

Juhász József

Föderalizmus és nemzeti kérdés

**Az etnoföderalizmus tapasztalatai Közép- és Kelet-
Európában**



GROTIUS E-KÖNYVTÁR / 63
2014

Sorozatszerkesztő

Horváth Jenő

A kiadvány a szerzőnek a Gondolat Kiadói Kör Kft. kiadásában (Budapest, 2010.) azonos címmel megjelent könyvének változatlan szövegű kiadása.

A kötet szerzői jogvédelem alatt áll. Annak teljes vagy részleges másolása, papír alapú vagy elektronikus felhasználása csak a szerző és a kiadó előzetes írásbeli engedélyével lehetséges.

© Juhász József

© Gondolat Kiadói Kör Kft.

© www.grotius.hu

Tartalomjegyzék

Előszó / 4

A föderális állam / 5

A föderális-unitárius kettősség / 6

Föderalista elméletek és ideológiák / 11

Az amerikai–német territoriális forma / 15

Az Európai Unió föderalista szemmel / 22

Az etnoföderalizmus Nyugaton / 24

Svájc / 24

Kanada / 27

Belgium / 32

Az etnoföderalizmus az afroázsiai térségben / 38

Föderalista tervek Közép- és Kelet-Európában / 40

Keletközép-európai uniós tervezetek / 41

A Balkán-föderáció eszméje / 46

Szovjetunió / 51

A bolsevik nemzetiségpolitikai koncepció / 51

A szovjet szövetségi állam / 59

Egypártrendszer és föderalizmus / 67

A peresztrojkától a felbomlásig / 69

Jugoszlávia / 80

A föderalizmus kérdése 1918 előtt / 80

A zágrábi Szlovén–Horvát–Szerb Állam / 84

Az autonóm Horvát Bánság / 89

Az AVNOJ és a föderalizmus / 94

A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság / 99

Alkotmányreformok 1953 és 1971 között / 105

A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság / 113

A nacionalizmusok újjáéledése / 122

A felbomlás / 129

Csehszlovákia / 137

A föderalizáció előzményei / 137

Az 1968-as átszervezés / 147

A rendszerváltás után / 149

A poszt-szocialista föderációk / 154

Oroszország és a FÁK / 155

Szerbia–Montenegró / 161

Bosznia-Hercegovina / 166

Összegzés (Az etnoföderalizmus lehetőségei és korlátai) / 173

Táblázatok és térképek / 186

Bibliográfia / 196

Előszó

A föderalizmus kérdései manapság nem tartoznak a történetírás és a politológia legkurrensebb témakörei közé. Pedig a közelmúlt olyan eseményei, mint az államszocialista szövetségi államok felbomlása, Belgium föderalizálása, vagy éppen a szövetségi rendszerről folyó spanyol, olasz és kanadai viták érdekessé tehetik a témát, az európai integráció jövője szempontjából pedig kifejezetten tanulságosak lehetnek a különféle föderalista elméletek és kísérletek. Jelen írásban a föderalizmus általános jellemzőinek és a nyugati etnoföderális államok sajátosságainak a felvázolása után a közép- és kelet-európai etnoföderalizmus történetének a bemutatására, a térség többnemzetiségű szövetségi államainak az összehasonlító elemzésére teszünk kísérletet.

A dolgozat elkészítésekor támaszkodtam az ebben a tárgykörben írt korábbi tanulmányaimra,¹ valamint azoknak a kollégáimnak a tanácsaira, akik értékes kritikáikkal segítették a dolgozat egyes fejezeteinek a végső megformálását. Nekik – Hamberger Juditnak, Palotás Emilnek, Krausz Tamásnak, Benedek Gábornak, Sz. Bíró Zoltánnak – ezúton is szeretném kifejezni őszinte köszönetemet.

¹ *Föderalista elméletek és kísérletek*. Múltunk 2003/1.; *Ethno-federalism: Challenges and Opportunities*. International Problems (Belgrád) 2005/3.; *A föderalizmus a kelet-európai történelemben*. In: Krausz T. (szerk.): *Kelet-Európa: történelem és sorsközösség - Tanulmányok Palotás Emil professzor 70. születésnapjára*. ELTE, Budapest 2006; valamint a jugoszláv föderáció kapcsán a *Volt egyszer egy Jugoszlávia* (Aula 1999) c. könyvem II. és IV. fejezetének egyes részei.

A föderális állam

A történettudományi, politikaelméleti és alkotmányjogi kézikönyvek a modern államokat a szuverenitás gyakorlásának egységes vagy megosztott formája, illetve az állami struktúrák ebből fakadó szerkezete, területi felépítése szerint két alaptípusba sorolják: az *egységes* és az *összetett államok* típusába. Jelenleg a világ csaknem kétszáz országának² a nagy többsége egységes (unitárius, unitáris) államként funkcionál, azaz szuverenitását egyetlen államszervezet és jogrend keretében gyakorolja. Ebben az esetben az adott ország területe központi irányítás alatt áll és a központi kormányzat hatalmát nem korlátozzák egyéb állami jellegű szervezetek, jóllehet szubnacionális szintű, regionális és helyi önkormányzatok természetesen létezhetnek. Az összetett állam mai tipikus formája a szövetségi állam, más néven *föderáció* (a latin „foedus”: szerződés, szövetkezés szóból). A föderatív államban két szuverén van jelen egy adott területen, többé-kevésbé világosan megosztott funkciókkal és jogkörökkel: az unió és az egyes tagállamok,³ illetve azok jogrendje. Jelenleg a világ országainak mintegy harmada alkalmazza az összetett államiság valamilyen formáját, de ebből csak kéttucatnyira tehető a föderációk, a szűkebb értelemben vett szövetségi államok száma.⁴ Viszont ezek többnyire nagy lélekszámú országok, így föderatív keretek között él a világ népességének a kétötöde.

² Pontosabban 193, ha az ENSZ-tagállamok számát tekintjük mérvadónak (2008 elején 192) és ahhoz hozzáadjuk a Vatikánt. Ugyanakkor ez a szám nem tartalmazza a frissen elszakadt Koszovót, sem más, a nemzetközi közösség által el nem ismert állami entitásokat, pl. az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot.

³ A föderációk alkotóegységeit az egyes országokban eltérően nevezik: állam, köztársaság, tartomány, kanton, régió, terület. Jelen írásban rendszerint a tagállam elnevezést használjuk.

⁴ A föderális államok számát illetően a szakirodalomban eltérő adatokkal találkozhatunk attól függően, hogy az egyes szerzők milyen rokonformákkal számolnak, illetve de jure vagy de facto állapotokat vesznek-e számításba (ld. a 9. jegyzetet is). A *Handbook of Federal Countries 2002.* c. kézikönyv például a következő 25 államot sorolja a föderális politikai rendszerű országok közé: Argentína, Ausztrália, Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Brazília, Comore-szigetek, Dél-Afrika, Egyesült Arab Emírátságok, Egyesült Államok, Etiópia, India, Jugoszlávia (Szerbia-Montenegró), Kanada, Malajzia, Mexikó, Mikronézia, Németország, Nigéria, Oroszország, Pakisztán, Spanyolország, St. Kitts-Nevis, Svájc, Venezuela (www.forumfed.org/federalism/cntrylist.asp?lang=en 2006.04.24). A későbbi fejlemények alapján ebből a listából ki kell vennünk Szerbia-Montenegrót, ill. azzal

Jelen tanulmány másik gyakran használt alapfogalmát, a nemzetet és a vele összefüggő kategóriákat (etnikum, nemzetállam, nemzetiség, stb.) még nehezebb lenne definiálni, mint a föderációt. Írásunk azonban a föderalizmus kérdéseivel foglalkozik, ezért az alapvető tartalmi kifejtéshez ezúttal elég utalnunk a nemzet mibenlétével kapcsolatos különböző, gyakran igen eltérő felfogásokra és vitákra, valamint a nemzetté válás „klasszikus” nyugati és sajátos kelet-európai vonásaira.⁵ Ezek alapján a továbbiakban, leginkább az ún. primordialista iskola mérsékelt (a modernizáció fontosságát is elismerő) irányzataira támaszkodva *etnikumon* általában a „nyers”, kulturális és politikai öntudatában fejletlenebb, laza kötődésű nyelvi-származási csoportokat értjük, amelyeket gyakran (főleg Nyugaton) egy-egy nagyobb nemzeti közösségen belüli alcsoportnak tekintenek. *Nemzet*en viszont azokat a polgári átalakulás nyomán kialakuló, szilárd politikai és kulturális azonosságtudattal bíró, integrált társadalmi közösségeket értjük, amelyeket különféle sajátosságok forrasztanak össze,⁶ és amelyek két alaptípusba sorolhatók. A nyugati fejlődésben a nemzetek állampolgári közösségként, több etnikum államilag szervezett egybeolvasztásával jöttek létre (politikai vagy államnemzet), a kelet-európai történelemben viszont egy-egy etnikum fejlődésével, integrált politikai-kulturális egységgé válásával alakultak ki (etnokulturális nemzet, amelynek a tagjai nem feltétlenül élnek egyazon államban). *Nemzetállamnak* pedig azokat a modern államokat tekintjük, amelyek szervezőelve a nemzeti integráció (s nem valamilyen tradicionális, dinasztikus-birodalmi vagy vallási elv), emellett többé-kevésbé homogének, vagy legalábbis a domináns nyelvi-etnikai csoportra támaszkodva szervezeten törekszenek a homogenizációra.

