisztráció racionalizálásával, az állami érdekeltségű irodák, szervezeti egységek privatizálásával vagy bezárásával. Könnyen belátható, hogy amennyiben a kisebbségek képviseleti arányát növelni kívánják, ám a macedón nemzetiségű állami szektorban dolgozók számát nem akarják csökkenteni, akkor ez a racionalizálással párhuzamosan zajló folyamat azt jelenti, hogy kevesebb helyre több jelentkezővel kell számolni. Természetesen ez a jelenség hatalmas társadalmi feszültségekhez vezethet abban az esetben, ha megfelelő metódusok, mindegyik fél számára kielégítő alternatívák nem kerülnek kidolgozásra a megvalósításhoz.

További alapvető kérdés az egyenlő képviselet megteremtése során a szakképzett munkaerő hiánya a kisebbségi közösségekben, továbbá a végrehajtáshoz szükséges jogszabályi háttér, különösen a megfelelő szankciók hiánya. Világos következmények nélkül ugyanis nehéz kötelezni intézményeket arra, hogy teljesítsék az OK által előírt követelményeket.

(Speciális választási eljárások) Az úgynevezett *Badinter-többség*, vagy más néven kettős többség elve az OK-ban egy speciális eljárás a kisebbségi érdekek érvényesítésének a döntéshozatal során történő elősegítésére.³⁵ Az eljárás központi szinten, illetve a területi közigazgatási egységek szintjén is használatos a kultúrával, nyelvvel, oktatással, illetve a személyes dokumentációval, szimbólumokkal, helyi önkormányzatokkal összefüggő kérdésekben. A szavazási eljárásnak ez a módja azt jelenti, hogy egy javaslatot csak abban az esetben lehet elfogadni, amennyiben az összes országgyűlési képviselő többsége megszavazza, és amelyen belül azon képviselők többségének szavazata is szerepel, akik Macedónia lakosságának nem többségben lévő közösségeit képviselik.

Ez a lehetőség egyfajta vétőt biztosít a kisebbségeknek, és így egy megsztott társadalomban alapvető fontosságú lehet a konzociális módon szerveződő állam működése szempontjából. Másfelől azonban ez a szavazási metódu s csupán az albán képviselők számára teremti meg annak lehetőségét, hogy befolyásolják a döntések meghozatalát, ugyanis a parlamentben az albán közösséghez tartozó képviselők száma emelkedik ki a nem többséghez tartozó képviselők közül. A Badinter-többség nagyon fontos hiányossága továbbá, hogy helyi szinteken nagyon ritkán kerül alkalmazásra,³⁶ ami természetesen súlyos akadály a eredményes alkalmazásnak.

(Oktatás) Fontos figyelembe venni az oktatásra vonatkozó szabályozás szerepét, mivel egyrészt szoros összefüggésben van a nyelvhasználati jogokkal, másfelől pedig a területi decentralizációnak is meghatározó, befolyásoló szerepe van főként az oktatás általános iskolai, illetve középiskolai szintjére.

Az OK rögzíti a kisebbségek jogait az oktatás területén, és hangsúlyozza az állam kötelezettségeit a felsőoktatás kapcsán: „6.2 Garantált az állami alapítású egyetemi szintű képzés azokon a nyelveken, amelyeket legalább a lakosság 20%-a beszél Macedóniában, erre vonatkozó speciális megállapodások alapján. 6.3. A pozitív diszkrimináció elve kerül alkalmazásra az állami egyetemeken azokkal a felvételizőkkel szemben, akik a macedón lakosság nem többségi közösségéhez tartoznak, addig, amíg a beiratkozási arány nem felel meg a macedón társadalom összetételének.” Az anyanyelvi felsőoktatás hiánya korábban együtt járt a szakképzett munkaerő hiányával, a képzett albán tanárok hiányával, a hallgatók kivándorlásával Albániába vagy Koszovóba, így az OK új megfogalmazásának kiemelt jelentősége van. A kilencvenes években az albán egyetem kérdése központi és szimbolikus pontja volt az albán-macedón vitáknak. Az OK előírásainak köszönhetően azonban az állam legalizálta a tetovói egyetem státuszát: 2004-ben, 4 karral, harmadik állami egyetemenként akkreditálták Macedóniában. Annak ellenére, hogy létezik egy másik magánegyetem, az úgynevezett Délkelet-európai Egyetem is az országban, ami 2000 óta szintén kínál kurzusokat albán nyelven, továbbá az egyetemi képzésben résztvevők aránya is növekedett az elmúlt években, a felsőoktatásban az alulreprezentáltság azonban még mindig jellemző az albánokra.

A megerősödött nyelvi, illetve oktatási jogok súlyos társadalmi, illetve politikai következményeire a következő alfejezetben térek ki.

(Etnikumok közötti Kapcsolatok Bizottsága) A területi közigazgatási egységek határainak reformja befolyásolta néhány opstina etnikai összetételét, előfordult, hogy kisebb opstinák nagyobb olvadtak bele az új szabályozás eredményeképpen, és a hatalommegosztás új rendje több oldalról is elégedetlenséget váltott ki. Mindezek a hatások társadalmi, politikai feszültséggel fenyegettek

Macedóniában. Az OK célkitűzései között szerepelt a területi decentralizációval párhuzamosan az Etnikumok közötti Kapcsolatok Bizottságának felállítása az etnikai jellegű konfliktusok elkerülése érdekében, illetve az etnikumok közötti párbeszéd elősegítéséért.³⁷ A bizottságoknak kettős feladata van: egyfelől intézményesíteni az etnikumok közötti párbeszédet, másfelől biztosítani az állampolgárok közvetlen részvételét a helyi szintű döntéshozatalban. A megvalósítás érdekében így az OK központi, illetve helyi szinten is rendelkezett a Bizottságok felállításáról. Helyi szinten abban az esetben hozták őket létre, ha a lakosság 20%-a nem a többségi közösséghez tartozik az adott opstinában.

Ezek a bizottságok a jövőben fontos szerepet játszhatnak az etnikai sokféleség sikeres menedzselésében, ahogy ez az OK által számukra meghatározott feladatokból kiolvasható. Azonban a tényleges pozitív eredmények eléréséhez feltétlenül szükséges státuszuk megerősítése. A valóságban ugyanis jogi felhatalmazásuk nem elég erős, független működésük nem biztosított megfelelően, anyagi értelemben sem, a tagok nem kellően informáltak szerepüket illetően, és az állampolgárok szintén nem rendelkeznek elegendő információval ezekről az intézményekről, ahogy a jelentésekből kiolvasható.³⁸

(Társadalmi szempontok) Schöpflin György úgy fogalmaz: a demokratikus nemzeti lét három, egymástól független kulcsfontosságú összetevőből áll: civil társadalomból, az államból és a nemzeti hovatartozásból.³⁹ Tekintettel arra, hogy Macedóniában az állam és a civil társadalom gyenge, szükséges és természetes a nemzeti hovatartozás dominanciája. Az OK szellemiségével ezen a helyzeten kívánt változtatni, hiszen az állam stabilitását kívánta megerősíteni, az ország etnikai sokféleségéből származó konfliktusok lehetőségét akarta csökkenteni, sőt néhány elemében a civil társadalom megteremtéséhez, az etnikumok közötti párbeszéd kialakulásához is hozzájárult.

Ezen célok eléréséhez a decentralizáció volt az egyik legfontosabb eszköz. Ugyanakkor mégis azt tapasztaljuk, hogy az OK rendelkezéseivel nem teremt kiegyensúlyozott helyzetet a demokratikus nemzeti lét fent említett elemei között, és a nemzetiségi hovatartozás, az etnikai törésvonalak maradnak a legjelentősebbek az államban, illetve a társadalomban.

Egymásnak ellentmondó véleményekkel találkozhatunk. Vannak, akik úgy ítélik meg a helyzetet, hogy az OK egy előzmények nélküli, nem szervezen és fokozatosan fejlődött alkotás, így a kisebbségi jogokra, politikai decentralizációra vonatkozó előírásai nem veszik kellően figyelembe a Balkán politikai-biztonsági, illetve társadalmi-gazdasági helyzetét. Ezért a dokumentum nem is alkalmas arra, hogy igazán a társadalmi megbékélést szolgálja.⁴⁰ Más hol olvashatunk olyan véleményeket is, amelyek szerint az OK, valamint az eredményeképpen létrejött új alkotmány a multietnikus társadalmi fejlődés

és a konszociális demokrácia jogi alapja, és az egyedüli problémás kérdés a megvalósításukra vonatkozó politikai szándék.⁴¹

Kétségtelenül igaz az, hogy az állam Macedóniában gyenge, a társadalom etnikai törésvonalak mentén megosztott, továbbá a gazdaság is erőtlen, a béke és stabilitás az országban érzékenynek mondható. Így az állam a stabilitás eléréséhez az OK reformjai mellett jelentősen külső motivációs tényezőkre támaszkodik, mint például az euroatlanti integrációra, amelynek hatásait a későbbiek során mutatom be. Az OK szerepe elsősorban az volt, hogy sikeresen lezárt egy fegyveres konfliktust, és rendelkezéseivel, különösen a decentralizációs folyamat tekintetében, a kisebbségi közösségek, különösen az albánok jobb alkotmányos helyzetéhez járult hozzá. De ahogy láthattuk a jogi következmények elemzése során, az OK előírásaival, hiányosságaival és végrehajtásával nem járul hozzá egyértelműen, világosan egy multietnikus társadalom kialakulásához.

Az OK nyomán megjelenő jogi megoldások sok esetben nem természetes társadalmi-jogi fejlődés eredményeképpen jönnek létre és etnikai megfontolások által befolyásoltak, sem a többség, sem a kisebbség nem elégedett, a politikai szándék hiánya pedig sokszor akadályozza a hatékony végrehajtást. Egy ilyen szituációban könnyen elképzelhető, hogy az OK rendelkezései éppen szándékukkal ellentétes hatást érnek el, és az állam további fragmentálódását idézik elő, illetve a társadalom etnikai megosztottságának fennmaradását erősítik. Az ilyen jellegű következmények elkerülése érdekében fontos nemcsak a jogi, hanem a társadalmi szempontokkal, hatásokkal is foglalkozni.

Általánosságban elmondható, hogy a területi decentralizáció Macedóniában etnikailag koncentrált régiókat hozott létre, és a hatáskörök átruházása, a decentralizáció tartalma feszültséget okozott a társadalomban. Az OK ugyanis világosan arra irányult, hogy az albán és macedón közösség közötti hatalommegosztási rendszert megváltoztassa, de eredményeképpen például a többi kisebbségi közösség nem osztozott egyenlően a hatalomgyakorlásban az albánokkal és macedónokkal. Ezen kívül a decentralizáció olyan fontos területeket is érintett, mint az oktatás vagy a gazdasági fejlődés, amelyek a kisebbségek jogainak megóvása és egymással szembeni védelmük szempontjából szintén kulcsfontosságúak.