A föderális-unitárius kettősség

A föderációknak természetesen nincs „egységes és kötelező” modelljük, de legfontosabb jellemzőik, bizonyos kivételekkel főszabályként érvényesülő – és sok szerzőnél visszatérő definíció-elemként szereplő rendezőelveik felvázolhatók. Az alkotmányosan védett *szuverenitás-megosztás* általános, de meglehetősen elvont alapelvén túl ezek között említhetjük az *unió primátusát*. Ez nyilvánul meg abban, hogy a nemzetközi jogalanyisággal az unió rendelkezik, s hogy a szövetségi alkotmány és törvények elsőbbséget élveznek a tagállami alkotmányokkal, illetve törvényekkel szemben. Az unió feladata a közös (a tagállamok mindegyikét vagy többségét érintő) funkciók ellátása, valamint a társadalmi-gazdasági rendszer egységes jellegének a

egészíthetjük ki, hogy a föderatív elvekből indul ki több válságzóna (Irak, Ciprus, Moldova, Sri Lanka, Szomália, Szudán) számára előterjesztett nemzetközi rendezési terv.

⁵ A kérdés magyar nyelvű szakirodalmából ld. Kántor Z. (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. Rejtjel, Budapest, 2004.; Romsics I.: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet- Közép- és Délkelet-Európában a 19-20. században*. Napvilág, Budapest, 1998. (I. rész); Györi Sz. R.: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris, Budapest, 2006. (I. rész).

⁶ A nemzetet még soha senkinek nem sikerült definiálnia, de a nemzeti egybetartozás ismérvei közül a leggyakrabban említettek a nyelvi és kulturális egység, a közös politikai-jogi és gazdasági keretekben megtestesülő területi egybetartozás, a közös leszármazás (valósága vagy mítosza), valamint mindennek a „szubjektív oldala”, az adott közösség tagjainak összetartozás-tudata.

biztosítása. Ezért tipikusan az unió feladat- és jogkörébe tartoznak a külpolitika, a hadsereg, a monetáris rendszer, az általános közpolitikai keretszabályozás és a tagállamközi kompenzációs mechanizmusok. Az egyéb területek már tagállami kompetencia alá tarthatnak, de a valóságban igen gyakran a szövetségi és a tagállami kormányzat meghatározott munkamegosztás alapján ellátandó közös feladatának számítanak. A két szint közötti esetleges hatásköri vitákat rendszerint valamilyen egyeztető mechanizmussal rendezik, ám az egyeztetés eredménytelensége esetén a végső szót maga az uniós szint – általában alkotmánybíróság vagy ilyen funkciót is betöltő legfelső bíróság – mondja ki. A tagállamok közvetlenül is kooperálhatnak egymással, de a horizontális együttműködés nem kaphat államjogi tartalmat, azaz nem alakulhat a tagállamok egy csoportját integráló belső, partikuláris „államszövetséggé”. Ugyancsak fontos közös jellemzője a föderációknak a *közvetlen tagállami részvétel* a szövetségi döntéshozatalban. Ezen közvetlen részvétel legfőbb intézménye a kétkamarás szövetségi parlament felsőháza, vagyis a népképviselői alsóház melletti, tagállami képviselőre épülő második kamara. Ezek a felsőházak tipikus esetben felülreprezentálják a kisebb tagállamokat, s jogosítványaik az alsóházzal kiegyenlítettek vagy középerősek, így stabil pozíciókat biztosítanak a tagállamoknak a szövetségi alkotmányozásban és törvénykezésben; sőt a kettős (állampolgári és tagállami) többség elve alapján az alkotmánymódosításokhoz általában szükséges még a tagállamok (gyakran minősített) többségének a közvetlen hozzájárulása is.

A negyedik legfontosabb közös jegynek a föderáció tagjainak *állami jellegét* tekinthetjük. Általában rendelkeznek jogosítványukat autonóm módon meghatározó, alkotmány-jellegű alaptörvénnyel, törvénykezési joggal, önálló költségvetéssel és adókiutalási joggal, esetleg - a kettős állampolgárság egyik formájaként, az uniós mellett - saját állampolgársági jogvisonnyal, továbbá státuszuk alkotmányos védelem alatt áll.⁷ Ezen a ponton különbözik leginkább a föderációk és az egységes államok szerkezete. Igaz persze, hogy a tagállami szuverenitás ma már, a 19-20. századi centralizációs folyamatok után csak korlátozottnak és belsőnek tekinthető, vagyis a gyakorlatban a föderalizmus „csupán” a belső szuverenitásnak a központi hatalom és a regionális kormányzatok közötti alkotmányos felosztása. Másképp fogalmazva: a föderatív államszerkezet a hatalommegosztás egyik, területi formája, amelyben a regionális igazgatás és önkormányzat kerete a tagállam. Ugyanakkor szubnacionális jellegű területi önkormányzatok az egységes államokban is léteznek, sőt néhány radikálisan decentralizált unitárius demokráciában azok önállósága a gyakorlatban nagyobb, mint egyes (akár nem is diktatórikus!) föderációkban a tagállamoké: elég összevetnünk ebben a tekintetben a spanyol és az osztrák közigazgatást. Csakhogy az egységes állam szubnacionális szintje, regionális önkormányzatai nem birtokolják a szuverenitás elemeit, nem rendelkeznek állami minőséggel. Ezért a decentralizáció

⁷ A föderalizmus egyik gyakran idézett politológus-elemzője, az amerikai W. Riker szerint például három feltétel teljesülése esetén tekinthetünk föderálisnak egy politikai rendszert: ha egy adott terület és népesség feletti kormányzat kétszintű; ha mindkét szint rendelkezik önálló, a másiktól független cselekvési lehetőségekkel; és ha ezeket az autonóm cselekvési lehetőségeket alkotmányos garanciák védik. Az egyes föderális politikai rendszereket pedig központosítottságuk foka (erősebb-gyengébb) szerint csoportosíthatjuk egy centralizált-periferizált tengely mentén. Ld. W. Riker: *Federalism: origin, operation, significance*. Little, Brown and Co., Boston, 1964., 5–6.,11.

önmagában még nem hoz létre föderatív szerkezetet. Az egységes állam regionális önkormányzatai nem „saját jogon”, hanem származékosan, az egységes hatalom központi kormányzatától kapott feladatként és lehetőségként gyakorolják funkcióikat. Ebből az első pillantásra csupán formalitásnak tűnő alapelvből fakad, hogy jogkörük nem alkotmányozási és (egyes regionalizált államokra jellemző kivételektől eltekintve) törvényhozási, hanem csupán szabályozási és igazgatási jellegű, s azt a központi kormányzat akár egyoldalúan is megváltoztathatja, csakúgy mint területi kiterjedésüket. A föderációban viszont a központi hatalomnak ilyen autoritása nincs: egy tagállam státuszának, jogkörének, határainak a megváltoztatásához az érintett tagállam közvetlen beleegyezése is szükséges.

Általánosságban elmondható még, hogy a föderalizmus nincs szoros korrelációban az államok csoportosításának más rendezőelveivel. A szövetségi államok alapulhatnak többféle társadalmi-gazdasági szerkezeten, etnikailag lehetnek homogének vagy heterogének, egyaránt összekapcsolódhatnak a republikánus és a monarchikus államformával, illetve a prezidenciális és a parlamentáris kormányzati rendszerrel. Ami a diktatúra-demokrácia kettősségét, illetve a westminsteri és a konszenzuális demokrácia-modelleket illeti, már valamivel szorosabb a kapcsolat. A szövetségi államok persze nem feltétlenül demokratikusak, lehetnek tekintélyuralmiak is, de ez esetben nem jelentenek valódi hatalommegosztást. Emellett a föderatív szerkezet – mint a heterogénebb társadalmakra jellemző kompromisszum a centralizáció és a decentralizáció, az állami egység és a történeti-regionális-etnikai sokféleség között – jobban illeszkedik a konszenzuális demokrácia-modellekhez. De itt is vannak fontos kivételek: az amerikai politikai rendszer például a föderatív szerkezethez kapcsolódó jegyeitől eltekintve inkább többségi jellegű, másfelől a konszenzus-elvű demokráciák korántsem mind föderálisak.

Az összetett államnak a manapság tipikus föderáción kívül más formái is vannak. Ezen államkapcsolatok (egyenjogú államok közötti tartós és intézményesült társulások, amelyek egyébként nem tekinthetők nemzetközi szervezeteknek) közül a legfontosabbak a perszónálunió, a reálunió és a konföderáció. A *perszónálunió* két vagy több monarchia közötti laza államkapcsolat, amelyben a társulás pusztán az uralkodó személyének azonosságát jelenti (némi erősebb formáját dinasztikus uniónak is nevezik: ez esetben a dinasztia közös, nemcsak az éppen uralkodó monarcha). Nemzetközi jogalanyisága nincs, az külön-külön illeti meg az egyes államokat, amelyek között a kapcsolat erőssége az uralkodó jogkörétől és valóságos hatalmától függ. A történelemből a perszónálunió számtalan példáját ismerjük, többek között a középkori magyar állam lengyel, cseh és Habsburg-kapcsolataiból, de a hajdani angol gyarmatok egy részét mindmáig összefűzik perszónáluniós szálak a volt gyarmattartóval: a brit uralkodó az Egyesült Királyság mellett még mintegy másfél-tucatnyi ország államfője. A *reálunió* a dinasztikus államkapcsolat szorosabb, a modern föderációhoz közelebb álló formája. Az uralkodó személyének azonossága mellett a reálunióba társult államokat összeköti az államügyek kisebb-nagyobb körének egyesítése és közös intézése, továbbá rendszerint államjogilag is rögzítették a közöttük fennálló perszónálunió folytonosságát (azaz dinasztikus uniót létesítettek). A reálunió tipikus példája volt az Osztrák–Magyar Monarchia, amely elvileg és a belső szuverenitás tekintetében két állam volt (noha a gyakorlatban a dinasztia hajlamos volt egységes egésznek tekinteni), de a nemzetközi szintén közösen, egy birodalomként lépett fel. Az egykori magyar–horvát, lengyel–

litván és a svéd–norvég államközösségek (legalábbis egyes időszakokban) szintén reáluniós kapcsolatnak minősíthetők.

A *konföderáció* (államszövetség) az államkapcsolatoknak a perszónálunióhoz hasonlóan laza formája. A föderatív egyesüléstől eltérően a konföderatív társulás során nem jön létre új, „felsőbb” állam, hanem a társult államok csupán közös intézményeket létesítenek bizonyos államügyek (leginkább a kül-, védelmi és vámpolitika) egyesített vagy egyeztetett intézésére. Ilyenformán a tagállamok maradnak a szuverenitás letéteményesei: nemzetközi jogalanyiságukat megtartják (még akkor is, ha a konföderáció maga is lehet nemzetközi jogalany), belső önállóságuk és kilépési joguk megmarad, államformáik különbözhetnek, egymás közötti kapcsolataikat pedig nem az alkotmányjog, hanem a nemzetközi jog alapján szabályozzák. A közös döntéshozatali mechanizmust rendszerint a tagállamok egyenlő képviselőitére és a kisebbségi vétóra (konszenzusra vagy minősített többségre) építik, s állampolgáraik nem kerülnek közvetlen kapcsolatba az uniós szinttel. Ebben az értelemben a konföderáció valóban csak állami és nem állampolgári közösség, mint ahogyan azt a modern demokratikus föderációk esetében láthatjuk. A konföderáció példáiként a szakirodalom legtöbbször az Egyesült Államok korai, alkotmányozás előtti történetét, a 11 szakadár déli állam polgárháborús szövetségét (Amerikai Konföderált Államok, 1861–65), az 1815–66 között fennállt Német Szövetséget, az 1848 előtti Svájcot, valamint az egykori gyarmatbirodalmak utódszervezeteit (Brit Nemzetközösség, Francia Unió) említi. Ezekből a példából látszik, hogy a konföderációk többnyire instabil szövetségi formának bizonyultak: föderációvá alakultak, más esetekben pedig felbomlottak vagy „felhígultak” (mint a Brit Nemzetközösség, amely napjainkra laza kooperációs keretként funkcionál, a nevéből a brit jelzőt elhagyó Nemzetközösséggé lazult). Konföderatív jellegűnek mondhatjuk a *társult államiság* azon formáit is, amelyekkel egyes kisállamok belső önállóságuk megőrzésével kapcsolódnak nagyobb szomszédjukhoz, például Liechtenstein Svájc, vagy Puerto Rico az Egyesült Államokhoz.⁸ Újabban effajta viszonyra, Spanyolország és Baszkföld társult államiságára törekszik a baszk nacionalizmusnak a szeparatista-terrorista ETA-hoz képest mérsékeltebb szárnya is. Emellett a történelmi konföderációk és a jelenkori nemzetközi integrációs szervezetek számos közös jellemzőjére hivatkozva sok elemző konföderatív tartalmúnak tekinti a kiterjedt politikai és gazdasági integrációt megvalósító (vagy legalább megcélzó) *modern nemzetközi integrációkat*, mindenekelőtt az Európai Uniót, de többen így minősítik a volt szovjet tagköztársaságokat a három balti állam kivételével tömörítő Független Államok Közösségét (vagy azon belül a szorosabb orosz–belarusz kapcsolatot) is.

A föderációval ugyancsak rokon államszerkezeti forma a *regionális állam*. Ez a fogalom az unitárius típuson belül az elmúlt évtizedekben kialakult, radikálisan decentralizált

⁸ A szakirodalom gyakran csak azokat az eseteket tekinti társult állami (*associated state*) viszonyoknak, amelyek egyoldalúan is felbonthatók. Ezzel szemben például az USA és Puerto Rico államszövetsége csak kölcsönös megegyezéssel bontható fel és a puerto rico-i lakosságnak van amerikai állampolgársága. Ennyiben kapcsolatuk szorosabb, föderatívabb jellegű, noha Puerto Rico nem tagállama az USA-nak. Az effajta köztes, föderáció-konföderáció közötti átmeneti viszonyt a szakirodalom gyakran a *federacy* kifejezéssel jelöli. Ld. Daniel Elazar: *Federal systems of the World*. Longman, London. 1991. XVI.

közigazgatási struktúrát jelöli, amelyre a középszintű területi egységek (régiók) széleskörű önállósága jellemző. A leginkább regionalizált államoknak Spanyolország, Olaszország és Dél-Afrika tekinthető,⁹ de ebbe a körbe szokás sorolni az 1980-as években decentralizálódott Franciaországot, az 1970-1993 közötti Belgiumot és újabban (a skót, északír és wales-i önállóságot növelő devolúciós folyamatok nyomán) sokak által már az Egyesült Királyságot is. Ezekben az esetekben a régiók autonómiája struktúrájában és működésében egyaránt igen hasonlatos a föderációk tagállamainak az autonómiájához. Ilyenformán egyfelől az unitárius állam regionalizációja, másfelől a föderációs tagállamiság önkormányzati státusszá szűkülése kifejezzen egyfajta „államszerkezeti konvergenciát”, különösen az Európai Unió belüli tendenciákat illetően, de a két modell között továbbra is fennáll egy elvi államjogi különbség. A régió közjogi státuszú autonóm területi egység, törvényhozási jogosítványokkal - ugyanakkor széles önállósága, erős jogállása ellenére sem minősül társ-szuverénnek és nincs alkotmányozási joga. Végeredményben a regionális állam szubnacionális szintjének, autonóm területeinek az önállósága a gyakorlatban elérheti a föderációs tagállamok önállóságát, garanciálisan azonban gyengébb annál. Jórészt éppen erre a garancia-problémára vezethetők vissza a regionalizált államokban megfigyelhető föderalizációs törekvések.

Az egyéb, centralizáltabb unitárius államokon belüli *autonómiákat* ugyancsak gyakran megtalálhatjuk a föderalizmussal foglalkozó kézikönyveknek a föderációkkal rokon szerkezeteket tagláló fejezeteiben. Egyes autonómiák különállásában és a központi hatalomhoz fűződő viszonyában valóban vannak a föderális kapcsolatra emlékeztető elemek, de egy-egy autonóm terület felállítása önmagában nem hoz létre föderatív szerkezetet. Még a svéd lakta Aaland-szigetek kivételesen nagy önállósága sem tette föderációvá Finnországot, mint ahogy Tibet vagy Hongkong (egyébként egymástól is különböző) státusza sem Kínát. Az autonóm területek általában a velük azonos hierarchikus szinten lévő közigazgatási egységek jogaiban részesülnek, csak tevékenységük kiegészül az adott terület specifikumából fakadó feladatokkal és jogosítványokkal, például egy ott élő etnikai kisebbség védelmével, nyelvi-kulturális lehetőségeinek a biztosításával. A rokon-moделlek kapcsán végül azt is megemlíthetjük, hogy néha a föderatív politikai rendszerek sajátos eseteként, nem-territoriális formájaként írják le azokat a területileg osztatlan, de *konzociációs kormányzati rendszerű* országokat, amelyeket a társadalmat tartósan megosztó vallási, nyelvi-etnikai, esetleg ideológiai törésvonalak miatt tipikusan nagykoalíciós módon (azaz mindegyik altársadalom, szubkultúra képviselőjét bevonva) irányítanak. Gyakran hivatkozott példája ennek Libanon, ahol az államfői posztot maronita keresztény, a kormányfőit szunnita muzulmán, a parlamenti elnököt pedig síita muzulmán politikus számára tartják fenn.

⁹ Ez a három ország átmenetnek tekinthető a föderatív és az unitárius modellek között, ezért a nevükkel gyakran találkozhatunk a föderációk felsorolásaiban. Az átmeneti jelleget erősíti, hogy Olaszországban évek óta napirenden van egy föderalizációs alkotmányreform, s a kérdést folyamatosan vitatják Spanyolországban is. A régi Dél-Afrikai Unió föderatív volt minősíthető (természetesen a tartományi szerkezet és nem a bantuszán-rendszer miatt), és a mai Dél-Afrikai Köztársaságnak az apartheid-rendszer felszámolása után, 1996-ban elfogadott alkotmánya is széleskörű önállóságot ad a kilenc tartománynak.

Föderalista elméletek és ideológiák

A föderalizmus értelmezése természetesen igen sokrétű mind a szaktudományos, mind a politikai irodalomban. Ha néhány alapvető jellemzőt illetően megállapítható is egy hozzávetőleges egyetértés a legnevesebb szakmai elemzők, például Ivo Duchacek, Daniel J. Elazar, William Riker, Kenneth C. Wheare és mások között (s amelyet többekévébé osztanak a föderalizmus politikai hívei is), a föderációk sajátosságaira, a szuverenitás-megosztás jellegére, vagy éppen a szövetség és a tagállamok kapcsolatainak a dinamikájára vonatkozóan sokféle koncepció létezik. Ezek közül előbb a tudományos igényű államelméleteket, majd a politikai ideológiákat tekintjük át.

A föderációkról szóló államelméletek tulajdonképpen csak az első modern föderáció, az Amerikai Egyesült Államok létrejötte után születtek meg. Igaz, a svájci kantonok szövetségének vagy a németalföldi tartományok utrechti uniójának révén bizonyos gyakorlati példák már azelőtt is léteztek, s egyes politikai filozófusok (főképp Johannes Althusius és az amerikai alkotmányozókra nagy szellemi hatást gyakorló John Locke) munkásságában már korán felbukkant a föderalizmus mint politikai eszme vagy mint a hatalommegosztás egyik eleme. Az amerikai konföderáció szövetségi állammá szervezését azonban nem annyira a korai teoretikus föderalizmus inspirálta. Az átalakulás sokkal inkább az amerikai egység hívei és az állami önállóság elkötelezettjei közötti gyakorlatias politikai kompromisszum eredménye volt. Ezen kompromisszum lényege abban állt, hogy a „...nagy és összetett érdekek a nemzeti, míg a helyi és partikuláris érdekek az állami kormányzati hatáskörbe tartoznak.”¹⁰ Az amerikai „alapító atyák” nézeteit tükröző *The Federalist Papers* c. cikksorozatnak és az alkotmánynak erre a szuverenitás-megosztási elvére épült a föderáció korai, a 19. század elején uralkodó értelmezése, amely a szövetségi államszerkezetet a hatalommegosztás egyik elemeként, földrajzi dimenziójaként fogta fel. Ezt közvetítette Alexis de Tocqueville is az amerikai demokráciát Európának bemutató nevezetes könyvében.