(Albán–macedón viszony) Tekintettel arra, hogy a macedón és albán közösségek a legnagyobbak Macedóniában, az albán, illetve a macedón társadalom és politikai képviselőik együttműködési szándéka az állam működése tekintetében alapvető fontosságú. A politikai döntéshozatal szintjén vannak stratégiai fontosságú feladatok, amelyek a macedón–albán viszony által meghatározottak: így például maga az OK érvényesülése, végrehajtása, a Görögországgal fennálló névvita elrendezése vagy az euroatlanti integráció. Ezért az albán és

macedón pártok álláspontjainak szinkronizálása ezekben a kérdésekben nagyon fontos, mivel a társadalom bizalmát erősíthetik általa a kormányzó politikai erők, és így az együttműködési szándék javulásához, a két legnagyobb közösség közötti bizalom erősödéséhez is hozzájárulhatnak.

Az albánok és a macedónok azonban Ohrid előtti helyzetüket és a kialakult konfliktus okait, illetve következményeit jelentős mértékben eltérően látják. A macedónok szerint az albánok már Ohrid előtt is kiterjedt kisebbségi jogokat élveztek, és nem szenvedtek hátrányos megkülönböztetést. Ezzel szemben az albánok úgy érezték, hogy az ország másodrendű állampolgárai csupán, és megsértették őket jogaikban. A valóságban az Ohrid előtt létezett decentralizáció az állam etnikai alapú felosztására koncentrált, és olyan módon valósult meg, hogy a területi közigazgatási egységeknek nem volt elég eszköze és hatalma arra, hogy a hatékony kisebbségvédelemben részt tudjanak venni. Az Ohridi Keretegyezmény ugyan igyekezett orvosolni számos korábban felmerült problémát, azonban a rendezésben alapvetően megmaradt az etnikai alapú hozzáállás.

A 2004-ben szervezett népszavazás a területi közigazgatási egységek határainak meghatározásáról kiválóan szemlélteti a macedón NGO-k, akadémikusok, pártaktivisták félelmeit, akik a népszavazás kezdeményezői voltak. Úgy látták ugyanis, hogy a decentralizáció folyamata Macedónia föderatív módon történő megszervezésének első lépcsőfoka, és ezt meg kívánták akadályozni. A referendum érvénytelen volt a résztvevők alacsony száma miatt, de ezt követően mind a társadalomban, mind a vezető pártok oldaláról nagyobb szándék mutatkozott a békés együttműködés kialakítására, illetve az országon belüli békés állapotok megőrzésére.

Az etnikumok közötti kapcsolatok megítélése ma is különböző ezekben a közösségekben: a Brima Gallup 2007-es felmérése szerint az albánok 19,7%-a és a macedónok 2,2%-a válaszolta azt, hogy az etnikumok közötti kapcsolatok kiválóak, az albánok 11,9%-a mondta azt, hogy az etnikumok közötti kapcsolatok rosszak, és a macedónok 35,9%-a állította ugyanezt.⁴² A hatalmas különbség az elégedettségi mutatókban azt jelzi, hogy az albánok Ohrid után lényegesen elégedettebbek a helyzetükkel Macedóniában, az OK támogatottsága így különösen az albánok között magas.

Ezekből az adatokból is világos azonban, hogy bizonyos szempontból az OK erősíti a társadalmi-kulturális különbségeket és a távolságot a két közösség között, ami már Ohrid előtt is létezett: így például az etnikailag koncentrált területi egységek kialakulása, a döntéshozatalban tapasztalható megerősített jogok és az opstinák megnövekedett hatalma, hatásköre is ebbe az irányba hat. Természetesen, ahogy korábban is hangsúlyoztuk, az OK más szegmensei megkísérelik javítani az etnikumok közötti kapcsolatokat, illetve a társadalmi kohéziót. Így például az egyenlő képviselőt érvényesítése feszültségeket okozhat ugyan a társadalomban a csökkenő számú

munkahelyek miatt, másfelől azonban egyfajta lehetőséget teremt arra, hogy a különböző etnikai csoportokhoz tartozók kapcsolatba kerüljenek, és jobban megismerjék egymást.⁴³

A végrehajtásra vonatkozó politikai döntések és az OK alkalmazásának hatékonysága fogja eldönteni azt, hogy az egyezségokmány által elérni kívánt stabil helyzet létrejön-e Macedóniában. Az ellenzéki oldalról fenyegető bojkott, illetve a radikalizálódás veszélye és a kisebbségi pártok ellenkezése a hatékony végrehajtást meggátolhatják, ezért fontos, hogy ezt a tradicionálisnak mondható politikai gyakorlatot a macedón politikai résztvevők maguk mögött hagyják.

Az eredményesség érdekében azonban figyelembe kell venni a többség-kisebbség viszonyának dinamikus karakterét is, nemcsak a kulturális-politikai kölcsönös meg nem értettség, hanem a reláció természetéből fakadó egymással ellentétes érdekek miatt is. A kisebbségi jogok problémája folyamatos monitorozást igényel, és egy olyan politikai rendszert, amely kellően rugalmas ahhoz, hogy reagálni tudjon az ebben a viszonyrendszerben bekövetkező változásokra. Ahogy Peter Atanasov is hangsúlyozza: amennyiben két nacionalizmus menedzselése eléggé hatékony, akkor a multikulturális demokrácia elégséges lenne egy társadalom létezéséhez.⁴⁴

(Egyéb kisebbségek) Annak ellenére, hogy az OK célja egy multietnikus állam létrehozása volt, az mégis főként az albán-macedón viszonyra koncentrált, és Ohrid után a többi kisebbség, így a szerbek, romák, törökök, bosnyákok és vlachok, illetve további kisebbségek kedvezőtlen helyzetben vannak. Ahogy azt az első fejezetben láthattuk, a többi kisebbségi csoport számarányát tekintve az albánokhoz képest kisebb, gyengébb közösséget alkot, ráadásul földrajzilag is szétszórta élnek Macedóniában.

Az Ohridi Keretegyezmény szerint végrehajtott decentralizáció több esetben azt okozta, hogy az opstinákban, a területi elrendezés során arányuk kedvezőtlenebbül alakult, mint előtte. Így például a törökök területileg a korábbinál nagyobb Vrapciste opstinába kerültek, így viszont arányuk csökkent.⁴⁵

A kisebb nemzetiségek nem tudják élvezni az egyenlő képviselői követelményével járó előnyöket sem, és így a törökök és a romák még mindig alulreprezentáltak a közigazgatásban. Ráadásul ahhoz, hogy az új lehetőségek-ből származó előnyöket maguk számára kamatoztatni tudják, etnikai alapon meg kell határozniuk magukat – azaz nyilatkozniuk kell etnikai hovatartozásukról –, ami viszont egy ennyire diverz és megosztott társadalomban, mint a macedóniai, problémákat is okozhat. Különösen a vlachok esetében vezet mindez kétséges eredményre, hiszen erre a csoportra jellemző, hogy sokszor többes identitásúként határozzák meg magukat, minthogy részben macedón, részben vlach azonosságtudatuk is van. Az egyoldalú etnikai meghatáro-

zás ilyen kötelezettsége továbbá nem járul hozzá a multietnikus társadalom fennmaradásához sem.⁴⁶

Ahogy Florian Bieber is hangsúlyozza, a kettős többségi szavazati eljárás és a Nemzetiségek Közötti Bizottságok egyaránt az állam kettős nemzetiségi többségét hangsúlyozzák, tekintettel arra, hogy a kisebb nemzetiségek nem profitálnak sokat ezekből az új intézményekből.⁴⁷ Az úgynevezett Badinter-többséggel kapcsolatban felmerülő problémákat bemutattuk korábban. Az Etnikumok közötti Kapcsolatok Bizottságokban, az opstinák szintjén pedig a nemzetiségek egyenlően képviseltetik ugyan magukat, de a bizottságok nem működnek hatékonyan, így tulajdonképpen csak felerősítik a kisebb nemzetiségek egyenlőtlen helyzetét, és nem szolgálják az etnikumok közötti kapcsolatok javítását.

További nehézség a kisebbségek számára, hogy választásra kényszerülnek a politikai viták során az albánok, illetve a macedónok között, tekintettel arra, hogy a politikai képviselet terén alulreprezentáltak helyi és központi szinten is, így a nagyobb etnikumok politikai pártjai, érdekei határozzák meg saját érdekeik képviseletét.

Ezek a fentebb felsorolt esetek jól illusztrálják a kisebb nemzetiségek albánokhoz viszonyított egyenlőtlen képviseletéből származó kedvezőtlen helyzetét. Egy valódi, békés, multietnikus társadalom megteremtéséhez Macedóniában szükséges volna ezért az Ohridi Keretegyezmény problémás előírásainak újragondolása. Ebből a szempontból fontos volt a kormány 2007-es döntése a nem többségi közösségek egyenlő képviseletének megteremtésére vonatkozó stratégiájáról, amelynek célja a kisebbségek lehetőségeinek fejlesztése.⁴⁸ Egy fontos elért eredmény ezen a területen az *Etnikai kisebbségek jogainak megerősítéséről* szóló törvény, ami azonban a lakosság kevesebb mint 20%-ának érdekeit szolgálja.

(Az oktatási jogok társadalmi hatásai) Az oktatási jogok alapvető fontosságúak, hiszen az oktatáson keresztül biztosítható leginkább a nyelv, kultúra, hagyományok megőrzése, ami a kisebbségeknek identitásuk megőrzése szempontjából elengedhetetlen. Az Ohridi Keretegyezmény, illetve az annak eredményeképpen végrehajtott decentralizáció Macedóniában több szempontból érintette ezt a kérdést. Bár az általános, illetve középiskolai oktatásban az OK új szabályai által hozzájárul a kisebbségek identitásának megőrzéséhez, másfelől azonban ez a módszer megteremtette a nyelvi elszigetelődés és szegregálódás lehetőségét is.

A gyakorlatban az alapfokú és középfokú oktatásban még mindig kedvelt etnikailag szeparált osztályok, illetve épületek létrehozása, ami ugyan hozzájárulhat a konfliktusok elkerüléséhez, ugyanakkor természetesen nem tud hozzájárulni az integrálódáshoz és a valóban multietnikus állam létrehozatalához. További probléma, hogy bár a macedón nyelv oktatása kötelező

az iskolában, az albán iskolákban ez sok esetben pusztán formális képzést jelent.

A felsőoktatás reformjának is kettős hatása van: ahogy említettem korábban, az állami fenntartású tetovói albán egyetem mellett létezik ugyanis egy magánegyetem, a SEU, ahol albánok és macedónok tanulnak együtt, és ez részben elősegíti az etnikumok közötti kommunikációt. Másrészt azonban a tetovói egyetem megint csak az elkülönülést erősíti, és a kölcsönös sztereotípiák és előítéletek erősödését okozhatja.

Abban az esetben, ha a közösségek a nyelvi jogokat, illetve az oktatáshoz kapcsolódó jogokat arra használják fel, hogy elkülönüljenek egymástól, és nem arra, hogy a kölcsönös megértést erősítsék, illetve egy multietnikus államot építsenek fel, akkor ezek a jelenleg alkotmányosan, illetve nemzetközileg biztosított jogok lesznek a legnagyobb kihívói a jövőbeni közös fejlődésnek, hiszen meghatározzák a fiatal nemzedékek tudását, gondolkodásmódját.