Később, a 19. század közepén elterjedt a *tagállami primátus* elmélete. Legnevesebb képviselői az amerikai David Madison és a német Max Seydel voltak, akik szerint a szuverenitás birtokosai a tagállamok, az unió pedig csak korlátozott jogosítványokkal bíró „közös ügyvivő”. Ennek értelmében a tagállamoknak maguknak kell dönteniük arról, hogy mi tartozzék az unió hatáskörébe, s a nekik nem tetsző szövetségi döntéseket mellőzhetik, sőt akár meg is semmisíthetik („nullifikációs jog”). Ezzel a konföderalista jellegű felfogással szemben hamarosan megfogalmazódott a föderalizmus *centralista elmélete*. Az amerikai John Mattern, a német Pierre Laband és Georg Jellinek az uniós szuverenitás kizárólagosságát vallották, bár a „szuverenitásukat a szövetségre átruházó” tagállamok szerintük is saját jogon birtokolják önkormányzati hatásköreiket. Ezek az egymással szögesen ellentétes államjogi koncepciók nemcsak szaktudományos értelemben vett államelméletek voltak, hanem ideológiai funkciókat

¹⁰ A J. Madison által írt „10. Föderalistából” idézi: Janda, K. – Berry, J. M. – Goldman, J.: *Az amerikai demokrácia*. Osiris, Budapest, 1996., 93.

is betöltöttek: az amerikai polgárháború és a német egység megteremtésének időszakában kifejezték az Észak–Dél, illetve a kisméret–nagy méret és a porosz–bajor szembenállásokat. Virágkorukat a 19. század második felében élték, de a jugoszláv „önigazgatású föderáció” ideológiájában visszacsengett a tagállami elsőbbség elve, a szocialista föderációk felbomlását megelőző államjogi vitákban pedig ismét felbukkant mindkét végletes felfogás.

A modern államelméleti megközelítések közül hármat, a duális, a kooperatív és az adminisztratív föderalizmus koncepcióit érdemes kiemelni. A 20. század elejéről származó *dualizmus* elmélete szerint (legnevesebb képviselője a már említett amerikai Kenneth C. Wheare) a szövetség és a tagállam a maguk pontosan szétválasztható és szét is választandó hatáskörében egymástól függetlenül, önálló szuverénként járnak el. Így létrejöhözhet egy optimális és kiegyensúlyozott hatalommegosztás, alá- és fölérendeltség nélküli partneri viszony, amelyben a szövetségi hatalom primátusa inkább csak áttételesen értelmezhető, abból fakadóan, hogy a legfontosabb hatáskörök és a két szint közötti koordináció általában a szövetségi szinten jelennek meg. Ezt a teóriát nevezik koordinatív föderalizmusnak is. Valamivel később, mintegy a dualizmusra válaszul fogalmazódott meg a *kooperatív föderalizmus* koncepciója (főképp a szintén amerikai Edward S. Corwin és James Ferguson munkáiban), amely vitatja a feladatok és hatáskörök egyértelmű szétválaszthatóságát a modern integrált társadalmakban. Ezért nem a szövetség és a tagállamok egymás mellettségét tartja lényegesnek, hanem a társadalom igazgatásában való közös érdekelttségüket és a feladatok együttes ellátásának a szükségességét, valamint mindebben a szövetségi kormányzat felelősségét és szerepnövekedését hangsúlyozza. Ennek alapján ez a koncepció a szövetség és a tagállamok széleskörű kooperációját, illetve ezen kooperáció milyenségét tekinti a föderáció működése alapvető kérdésének. A kooperatív elmélet hívei a szoros együttműködést természetesen nem tartják ellentétesnek a tagállami érdekekkel – különösen a gazdaságilag gyengébbek érdekeivel –, mondván hogy a tagállamok szaporodó feladataikat a kompetencia-megosztás és a szövetségi forrástámogatás nélkül sokkal nehezebben láthatnák el.

Ezen két föderalizmus-modell közül a demokratikus szövetségi államok többségének a mai gyakorlatához a kooperatív modell áll közelebb. Ugyanakkor a dualizmus sem vesztette el teljesen az érvényességét: inkább a duális modell illik például Belgiumra, és más országokban is előtérbe kerülhet olyan periódusokban, amikor a központi hatalom túlzott kiterjedése vagy a kompetenciák újrafelosztása politikai problémává válik. Az USA-ban például a republikánus Nixon és Reagan elnökök a szövetségi kormányzat túlburjánzását többek között az „új föderalizmussal” kívánták orvosolni, azaz bizonyos szövetségi feladatok és jogkörök tagállamoknak történő visszaadásával (és persze az azokra vonatkozó szövetségi kiadások csökkentésével). Ebből is látszik, hogy ezek az államjogi koncepciók mindmáig szolgálhatnak politikai jelszóként és normatív modellként. Az amerikai példánál maradva: az utóbbi évtizedekben a föderáció működését a demokrata kormányzatok idején inkább a kooperatív modell jellemezte (például a központi autoritás kiterjesztése a New Deal és a szegregáció-ellenes törvények révén), a republikánus kormányzatok „új föderalizmusa” viszont inkább a duális modell irányába mozdult el.

A fentebb vázolt koncepciók ma is dominánsnak tekinthetők, különösen az angolszász irodalomban, ugyanakkor az utóbbi évtizedekben megjelent egy újabb elemzési keret, az *adminisztratív föderalizmus* modellje. Ez a felfogás a kooperatívhoz hasonlóan a szövetségi és a tagállami funkciók összefonódását emeli ki, de egyben rámutat a szövetségi-tagállami munkamegosztás sajátos aszimmetriájára is. Számos – főleg német, osztrák és svájci – példa alapján azt hangsúlyozza, hogy a tagállamok önálló jogalkotói lehetőségei beszűkültek, ellenben rájuk hárul a szövetségi rendelkezések nagy részének az érvényesítése. A tagállamnak tehát egyre inkább végrehajtó funkciója van. Ennek megfelelően önállósága elsősorban a végrehajtás mikéntjében, a közigazgatási folyamatok helyi viszonyokhoz igazításában nyilvánul meg.

A föderációs elméletekről szólva természetesen nem feledkezhetünk meg magának a föderalizmusnak mint *politikai eszmének és mozgalomnak* a történetétől sem. A különféle államképződményeknek a közös érdekek mentén történő, ugyanakkor az önállóságot és saját identitást megőrző szövetkezése valóban ősrégi igény, így nemcsak szaktudományos elméleteket és politikaelméleti diskurzusokat hívott életre, hanem az összekapcsolódást kifejezetten szorgalmazó és arra a szövetségi államszerkezetet ajánló politikai eszméket is. Ezek az ideológiák egészen az antikvitásra, például a görög poliszok különféle szövetkezéseire vezetnek vissza a föderalizmus történetét, és olykor mindenféle kormányzati probléma, de különösen a nemzetállami szembenállások és az államokon belüli regionális és etnikai konfliktusok univerzális gyógyírjaként lépnek fel.

Föderalista elképzelések szinte minden olyan nagyrégióban felvetődtek, ahol jelen voltak az összefonódás és az egymásra utaltság tényezői. Jó példái ennek a szűkebb környezetünkre vonatkozó *keletközép- és délkelet-európai uniós tervek*, amelyekről később részletesebben is szólunk, csakúgy mint a föderalista politikai eszmék egyik legfontosabb ágát képező *euroföderalizmusról*. De föderalista vonzalmak jellemezték a 19. századi latin-amerikai kontinentalizmust, s a pánafrikai és a pánarab eszmék egyes képviselőitől sem volt idegen a regionális állami szövetkezés gondolata. Ugyancsak fontos ága az effajta ideológiai tradícióknak a *brit birodalmi föderalizmus*. Ez az irányzat, amely a 19-20. század fordulóján élte virágkorát, az amerikai szövetségi rendszer példájából kiindulva a föderációt látta a legalkalmasabb formának egyfelől bizonyos, egymáshoz kapcsolódó gyarmati területek egyesített igazgatására, másfelől a birodalom egészének az összetartására. Leghíresebb képviselője Philip Kerr (Lord Lothian) volt. Bár a brit gyarmatbirodalom föderalista „megszüntetve megőrzésének” hívei játszottak bizonyos szerepet Kanada, Ausztrália és – közvetve – India szövetségi állammá szervezésében, alapvető céljaikat nem érték el. Ők ugyanis a birodalom „organikus egységén” sokkal szorosabb integrációt értettek annál, mint amilyenné végül a Brit Nemzetközösséget az 1931. december 11-i westminsteri statútum megformálta. Elképzeléseik szerint a birodalom fehér részei teljes egyenjogúságot és önkormányzatot kaptak volna, ugyanakkor viszonylag széles jogkörű közös birodalmi parlamentet létesítettek volna Londonban. Szerves részét képezi a föderalizmus az *amerikai demokrácia-felfogásnak* is: az „alapító atyáktól” a mai liberális ideológusokig terjed azoknak a köre, akik az önkormányzatiság, a hatalommegosztás és a szabadságjogok biztosításában éppúgy fontos eszközként tartják számon a föderalizmust, mint egy etnikailag heterogén népesség államnemzetté történő integrálásában.

A föderalista ideológiák közül elmélettörténeti jelentősége és az állami szférán túlmutató jellege miatt ki kell emelnünk az *integrális föderalizmust*. Az eddig említett, döntően államszervezeti jellegű koncepciókhoz képest ugyanis az integrális föderalizmus sokkal szélesebb értelmet hordozott. A 19. századi francia anarcho-szocialista teoretikus, Pierre-Joseph Proudhon mutualista¹¹ eszméiből kiindulva ez az irányzat nemcsak az államhatalom, hanem a gazdaság és a társadalom egészének alapvető rendezőelvéként, a kapitalizmus és az etatizmus (központosított állami berendezkedés) decentralizált alternatívájaként hirdeti az öngazgató kisközösségek alulról fölfelé építkező, többszintű, végső perspektívájában világméretűként elképzelt demokratikus föderációját. Ez a szemlélet leginkább az anarchizmus és az anarchoszindikalizmus társadalmi jövőképét jellemzi, de többé-kevésbé megjelent a szovjet államszocializmus alternatívájaként fellépő kísérletekben (jugoszláv öngazgatói rendszer, egyes keletközép-európai ellenzéki mozgalmak), a francia és a dél-európai szocialista pártok ideológiájában, valamint az újbaldali és zöld mozgalmak bázisdemokrácia-eszményében is. Inspirálón hatott továbbá a „szűkebb” föderalizmusra, vagyis a föderatív elveket csupán az államszervezetben alkalmazni kívánó irányzatokra.

Mint a fentebbi „ideológiai körképből” látható, a föderalizmus a klasszikus nagy politikai ideológiák közül leginkább a *liberalizmus* és az *anarchizmus* eszmevilágában gyökerezik. Vannak persze más, konzervatív gyökerű vagy szocialista indíttatású föderáció-eszmények is, gondoljunk például a jakobinus centralizmussal szembeállított föderalista jelszavakra a francia forradalom idején, vagy arra, hogy a marxi világforradalmi reményekből eleve következett egy szocialista világföderáció távlati víziója. Mégis azt mondhatjuk, hogy ebből a szempontból inspirálóbbnak bizonyultak a hatalommegosztás fontosságát hangsúlyozó liberalizmus és a hatalomnélküliséget hirdető anarchizmus. A liberalizmuson belül is ki kell emelnünk az amerikai változatot, mert az európai, s különösen a kontinentális liberalizmus – legalábbis Tocqueville fellépéséig – a területileg egységes és osztatlan államot, sőt nem egyszer kifejezetten a központosított államot preferálta. A föderalista koncepciók legtöbbszörének további közös jellemzője, hogy alapjában véve (és némi iróniával fogalmazva) az íróasztalfióknak készültek. Általában nem állt mögöttük olyan komoly, megvalósításra képes politikai erő sem belpolitikailag, sem a külső környezetet tekintve, amely a nacionalizmusok, az állami centralizáció és a nagy hatalmi szembenállások korában valódi politikai alternatívává formálhatta volna őket. Ilyenformán javaslatok, ideologikus teóriák vagy politikai testamentumok maradtak. Azt a néhány uniós gondolatot pedig, amelynek volt több-kevesebb valódi politikai bázisa, vagy a nagy hatalmi ellenzések hiúsították meg (mint a jugoszláv–albán–bolgár integrációt 1945-ben London, 1948-ban Moszkva), vagy idővel felőrölték a belső ellentétek (mint az államszocialista föderációkat). Az orosz és a spanyol polgárháború anarchistáinak az öngazgató-eszményre épülő gazdaság- és társadalomszervezési kísérletei pedig éppúgy nem igazolták a

¹¹ Mutualizmus: kölcsönösség. Ezzel Proudhon szerint megvalósítható az igazságosság a gazdaságban (vagyis a javak és a szolgáltatások egyenértékű cseréje), s ennek a kölcsönösségi elvnek felel meg a föderalizmus a társadalom egészének a felépítésében. Az integrális föderalizmust egyébként időnként nevezik szociális vagy társadalmi föderalizmusnak is.

föderalizmusnak mint univerzális rendezőelvnek az életképességét, mint ahogy nem igazolta a jugoszláv öngazgatási rendszer sem. Így összegzésképpen azt mondhatnánk, hogy a ma létező föderációk *nem a tulajdonképpeni föderalista mozgalmak termékei*, hanem sokkal inkább a föderalizmus több-kevesebb elemét magukba építő egyéb politikai erőké – sőt olykor föderalistának még ebben a tág értelemben sem nevezhető politikai aktorok néha gyakorlatias, máskor kényszerű kompromisszumai révén születtek meg.

Az amerikai–német territoriális forma

A szövetségi államok egy részét, amelyeket a nemzeti, etnikai és nyelvi konfliktusok megoldása érdekében hoztak létre, általában *etnoföderációknak* nevezik (Szovjetunió, Jugoszlávia, Csehszlovákia, Belgium). A modern föderációk többsége azonban a *nemzetállami territoriális hatalommegosztás* elvére épül. Ezen föderációk egy részében (Egyesült Államok, Ausztrália, Németország, Ausztria, Mexikó, Brazília) a nyelvi-etnikai szempont teljesen indifferens, egy másik részében pedig bár megjelenik, de csak a territoriális hatalommegosztási elv dominanciájának alárendelten (Kanada, Svájc, a mai Oroszország, India). Az etnoföderális mozzanatot nélkülöző, amerikai mintájú territoriális szövetségi rendszerek hagyományosan azokra a (többnyire nagy) államokra jellemzőek, amelyek már létező és önállóságuk bizonyos fokához ragaszkodó államképződmények egyesülésével vagy egyesítésével jöttek létre, és/vagy amelyekben földrajzilag koncentráltan jelennek meg bizonyos történeti, gazdasági, kulturális vagy vallási különbségek. Történeti értelemben persze ezek is kapcsolódnak a nemzeti kérdéshez, hiszen esetükben a föderáció a nemzetépítés és az állami egyesítés eszközéül szolgált, strukturális értelemben azonban még akkor is mononacionálisak, ha egyébként multietnikus népességű országról van szó (a legtipikusabb példa erre maga az USA). Ezekben az országokban gyakran erős regionális identitásokkal és területileg szerveződő érdekcsoportokkal kell számolni, s az ilyen országok integrálására, a fragmentációs tendenciák ellensúlyozására alkalmas lehet a föderatív szerkezet. A 20. századi nyugat-európai államfejlődésben (a német és osztrák föderációk 1945 utáni újjászervezésében), az is megfigyelhető, hogy a föderációkat egyfajta „alkotmánytechnikai eszközként” felülről és kívülről, a politikai rendszer autokrata elfajulása elleni (egyik) garanciaként vezették be.

A 13 észak-amerikai angol gyarmat 1776. július 4-i *Függetlenségi Nyilatkozatával* létrejött *Amerikai Egyesült Államok* eredetileg konföderációként alakult meg. Ez a laza államszövetségi struktúra azonban nem volt képes megfelelően kezelni a kül- és belpolitikai kihívásokat (a függetlenségi háború után is fennálló brit és spanyol fenyegetést, illetve a massachusetts-i Shays-lázadást), ezért egy hosszas alkotmányozási vita után erős központi hatalom felállítása mellett döntöttek, de kompromisszumként, az állami önállóság híveinek tett engedményként megőrizték az állami autonómiát is. Az új hatalmi szerkezetet az 1787-es szövetségi alkotmány rögzítette, így annak hatályba lépését (1789) tekinthetjük az amerikai föderáció születési évének. Később az újonnan meghódított vagy megvásárolt területeket is államként szervezték meg, így alakult ki 1959-re (Hawaii és Alaszka állami rangra

emelésével) az amerikai föderáció mai, 50 tagállamból álló szerkezete.¹² Ez azonban nem az amerikai népesség származási és etnikai heterogenitásán alapszik. Sőt az államszervezés éppen hogy az amerikai (állam)nemzetépítés nevezetes olvasztótégelyét (melting-pot), az abban zajló integrációs és homogenizációs folyamatokat szolgálta. Ebből fakadt, hogy kerülték az azonos etnikumú bevándorlók földrajzi koncentrálódását és az etnoföderális keretek kialakulását, s a függetlenség után megszerzett területekből csak akkor szerveztek államokat, amikor az adott terület lakosságában többségbe kerültek az amerikai népesség történetileg domináns eleméhez, a WASP (fehér-angolszász-protestáns) csoporthoz tartozó telepések. Később egyes kommunista javaslatokban és a néger polgárjogi mozgalmak peremén felmerült egy déli fekete tagállam felállításának a lehetősége, de ez sem valósulhatott meg, mert ellentmondott volna az amerikai föderalizmus logikájának (egyébként az ötlet nem talált nagy támogatásra még az afro-amerikaiak között sem, majd a migrációs folyamatok – a fekete népesség földrajzi szétszóródása, az északi nagyvárosokba történő bevándorlása – folytán végképp elvesztette realitását). Mindenesetre az Egyesült Államok történetében a föderáció sikeres eszköze volt a hajdani kolóniák egyesítésének és az államszervezésnek, s a melting-pot politikával összekapcsolódva egyúttal az egységes politikai nemzet kiépítésének is: minthogy az USA történetileg bevándorló-társadalom (ahová az emberek azért mentek, hogy amerikaiak lehessenek, s csak ennek alárendelten, másodsorban tartották fontosnak származásuk és etnikai identitásuk őrzését), a népesség nyitott volt a nyelvi-kulturális asszimilációra és az államnemzeti integrációra.