(További következmények) Végül fontos tekintetbe venni azokat a következményeket, amelyek a decentralizáció sikerességét meghatározhatják Macedóniában. Ilyen például a szervezett bűnözés elterjedtsége, amely fenyegeti az ország stabilitását, és a meg nem oldott kisebbségi problémákkal együtt akár súlyos fegyveres konfliktushoz is vezethet, ahogy azt 2001-ben láthattuk.

Az OK *végrehajtási időszakának* sikeressége is egy nagy kérdőjel: a fogalom azt jelenti, hogy a jogi alapok lerakása megtörtént, és a politikai-gyakorlati megvalósítás időszaka zajlik jelenleg is. A siker mindenekelőtt a kormányzó és ellenzékben lévő politikai erők együttműködésétől függ, illetve attól, hogy ezek az erők mennyire átláthatóak, hitelesek az állampolgárok szemében.

Egy harmadik fontos tényező továbbá az Ohridi Keretegyezmény pontos végrehajtása, illetve hatásának felelősségteljes monitoringja.

Végezetül a decentralizáció sikerét nagymértékben befolyásolhatják olyan kérdések, amelyek nem etnikai eredetűek, de könnyen etnicizálhatóak, mint például a munkanélküliség, az infrastruktúra hiánya, az iskolai engedélyek kiadása, a közigazgatás megszervezése vagy a finanszírozás kérdése.⁴⁹

Az EU szerepe

Három szempontból játszott és játszik meghatározó szerepet az Európai Unió a macedóniai átalakulásban: 1. a fegyveres konfliktus kezelésében, 2. az állam stabilitásában, 3. a csatlakozás lehetőségének felkínálásával. Általánosságban elmondható, hogy a lezajlott közigazgatási átszervezés folyamatában mindenképpen fontos tényező volt, hogy a decentralizáció maga egy európai fogalom és érték, az európai kormányzás bevett standardja, és Macedónia számára az európai értékek követése fontos célkitűzés.⁵⁰

(*Konfliktus-menedzsment*) Az EU mindenekelőtt meghatározó szerepet játszott abban, hogy a nemzetközi közösség gyors és koordinált módon reagált 2001-ben a macedóniai atrocitásokra, amelynek köszönhetően sikerült elkerülni 10 éven belül a harmadik súlyos krízist a Balkánon.⁵¹ Az amerikai diplomácia mellett az EU volt továbbá az a szervezet, amely részt vett az Ohridi Keretegyezmény megszövegezésében, és azt alá is írta mint az egyezmény egyik biztosítója.

Nem kizárólag a polgári rendezésben vett részt azonban az európai integráció, hanem a NATO mellett katonai erővel is jelen volt Macedóniában. Az úgynevezett Concordia akció volt az első EU-katonai akció 2003-ban, amikor is az EU átvette a NATO-tól a katonai jelenlétet egy misszióban.

(*Stabilizáció*) Az EU jelenléte a konfliktust követően több szempontból biztosított az országban: egyfelől folyamatosan ellenőrzi az Ohridi Keretegyezmény végrehajtását diplomáciai úton, illetve konkrétan az EU-hoz történő majdani csatlakozás előkészítő eszközeivel motiválja az országot a stabilitás, szuverenitás megerősítésében, az állami intézményrendszer kiépítésében.

Így például 2001 őszén az EU képviselője megfenyegette Macedóniát, hogy egy, az ország számára forrásokhoz való jutás szempontjából fontos donorkonferencia nem kerül megrendezésre abban az esetben, ha a parlament nem fogadja el azokat az alkotmányos változtatásokat, amelyeket az Ohridi Keretegyezmény megkövetelt. Ezt követően 2001 novemberében elfogadásra került az alkotmány módosítása, és így 2002 márciusában megtartották a konferenciát.

A stabilizáció folyamata összetett, átmeneti, speciális státuszt jelent, amelyre az EU 2001 óta különösen nagy hangsúlyt helyez Macedóniában. Maga az Ohridi Keretegyezmény megalkotása is ennek a folyamatnak volt a része, hiszen röviddel a fegyveres konfliktus után került elfogadásra, és bizonyos tekintetben a csatlakozási előkészületek lépései is ide sorolhatóak.

(*A csatlakozás*) Az ország euroatlanti integrációja egyike azon kevés ügyeknek, amelyekben Macedónia valamennyi közössége egyetért. 2003-ban a thesszalóniki csúcson erősítette meg az EU, hogy a nyugat-balkáni országok mindegyike csatlakozni fog az Európai Unióhoz. Macedónia volt a térség első országa, amely 2001-ben csatlakozott a Stabilitási és Társulási Megállapodáshoz, és 2004-ben benyújtotta tagsági kérelmét. Bár vízummentesség 2009 decemberétől illeti meg Macedónia állampolgárait, azonban a csatlakozási tárgyalásokat nem tudta megkezdeni, főleg Görögországgal fennálló névvitája miatt.

Mindezek ellenére azonban a csatlakozás támogatottsága magas a társadalomban, és valamennyi kormány számára prioritásként jelenik meg. Az Eurobarometer adatai szerint a lakosságnak 71,64%-a gondolja, hogy a csat-

lakozás jó dolog, és 74%-a vár előnyöket tőle. A vizsgálat megerősítette az állampolgárok pozitív viszonyulását az EU-hoz. Az EU-csatlakozás támogatottsága, összehasonlítva az összes csatlakozásra váró országgal, a legmagasabb Macedóniában.⁵² 2010-ben a támogatottság csökkent ugyan (73%),⁵³ 2011-ben kissé nőtt (74%),⁵⁴ majd 2012-ben pedig ez az arány 70%,⁵⁵ így a támogatók aránya még mindig a legmagasabb a csatlakozásra váró országok között.