A tagállamok hatalmi struktúrája követi az amerikai politikai rendszer általános mintázatát. Nebraska kivételével kétkamarás parlamentjük, közvetlenül választott kormányzójuk, legfelsőbb bíróságuk, demokrata-republikánus kétpártrendszerük van, és széleskörű belső önállósággal bírnak, ami számtalan vonatkozásban teszi egymástól különbözővé őket. Önállóságuk bizonyos fokig még a hadügyekre is kiterjed (a Nemzeti Gárda állami keretekben működik), emellett az oktatástól és a szociálpolitikától kezdve a helyi önkormányzatokon, rendőrségen és adóügyeken át a polgári-, büntető- és választójogi szabályozásig sok terület tartozik teljes vagy részleges kompetenciájukba. Az alkotmány általánosságban állami hatáskörben hagy minden olyan területet, amelyet nem utal kifejezetten szövetségi jogkörbe. Ezt a nagy elvi önállóságot azonban relativizálja az alkotmány ún. rugalmassági klauzulája (eszerint a Kongresszus jogosult a szövetségi funkciók hatékony ellátását biztosító törvényeket meghozni), valamint az 1891-65-ös polgárháború után (ami többek között éppen az államjogi konfliktusok miatt tört ki), 1868-ban ratifikált 14. alkotmánykiegészítés, amely szerint az egyes

¹² Az 50 államon kívül vannak egyéb, egymástól is különböző státuszú területek, mint például Washington D.C. (a főváros mint egyik államhoz sem tartozó szövetségi körzet) és a „társult területek” (Puerto Rico és néhány csendes-óceáni sziget, azaz olyan függő területek, amelyeket valamilyen önkormányzati formában kapcsolnak az USA-hoz). Ezekből azonban csak Washington D.C. része a föderatív szerkezetnek (ezt a megoldást - a főváros külön körzetként szerepeltetését - több más föderáció is átvette). - Az amerikai föderáció általános jellemzőiről ld. S. F. Schram: *United States of America (country profile)*. In: *Federalism Library, Forum of Federations* (www.forumfed.org 2007.06.20), valamint Janda, K. – Berry, J.M. – Goldman, J.: *Az amerikai demokrácia*. Osiris, Budapest, 1996 (*Föderalizmus* c. fejezet).

államok nem hozhatnak az USA polgárainak jogait megcsorbító rendelkezéseket. Minden államot két-két közvetlenül választott szenátor képvisel az USA Kongresszusának erős jogállású felsőházában, a Szenátusban, amely a Képviselőházzal azonos súllyal bír: a parlamenti jogkörök egy része mindkét, másik része az egyik vagy a másik kamarát illeti meg (például az elnök személyi kinevezései feletti kontroll a Szenátust). Az elnökválasztás során minden államban a képviselők és szenátorok együttes létszámával azonos számú elektort választanak, s alkotmánykiegészítést sem lehet az államok 3/4-ének a hozzájárulása nélkül elfogadni.

Mindazonáltal az elvben decentralizált jelleg ellenére az amerikai föderáció történetében is megfigyelhető a szövetségi dominancia csaknem folyamatos erősödése. Így az amerikai államszerkezet leginkább a *kooperatív modellel* írható le, s ezen az utóbbi évtizedek republikánus elnökeinek „új föderalizmusa” sem változtatott lényegesen. Az USA az alkotmány életbe lépése után még hosszú ideig, egészen a polgárháborúig egyfajta „centralizált konföderációként” működött, amelyet csak a polgárháború, a New Deal 1930-as évekbeli roosevelt-i politikája, valamint a nyílt faji diszkrimináció felszámolásának az 1960-as évekig elhúzódó folyamata változtatott tulajdonképpen föderációvá azáltal, hogy mindhárom folyamat egyfajta „belső jogharmonizációval” és a szövetségi kompetenciák kiterjesztésével járt. Az idők során a központi kormányzat a törvénykezéssel, új szövetségi intézmények felállításával (például az FBI létrehozása vagy az újabban, a 2001. szeptemberi WTC-terroretámadás után létesített közbiztonsági minisztérium felállítása relativizálta az állami rendőrségek szerepét), az alkotmánybírósként is funkcionáló Legfelsőbb Bíróság jogértelmezéseivel, valamint a pénzügyi támogatásokkal (amelyeket az államok elvben nem kötelesek elfogadni, de ha elfogadják, akkor a megadott szabályok szerint kell felhasználniuk¹³) egyre több területre terjesztette ki autoritását, de facto regionális önkormányzati minőséggé „fokozva le” az állami státuszt.

A többi angolszász föderáció, Ausztrália és Kanada politikai rendszerei az amerikai föderalizmus és az angol parlamentarizmus elemeit ötvözik, emellett az ún. harmadik világ föderációi is javarészt angolszász mintákból építkeznek. Az utóbbi két témával később foglalkozunk majd, ezért most csak az etnikai momentumot az amerikaihoz hasonlóan teljesen nélkülöző ausztrál föderációra térünk ki. Az *Ausztrál Államszövetség* 1901. január 1-én alakult meg, amikor életbe lépett a kontinens addig csak korlátozott önkormányzatú angol gyarmatait domíniummá (a birodalom teljes belső önkormányzattal bíró tagjává) egyesítő föderális alkotmány. A westminsteri státútum óta gyakorlatilag teljesen független, a volt anyaországhoz csak laza perszonáluniós és nemzetközöségi szálakkal kapcsolódó ausztrál föderáció ma hat tagállamból és két önkormányzati területből áll. Szövetségi szinten kétkamarás parlament működik közvetlenül választott erős jogkörű Szenátussal (tagállamonként 12-12, területenként 2-2 szenátor), amely azonban az ausztrál pártok centralizált jellege miatt inkább az országos pártpolitizálás, s kevésbé a tagállami érdekérvényesítés színtere. A felsőház mellett általában a kormányban is képviselve van mindegyik állam, s az egyeztetés

¹³ A szövetségi támogatásnak több fajtája van, amelyek azonban az ún. formuláris (általában a jövedelmi viszonyokon alapuló matematikai formulák szerint kiosztott, meghatározott célokra szolgáló) támogatás kivételével nem „általában járnak”, hanem pályázatáson alapuló, saját hozzájárulást is igénylő projekt-támogatások.

további fontos fórumai a kormányfői konferenciák. Az egyes államoknak saját, többnyire szintén kétkamarás parlamentje, annak felelős kormánya (sőt a brit uralkodót képviselő alkormányzó személyében külön államfői rezidense) és igazságügyi szervezete van. Kompetenciáik széleskörűek, de az amerikai államokétól szűkebbek: hatáskörükbe tartozik a helyi közigazgatás, a rendőrség, a közoktatás, továbbá bizonyos szociál- és gazdaságpolitikai döntések. A pártrendszert viszont az USA-hoz hasonlóan Ausztráliában sem a föderalizmus jellemzi: mint említettük, a pártok országos jellegű és (az amerikai példától eltérően) központosított szervezetek.

A mai *német föderáció* a középkorig visszanyúló történelmi tradíciókra tekinthet vissza. Az 1806-ig fennállt Német-Római Birodalom (különösen a vesztfáliai béke után) királyságok és fejedelemségek laza konglomerátuma volt, csakúgy mint az 1815-66 közötti konföderatív Német Szövetség. Ezeket a kisebb-nagyobb államokat Poroszország 1866-1871 folyamán az ún. kisméret megoldással, vagyis a Habsburg-területek nélkül egyesítette a Német Császárság monarchikus-autoriter föderációjába. Az első világháború után a weimari Németország demokratikus szövetségi köztársaságként működött, a náci diktatúra idején azonban az országot a lehető legteljesebben centralizálták és a föderalizmust eltörölték. A második világháború után, 1949-ben létrehozott nyugatnémet államot ismét a föderalizmus alapján szervezték meg (Német Szövetségi Köztársaság, eltérően a keleti szocialista Német Demokratikus Köztársaságtól, amely centralizált unitárius állam volt). Ebben azonban nem a föderális tradícióknak és a regionális különbségeknek volt döntő szerepük, hanem sokkal inkább a megszálló hatalmak, főleg az USA akaratának. Azok ugyanis az agresszív-porosz német militarizmus feltámadásától tartva eleve decentralizált hatalmi szerkezetet kívántak létrehozni, amelybe még egy porosz tagállam újjászervezése sem fért bele (ezt persze az 1945 utáni határok eleve megnehezítették volna). Végül az 1990. október 3-i újraegyesítéssel alakult ki a német föderáció mai formája, amikor a tíz régi tagállam mellé belépett az NSZK-ba az NDK helyén megalakult öt új tagállam, valamint az egyesített Berlin. A mostani államszerkezet és funkciómegosztás racionalizálása címén ugyan szinte folyamatosan különféle reformtervek látnak napvilágot, de eddig (2007 végéig) minden nagyobb reformkísérlet elbukott vagy még a szakértő fázisban, vagy megfelelő politikai támogatás hiányában (mint Berlin és Brandenburg egyesítésének terve 1994-ben).

A mai Német Szövetségi Köztársaság közigazgatási rendszere háromszintű: a szövetségi, a tartományi és a községi-önkormányzati szintre tagolódik. A 16 tartomány (Land) a hatáskörébe tartozó ügyeket a saját állami intézményei (egykamarás parlament, annak felelős kormánya) révén intézi. A német rendszert sok elemző a kooperatív modellhez sorolja, mások viszont inkább *adminisztratív föderációnak* minősítik, mondván hogy a tartományok hajtják végre a szövetségi törvényeket, miközben önálló törvénykezési jogkörük viszonylag csekély: a kulturális és közoktatási ügyekre, a helyi közigazgatásra és rendőrségre, valamint a kommunális politikára terjed ki (ugyanakkor joguk van bizonyos fokú önálló bekapcsolódásra az EU tevékenységébe: például részvétel a Régiók Bizottságában és az eurorégiók kialakításában). A szövetség kizárólagos törvénykezése kiterjed szinte minden országos irányművelésre igénylő ágazatra: a külügy, hadügy, pénzügy hagyományosan központi reszortjai mellett olyan területekre is, mint a vasút, a légit közlekedés vagy az alkotmányvédelem. A kompetencia-megosztás harmadik formája a szövetség és a

tartomány közös felelősségébe tartozó reszortokra vonatkozik, mint például a gazdaság- és szociálpolitika, regionális fejlesztés, polgárjogi szabályozás, felsőoktatás. Ezekről háromféle módon határoznak: szövetségi kerettörvénnyel (és azt konkretizáló tartományi jogszabályokkal), konkuráló jelleggel (szövetségi törvénnyel vagy annak hiányában önálló tartományi törvénnyel), vagy pedig ún. közösségi feladatként (amikor a központi kormány közreműködik a tartományi feladatok ellátásában). A tartományok népességszámuktól függően, de nem létszamarányosan, azaz a kis tartományokat felülreprezentálva 3-6 taggal képviseltetik magukat a német parlament középerős felsőházában, a Szövetségi Tanácsban (Bundesrat). A nem választott, hanem a tartományi kormányok által delegált tagokból álló 69 tagú Bundesrat jóváhagyása szükséges az alkotmánymódosításhoz és tartományi ügyeket érintő törvényekhez; az egyéb törvényeket illető kifogásait azonban az alsóház (Szövetségi Gyűlés, Bundestag) abszolút többséggel elutasíthatja és a kancellárválasztás is az utóbbi joga. A Bundesrat mellett fontos, bár inkább informális szerepe van a szövetségi-tartományi és a tartományközi kapcsolatok szabályozásában a tartományi miniszterelnökök konferenciájának. Az igazságszolgáltatás egységes, de felépítésében követi a föderális struktúrát: a többszintű bírósági rendszer (az általános - polgári és büntető - bíróságok esetén négy, a különbíróságok - közigazgatási, munkaügyi - esetén két vagy három fok) alsóbb szintjei tartományi keretekben működnek, de a legfelső szint mindig szövetségi, csakúgy mint - magától értetődően - az alkotmánybíróság. A pártrendszer viszont az NSZK-ban sem követi az állami törvényhozás-végrehajtás-igazságszolgáltatás föderális szerkezetét: a két regionális jellegű párt, a bajor Keresztényszociális Unió (CSU) és a keletnémet Demokratikus Szocializmus Pártja (PDS) csak színezik az egységes Kereszténydemokrata Unió (CDU) és Szociáldemokrata Párt (SPD) által dominált párttérképet; emellett a Zöldek és a szabaddemokrata FDP is országosan szerveződnek.¹⁴

Az 1918-ban a Habsburg Monarchia egyik utódállamaként létrejött *Osztrák Köztársaság* már az 1920-as alkotmány szerint is föderatív felépítésű volt, s ezt a formát megtartották a második világháború utáni újjászervezés során is. A ma kilenc tartományból álló Ausztria szövetségi szerkezete és hatáskör-megosztása igen hasonlít a német modellre, de attól centralizáltabb: az osztrák Landok kompetenciái és a szövetségi politikát befolyásoló eszközei a német Landoktól gyengébbek. A tartományoknak döntően végrehajtó funkciójuk van, törvénykezési autoritásuk csak olyan ügyekre terjed ki, mint a turizmus vagy a tűzoltóság. De még ezekben is fennáll a szövetségi kormány vétójoga (bár azt a tartományi parlament egyszerű többséggel is elvetheti) így az egykamarás Landtagok legfőbb funkciója a tartományfőnöknek (gyakorlatilag kormányfőnek) és a Bundesrat tartományonkénti 3-12 tagjának a megválasztása. A szövetség kizárólagos törvénykezési (de sokszor a végrehajtásra is kiterjedő, dekoncentrált intézményekben testet öltő) jogosítványai minden fontos államügyre kiterjednek (például külügy – a tartományok korlátozott EU-képviselési lehetőségével –, hadügy, pénzügyi és iparpolitika, jogrend és közbiztonság, oktatás),

¹⁴ Igaz, a PDS bázisán létrehozott Balpárt (Linkspartei) már országos ambíciókat táplál. - A német föderáció általános jellemzőiről ld. R. Hrbek: *Germany (country profile)*. In: Federalism Library, Forum of Federations (www.forumfed.org 2007.06.20), valamint Laufer, H. - Münch, U.: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. BpB, Bonn 1997.

más esetekben pedig a szövetség törvénykezik, a tartomány végrehajt (például állampolgársági ügyek, közlekedésrendészet, helyi közigazgatás, választások). A szövetségi parlament kétkamarás, de az osztrák Bundesrat jogosítványai a német megfelelőjétől gyengébbek. A pártrendszer, talán már mondanunk sem kell, Ausztriában is egységes: két nagy (Szociáldemokrata Párt, Néppárt) és néhány kisebb (Zöldek, Szabadságpárt), de egyaránt országos szervezet játszik benne szerepet.

A nyugati demokráciák amerikai-német mintájú territoriális föderációi a *nemzetállam egyik formáját* képezik: tipikusan egy nemzetre épülnek és az állami egység kialakulásának sajátos történeti útjából fakadó hatalommegosztási struktúraként funkcionálnak. *Előnyeiket* a szakemberek és a politikusok egyaránt éppen ebből a hatalommegosztási funkcióból származtatják: képesek a regionális sokféleség intézményes kifejezésére, ellensúlyt képezhetnek az etatista központosítással és homogenizálással szemben, a szubszidiaritás (a döntési kompetenciák alacsonyabb szintre vitele) modern szellemében probléma- és emberközelibb igazgatást eredményezhetnek, lehetőséget nyújtanak a pártoknak arra, hogy a politikai alternatívákat és az új politikusokat még az „országos bevezetés” előtt, regionális szinten bemutatthassák és kipróbálhassák. Ezzel szemben az elemzések *hátrányként* említik, hogy a rendszer komplikált (költségesebb kormányzattal és bonyolultabb egyeztetési folyamattal jár, különösen ha a szövetségi és a tagállami kormányzatok pártösszetétele divergál), nehezíti az egységes társadalmi rendszerek működtetését (az NSZK-ban például az oktatás tartományonként változó szabályai miatt egy egyszerű családi költözés is problémákkal járhat), s hatékony szövetségi politika nélkül szakadékká mélyítheti az egyes országrészek közötti különbségeket, nemcsak gazdasági tekintetben, hanem az egyéni-állampolgári jogegyenlőség tekintetében is. Nyilvánvaló példája volt ennek az amerikai déli államok faji diszkriminációja. De az ilyen szélsőséges esetektől eltekintve is látható, hogy a föderációk általában felülreprezentálják a kisebb lélekszámú tagállamaikat, ezért például az ottani lakosok voksa „többet ér” az országos választásokon (részben erre vezethető vissza Al Gore veresége a 2000-es amerikai elnökválasztáson: több vokst, de kevesebb elektort szerzett, mint George W. Bush). Emellett az uniós és a tagállami szintek összefonódása átláthatatlanná teheti a feladatellátás és a finanszírozás rendjét, s elmoshatja a politikai felelősséget.

A fenti, minden szövetségi rendszerben felmerülő problémák mellett a nyugat-európai föderációknak további kihívásokkal is szembe kellett nézniük. Egyrészt alkalmazkodniuk kellett a döntési folyamatok áthelyeződéséhez az állami szervezetrendszerrel a *pártokra*, másrészt - és újabban - a nemzetállami szintről az *Európai Unióra*. Az előbbi probléma megértéséhez látnunk kell, hogy a mai föderációk államelméleti mintái még a modern pártelvű politikai rendszerek kialakulása előtt születtek meg. Idővel viszont az erős helyzetű és többé-kevésbé centralizált (vagyis az államszervezettől eltérően nem föderatív felépítésű!) országos pártok kialakulásával végbement egyfajta, a tulajdonképpeni állami szférán kívüli kompetencia-halmozódás.¹⁵ Az eredeti föderalista keretek ezzel még nem számoltak, így

¹⁵ Kisebb mértékben, de hasonló folyamathoz vezetett a neokorporatív döntési mechanizmusok kiépülése. Az amerikai föderációban ezek a problémák kevésbé jelennek meg, mert ott a pártok szerepe kisebb, európai értelemben vett neokorporatizmusról pedig nem is beszélhetünk.

bekövetkezett egyfajta de facto unitarizálódás (ugyanakkor a pártrendszer átalakulásának vannak fontos pozitívumai is: az egységes pártok képesek a regionális és etnikai csoportidentitásokon felülemelkedni, s ezáltal országos kohéziós erőt képeznek). Az európai integráció pedig a résztvevő föderációk tagállami szintjét két síkon is érinti. Egyfelől a nemzetállami kompetenciák csökkenése a tagállami szint eljelentéktelenedéséhez vezethet, amit azok (különösen az erős helyzetű német tartományok és belga régiók, együttműködve a regionalizált államok szubnacionális szintjével, például a katalán autonómiával) az EU intézményeibe való közvetlen bekapcsolódással kívánják ellensúlyozni. Másfelől viszont erősítheti a tagállami szintet, hogy az Európai Unió maga is érdekelt a regionalizációban, ezért Brüsszel a föderációs tagállamok „szövetségeseként” léphet fel a tagállamok és a központi kormányzatok vitáiban.