A sikeres csatlakozás egyfelől anyagi forrásokat biztosít az országnak a további fejlődéshez, és a fragmentálódás elkerüléséhez is hozzájárulhat: megszüntethet bizonyos etnikai feszültségeket az országban, mivel az EU hatalmas játéktere érvényesülési lehetőséget biztosít a kisebb csoportok számára is és a régiókban, az EU-s polgárság, illetve az emberi jogok védelme által.⁵⁶ A csatlakozást követően így a hatalommegosztás mikéntje a közigazgatásban is veszíthet jelentőségéből.

Az Európai Bizottság rendszeres országjelentései fontos eszközei a felkészülési folyamatnak, és a decentralizáció eredményeinek ellenőrzésében is meghatározó szerepük van. A legutóbbi országjelentés⁵⁷ is megjegyzi ugyanakkor, hogy a romák és törökök továbbra is alulreprezentáltak a közszférában, hangsúlyozza néhány közigazgatási egység rossz gyakorlatát a szeparált etnikai vonalak miatt, a romák integrációjának ügyét, továbbá az etnikumok közötti bizottságok működési problémáit.

A decentralizáció középső szintjei, az úgynevezett régiók is fontosak az EU-csatlakozás során,⁵⁸ annak ellenére, hogy politikai és kormányzási szempontból kevésbé relevánsak. A régiók Macedóniában etnikailag heterogének, és sokkal jobban kiegyensúlyozottak, mint az opstinák. Ugyanakkor a kisebbségvédelem szempontjából nincs jelentőségük, mivel hatáskörök nem kerültek hozzájuk, így határaik nem is vitatottak a közösségek részéről.

A nyugat-balkáni országoknak – köztük Macedóniának is – a csatlakozáshoz a korábbiakhoz képest kibővített feltételeket kell teljesíteniük, és a tárgyalások is jobban elhúzódnak időben, mint korábban. Ugyanakkor az állam működéséhez, a decentralizáció megvalósításához az EU anyagi és humán segítsége elengedhetetlen. A folyamat lassú volta ellenére úgy tűnik, hogy a politikusok és az állampolgárok is megértették az EU szerepét, és fennmaradt a társadalomban a csatlakozás pozitív karaktere.

Összefoglalás

Macedónia decentralizációs folyamatának elemzése során a reformok jogrendszerre, állam működésére és társadalomra gyakorolt hatásának vizsgálatával arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a decentralizációs folyamat erősíti-e az ország multietnikus jellegét.

Annak ellenére, hogy az Ohridi Keretegyezmény kifejezett célja az volt, hogy egy multietnikus államot építsen ki, a valóságban a keretegyezmény és az alkotmány Macedóniában egy olyan államot hozott létre, amely két közösség hatalommegosztására épül: a macedónokéra és az albánokéra, továbbá a rendszer etnikai jellegű kérdések mentén feszültségeket okoz a társadalomban. A multietnikus jelleg helyett a kialakuló állam így inkább tűnik bietnikusnak, ahol a kisebb közösségek, csoportok nem részesülnek bizonyos jogokból, illetve a decentralizáció előnyeit nem élvezik a macedónokkal és albánokkal egyenjogúan. Így a vizsgálat eredményei szerint az állam nem teljesíti a multietnikus állam követelményét.

Mindazonáltal a reformok problematikusak a két legnagyobb közösség szempontjából is: a biztosított jogok, illetve a közigazgatási egységek struktúrája megteremti az albánok számára a lehetőséget, hogy társadalmukat a többi közigazgatási egységtől és közösségtől elszeparálják, illetve hogy további kulturális és területi jogokat követeljenek ezáltal maguknak.

A macedónok szintén igazságtalannak találják a kialakított államműködési rendet, de úgy tekintenek rá, mint ami szükséges ahhoz, hogy egy fegyveres konfliktust elkerüljenek. Ugyanakkor a macedón közösségen belül erős a félelem a terület vagy az állam függetlenségének elvesztését illetően is, hiszen mindkét szempont meghatározó a macedón nemzeti identitás számára.

Ezek a következmények egyben válaszok a vizsgálat fő kérdéseire is: a decentralizáció nem sikeres a multietnikus államépítés szempontjából Macedóniában. Valójában az állam sokkal inkább egy föderális berendezkedés felé mozdult el a kialakított struktúrával, amit eredetileg azonban szeretett volna elkerülni. Annak ellenére, hogy néhány kiegészítés és módosítás a jogalkotásban az utóbbi években törekedett arra, hogy a rendszer kiegyensúlyozottabb legyen, azonban valódi változást nem sikerült elérni.

Ugyanakkor igaz az, hogy az Ohridi Keretegyezmény sikeresen zárt le rövid idő alatt egy fegyveres konfliktust 2001-ben, és komoly etnikai feszültség azóta sem volt Macedóniában, így ezt a fontos célt elérte az OK.

Vizsgálataimban arra a következtetésre jutottam továbbá, hogy a nemzetközi szervezetek szerepe, továbbá az ország Európai Unióhoz fűződő viszonya meghatározó a decentralizáció és a kisebbségvédelem szempontjából. Egy olyan gyenge állam számára, mint Macedónia, meghatározó volt az EU koordinálása és motivációja a folyamatban. A külső erők továbbra is meghatározó motiváló erőként hathatnak, ugyanakkor nem szabad szem elől téveszteni azt a szempontot, hogy a pártok megegyezésre való hajlandósága tudja csak keresztülvinni, ténylegesen megvalósítani a kívánt reformokat, és további lépéseket tenni a kisebbségvédelem, decentralizáció terén.

Vizsgálataimból azonban arra a végkövetkeztetésre jutottam, hogy az Ohridi Keretegyezmény gyakorlati-politikai megvalósításának eredményei, továbbá a többségi-kisebbségi közösségek egymáshoz való viszonyában és

arányában bekövetkező jövőbeni változások nagyon hamar szükségessé tehetik a macedón hatalommegosztási rendszer újragondolását Macedóniában.

Jegyzetek

- 1 KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
- 2 Sztatistitski godisnik na Republika Makedonija 2007, Drzsaven zavod za sztatistika, Szkopje, 2008.
- 3 TODOROV, Varban: A Balkán etnikai, vallási problémái és Bulgária helye, *Regio*, 1995/3., 181–197. p., <<http://epa.oszk.hu/00000/00036/00022/pdf/07.pdf>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- 4 HÁRY Szabolcs: Macedónia népességföldrajzának főbb jellemzői, In: VATI Tamás – KOVÁCS János – HÁRY Szabolcs – PAP Norbert – REMÉNYI Péter – VÉGH Andor – M. CSÁSZÁR Zsuzsanna – PÓKA Ferenc: A Balkán keresztútján: Macedónia a XXI. század elején, *Balkán Füzetek*, 6. szám, PTE TTK FI Kelet-Mediterrán és Balkán Tanulmányok Központja, Pécs, 2008, 41–53. p., 46. p.
- 5 CACA, Gjorgi: Status and Rights of Nationalities in the Republic of Macedonia, In: PETTIFER, James: *The New Macedonian Question*, Palgrave, Basingstoke, 2001, 148–164. p.
- 6 KYMLICKA, Will – STRAEHLE, Cristine: Cosmopolitanism, Nation-States and Minority Nationalism, In: KYMLICKA, Will: *Politics in Vernacular*, Oxford University Press, New York, 2002, 234–235. p.
- 7 KIS János: Túl a nemzetállamon, *Beszélő*, 1996/2., 24–35. p., 26–27. p.
- 8 LAKE, David – ROTHCHILD, Donald: *Political Decentralization and Civil War Settlements*, Paper prepared for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 32. p., <<http://weber.ucsd.edu/~dlake/Working%20Papers/Lake%20Rothchild%20final.pdf>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- 9 Ohrid Framework Agreement: <http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- 10 BIEBER, Florian: Partial Implementation? Partial Success: The Case of Macedonia, In: RUSSELL D. – O'FLYNN, I. (ed.): *New Challenges for Power Sharing: Institutional and Social Reform in Divided Societies*, Pluto, London, 2005, 107–122. p.
- 11 ENGSTRÖM, Jenny: Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2002/1, European Centre for Minority Issues, Flensburg, 13. p., <<http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2002/nr1/Focus1-2002Engstrom.pdf>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- 12 MALESKA, Mirjana: What kind of political system did Macedonia get after the Ohrid Peace Agreement?, *New Balkan Politics*, 2005, Issue 9, <<http://www.newbalkanpolitics.org.mk/item.php?id=111#.UrXKUbTIOZ8>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- 13 LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, CT, 1999; HOROWITZ, Donald: *Ethnic Groups in Conflict*, Univeristy of California Press, 1985.

- ¹⁴ LYON, Aisling: Municipal Minority Protection in the Republic of Macedonia. Preserving a multi-ethnic state?, *Federal Governance*, 2011, vol. 8, no. 3, 28–49. p., <<http://library.queensu.ca/ojs/index.php/fedgov/article/view/4383>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ¹⁵ HÁRY Szabolcs – M. CSÁSZÁR Zsuzsa: Az albán kisebbség és oktatása Macedóniában, In: VATI-KOVÁCS-HÁRY-PAP-REMÉNYI-VÉGH-M. CSÁSZÁR-PÓKA: *i.m.*, 62–70 p., 63. p.
- ¹⁶ ORDANOSKI, Saso – MATOVSKI, Alexandar: Between Ohrid and Dayton: The Future of Macedonia's Framework Agreement, *Südosteuropa Mitteilungen*, Issue No.4/2007, 46–59. p.
- ¹⁷ PAP Norbert – REMÉNYI Péter – VÉGH Andor: Országtanulmány, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, In: VATI-KOVÁCS-HÁRY-PAP-REMÉNYI-VÉGH-M. CSÁSZÁR-PÓKA: *i.m.*, 19–40. p., 25. p.
- ¹⁸ ENGSTRÖM: *i.m.*, 13. p.
- ¹⁹ Ohrid Framework Agreement.
- ²⁰ RAGARU, Nadege: Macedonia: Between Ohrid and Brussels, *Centre d'études et de recherches internationales*, 2008, September, 18. p., <<http://spire.sciences-po.fr/hdl:/2441/1d1v1hp8p7t3k7k972q97ek4g/resources/macedonia-between-ohrid-and-brussels-long-version.pdf>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ²¹ HÁRY – M. CSÁSZÁR: *i.m.*, 62. p.
- ²² Analytica: *Conceptualizing decentralization trend sin Macedonia*, Brief, 22 August 2006, <<http://www.analyticamk.org/files/ReportNo2.pdf>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ²³ ENGSTRÖM: *i.m.*, 9. p.
- ²⁴ RFL/RL Balkan Report, 17 August 2001, vol. 5, no. 58.
- ²⁵ Constitution of the Republic of Macedonia 1991, <<http://www.sobranie.mk/en/default-en.asp?ItemID=9F7452BF44EE814B8DB897C1858B71FF>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ²⁶ RAGARU: *i.m.*, 10–11. p.
- ²⁷ OSCE: Decentralization Survey 2009, OSCE, Skopje, 56. p. <<http://www.osce.org/skopje/41048>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ²⁸ MARKO, Joseph: The Referendum on Decentralization in Macedonia in 2004. A Litmus Test for Macedonia's Interethnic Relations, *European Yearbook for Minority Issues 2004–2005*, Vol. 4, 707. p.
- ²⁹ *Official Gazette of the Republic of Macedonia: Law on the Use of Flags of the Communities in the Republic of Macedonia*, Government of the Republic of Macedonia, Skopje.
- ³⁰ GEORGIEVSKI, Boris: Law on Flags is Red Rag to Macedonian Opposition, *Institute for War and Peace Reporting*, BCR Issue 566, 21 July 2005, <<http://iwpr.net/report-news/law-flags-red-rag-macedonian-opposition>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ³¹ LYON, Aisling: Municipal Minority Protection in the Republic of Macedonia. Preserving a multi-ethnic state?, *South East Europe Student Research Conference*, 2010, <<http://library.queensu.ca/ojs/index.php/fedgov/article/download/4383/4401>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ³² OSCE: Spillover Monitoring Mission to Skopje, Unpublished memo on National Minority Rights in the Former Yugoslav Republic of Macedonia OSCE, Skopje, 2009.

- ³³ U.S. Department of State: 2009 Human Rights Report: Macedonia, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *2009 Country Reports on Human Rights Practices, Report*, March 11, 2010, <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136044.htm>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ³⁴ BROWN, Keith – FARISIDES, Paulette – ORDANOSKI, Saso – FETAHU, Agim: *Ohrid and Beyond. A Cross-ethnics Investigation into the Macedonian Crisis*, Institute for War and Peace Reporting, London, 2002, 16. p.
- ³⁵ *The Process of Decentralization in Macedonia. Prospects for Ethnic Conflict Mitigation, Enhanced Representation, Institutional Efficiency and Accountability*, Institute for Regional and International Studies, Sofia–Skopje, 2006, <<http://www.iris-bg.org/files/Macedonia%20Decentralization%20Fullreport%20Appendix.pdf>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ³⁶ *Uo.*
- ³⁷ Commissions for Inter-Ethnic Relations in Municipalities of Macedonia (FYROM), Research Report, Stability Pact for South Eastern Europe, Germany, February 2008, 2. p.
- ³⁸ Community Development Institute: Committees for Interethnic Relation: Establishment, mandate and existing experiences, CDI Tetovo, 2007, Commissions for Inter-Ethnic Relations in Municipalities of Macedonia (FYROM), Research Report, Stability Pact for South Eastern Europe, Germany, February 2008, 14. p.
- ³⁹ SCHÖPFLIN, George: *Nations, Identity, Power. The New Politics of Europe*, Hurst and Company, London, 2000, 35. p.
- ⁴⁰ ENGSTÖRM: *i.m.*, 13. p.
- ⁴¹ STEFANOVSKI, Ivan: *Comparative Analysis between the Inter-Ethnic Cleavages in Macedonia, Kosovo and Serbia, Possible Solutions*, South East Europe Student Research Conference, 2010.
- ⁴² UNDP, Macedonia, June 2007, Early Warning Report, Skopje, 2007, 49. p.
- ⁴³ RAGARU: *i.m.*, 21. p.
- ⁴⁴ ATANASOV, Peter: Macedonia Between Nationalism(s) and Multiculturalism. The Framework Agreement and its multicultural conjectures, *Sociologija*, Vol. XLV, No. 4, 2003, 303–316. p., 314. p., <<http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2003/0038-03180304303A.pdf>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ⁴⁵ Balkananalysis: Behind the Turkish Boycott in Macedonia: Interview with Kenan Hasipi, 24-02-2005.
- ⁴⁶ RAGARU: *i.m.*, 19–20. p.
- ⁴⁷ BIEBER, Florian: Partial Implementation? Partial Success: The Case of Macedonia, In: RUSSELL, D. – O'FLYNN, I. (ed): *New Challenges for Power Sharing. Institutional and Social Reform in Divided Societies*, Pluto, London, 2005, 112. p.
- ⁴⁸ Government of the Republic of Macedonia: Strategy for equitable representation of the members of the non majority communities, Skopje, 2007.
- ⁴⁹ UNDP, Socio-economic Disparities among Municipalities in Macedonia, Skopje, UNDP, November 2004.
- ⁵⁰ *Analytica: i.m.*

- ⁵¹ GIANDOMENICO, Jessica: *Democratization in the Western Balkans: all in the name of EU Enlargement?*, SWEPSA Conference 26–27 September, 2008, 11. p. <<http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:54550/FULLTEXT01>> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ⁵² *Eurostat* 71, 85. p., <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_std_part1.pdf> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ⁵³ *Eurostat* 73, 137. p., <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_en.pdf> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ⁵⁴ *Eurostat* 75, 32. p., <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_en.pdf> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ⁵⁵ *Eurostat* 77, 58. p. <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ⁵⁶ ATANASOV: *i.m.*, 314. p.
- ⁵⁷ Commission Staff Working Document: The Former Yugoslavia Republic of Macedonia, *Progress Report*, 2012, 17. p., <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf> (letöltve: 2013. 12. 27.).
- ⁵⁸ The Process of Decentralization in Macedonia..., 28. p.