Összességében elmondható, hogy az amerikai–német típusú (mononacionális) föderációkban a szövetségi államszerkezet a hatalommegosztás és a regionális autonómia *bevált működési formája*. Mint a német példa mutatja, képes volt megfelelni az olyan kivételes kihívásoknak is mint újraegyesítés, elszakadási törekvések pedig csak kivételesen és csak a régmúltban merültek fel.¹⁶ A mindennapos politikai praxisban az effajta területiális föderációk problémái nagyrészt a *pénzelosztási vitákban* kulminálnak. Az informális eszközök mellett ugyanis a szövetségi kormányzatok leginkább a pénzelosztási mechanizmussal tudják befolyásolni a tagállamok tevékenységét, hiszen a kompetencia-megosztás permanens módosíthatása politikailag és alkotmányjogilag nehéz lenne. Ez az a mechanizmus, amellyel leginkább lemérhető a tagállamok gyakorlati önállósága (részesedésük a közkiadásokból és az adóbevételekből elég jó mutatója autonómiájuk valódi mértékének), s egyúttal ez az a mechanizmus is, amelyet a gazdagabb, finanszírozó tagállamok mindenütt a világon hajlamosak kifogásolni. Az NSZK-ban például állandó viták tárgya mind az ún. vertikális (a szövetség, a tartomány és a községi önkormányzatok közötti) pénzügyi elosztás, mind az ún. horizontális (tartományok közötti) kompenzáció, amelyek a keleti tartományok támogatására 1990-ben létrehozott Német Egység Alap mellett a regionális támogatások legfontosabb eszközei.¹⁷ Ezek a pénzügypolitikai problémák azonban mindeddig kezelhetőnek bizonyultak és nem veszélyeztetik ezeknek a szövetségi rendszereknek a működőképességét.

¹⁶ Ennek legismertebb példája az amerikai polgárháború, amelynek egyik legfőbb oka éppen a szövetségi állam szerepének eltérő északi és déli értelmezése volt, s a déli államok az északi centralizációtól tartva proklamálták elszakadásukat. Emellett az 1918 utáni években Bajorország és a rajnai tartományok latolgatták a régi centralizált császári föderáció „Német Egyesült Államokká” lazítását, az 1930-as évek elején pedig a magát gazdaságilag hátrányos helyzetben érző agrárius Nyugat-Ausztrália foglalkozott az Ausztrál Államszövetségből való kiválás gondolatával. A modern nyugati föderációk alkotmányai azonban nem tartalmazzák az elszakadási jogot.

¹⁷ A pénzügyileg erősebb és nettó befizető tartományok (Baden-Württemberg, Bajorország, Észak-Rajna-Vesztfália, Hamburg, Hessen, Schleswig-Holstein) főleg a bonyolult és „igazságtalan” horizontális támogatási rendszert bírálják.

Az Európai Unió föderalista szemmel

Mint fentebb már említettük, sok elemző konföderatív jellegűként, sőt egyfajta „születő föderációként” határozza meg Európai Uniót. Az integrációs elméletek föderalista válfajának az *euroföderalizmus* tradíciójában kiterjedt ideológiai előzményei vannak. Már a középkortól, de különösen a 18. századtól kezdve politikai gondolkodók, írók, sőt olykor gyakorló politikusok sora vetette föl az európai államok uniójának (illetve újabban az európai integráció föderatív irányú továbbfejlesztésének) a szükségességét, s tett ilyen javaslatokat. Születtek ezirányú politikai mozgalmak is, mint a Páneurópa Mozgalom vagy az Európai Föderalista Mozgalom. Az euroföderalizmust – amelyről mindjárt szögezzük le, hogy nem tekinthető a modern európai integráció legfőbb ideológiai és politikai inspirátorának – elsősorban a kontinens békéjének, valamint az Egyesült Államokkal, a Szovjetunióval és Japánnal szembeni önállóságának és versenyképességének a megőrzése foglalkoztatta, ezért szorgalmazta a nemzetállamok nacionalista vetélkedésének véget vetni képes egyesülést. Előfutárai és támogatói között sorolható fel (noha munkásságuknak nem feltétlenül ez volt a legfontosabb eleme) Johannes Althusius, Immanuel Kant, Victor Hugo, Alexis de Tocqueville, Giuseppe Mazzini, Aristide Briand, Richard Coudenhove-Kalergi, Winston Churchill, Jean Monnet, Robert Schumann, Altiero Spinelli. Legújában pedig az alkotmányozó konvent vitáiban merült fel az EU föderatív irányú továbbfejlesztésének a lehetősége. Érdeemes megemlítenünk azt is, hogy az utóbbi két-három évtizedben mind jelentősebbé vált az euroföderalizmusnak egy másik, nem államközi, hanem államon belüli ága: az európai integráció által „felülről szorongatott” klasszikus nemzetállamot alulról is lebontani akaró regionalista törekvések egyik válfajaként jelenik meg, mint az adott állam föderalizálására irányuló követelés (például az olasz Északi Liga törekvése, noha az már a szecesszionizmus határát súrolja), amely támaszkodik persze a „régiók Európájának” az egyre inkább terjedő eszméire is.

Azok a mai elemzők, akik az Európai Uniót legalábbis tendenciájában konföderalista-föderalista típusú intézménynek tekintik, érveiket arra építik, hogy az EU *már meghaladta* a nemzetközi szervezetek klasszikus modelljét, azaz a résztvevő államok tevékenységének az összehangolását. Ugyanis az európai integrációs folyamat a gazdasági kooperáción már régen túllépett és elérte a hagyományos állami szuverenitás legfontosabb tereumait (különösen a közös kül- és biztonságpolitikával, a schengeni egyesített határvédelmi rendszerrel, a bel- és igazságügyi koordinációval, valamint a közös pénz, az euro kibocsátásával). Ugyancsak hangsúlyozzák, hogy az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában az államközi formák mellett egyre jelentősebbek a föderatív jellegű elemek (a tagállamok súlyozott képviselete, a konszenzus helyett a minősített többségi döntések preferálása, s még inkább így lett volna ez az ún. *Alkotmányos alapszerződés* elfogadásával). További érvként említik, hogy kialakulóban van egy összeurópai pártrendszer, ami különösen jól látszik az Európai Parlament frakciószerkezetében: mint ismeretes, a strasbourgi parlament képviselői nem a nemzeti hovatartozásuk szerint tömörülnek frakciókba, hanem az ideológiai elveken alapuló pártcsaládok szerint, s így alkotnak szocialista, liberális, konzervatív, zöld és egyéb képviselőcsoportokat.

Ezek az érvek természetesen valóságosak, ezért a föderációkkal rokon szerkezetek felsorolásából nem is hagyhatjuk ki az Európai Uniót. Ha például összevetjük az EU és a klasszikus nyugati (amerikai–német) föderációk kompetencia-megosztását, azt látjuk, hogy igazán markáns különbségek csak néhány területen vannak: hadügy, külügy, társadalombiztosítás, szociálpolitika. Ezek az ágazatok az EU-ban majdnem kizárólag tagállami, a föderációkban pedig legalábbis dominánsan központi kompetenciák. A policy-területek többségét illetően viszont a hasonlóságok a jellemzőek: a makrogazdasági irányítás például a föderációkban és (nagyraért) az EU-ban is központi, az egészségügy vagy a közoktatás pedig (az EU-ban teljesen, a föderációkban dominánsan) tagállami hatáskör. Mindezek ellenére az Európai Unió föderációként *semmiképp sem* minősíthető. Ahhoz „még mindig” túl erősek az államközi elemek, gyengék az integrációnak a gazdaságon túlmutató (politikai, szociális, identifikációs stb.) elemei, valamint az egyes állampolgárokat az uniós szinttel összekötő szálak. Igaz, egyre több és több szakpolitikai kompetencia kerül át az uniós szintre, de maga a szuverenitás, a végső politikai döntések joga alapvetően a nemzetállamoknál maradt és továbbra is azok számítanak a nemzetközi politika elsődleges szereplőinek. Ráadásul a föderációk többé-kevésbé világos hatalommegosztási szabályaival összevetve a közösségi döntéshozatal és a közösségi-nemzeti-szubregionális szintek közötti hatáskörmegosztás még mindig meglehetősen kaotikus. A francia, holland és ír népszavazási fiaskókkal elbukott *Alkotmányos alapszerződés*, ill. a helyébe lépett lisszaboni szerződés (amennyiben ratifikálják) ésszerűsítene ezeket, de a döntéshozatalban így is megmarad a tagállami kormányzatok dominanciája, sőt a kilépés lehetőségének a formalizálásával az EU éppen hogy „vissza-konföderálódik”, azaz távolodik a modern föderációk gyakorlatától. Attól pedig az Európai Unió még igen messze van, hogy valódi állampolgári közösségnek tekinthessük. A tagállamok népességének az identitásában az európai összetartozás-tudat ereje össze sem mérhető az egyes nemzeti identitásokkal, ezért nincs olyan „európai démosz”, amelyre mint egyfajta közös európai politikai nemzetre ráépülhetne az egyesített Európa föderális rendszere. Ilyenformán az Európai Uniót egy olyan (a konföderatív és a föderatív politikai rendszerek számos jellemzőjét valóban felmutató, de még nem „beállt”, hanem folyamatosan változó) államközi gazdasági-politikai közösségnek tekinthetjük, amelynek végső formáját, tartós és letisztult intézményi struktúráját még nem látjuk.

Az etnoföderalizmus Nyugaton

A szövetségi államok elméletileg különösen izgalmas és az európai integráció jövőjével kapcsolatosan talán leginkább tanulságos esetei azok a föderációk, amelyekben a föderális szerkezetet a nemzeti és az etnikai problémák rendezése céljából vezették be. Mint már utaltunk rá, a nemzeti-etnikai szervezőelv nemcsak a szocialista formára volt jellemző. A demokratikus nyugati föderációk közül jelen van Svájcban, Kanadában és – legmarkánsabban - Belgiumban. Jellemzi továbbá a szocialista formációkból létrejött szövetségi államokat, Oroszországot, Bosznia-Hercegovinát és a kisjugoszláv (a már megszűnt szerb-montenegrói) uniót, a harmadik világ föderációi közül pedig leginkább Indiát. Ezekben az országokban a föderációs tagállamok legalább egy része etnoregionális egység, továbbá a központi hatalom szervezőelvei között is megjelenik a nyelvi-etnikai elem. Ezeknek az etnoföderalizmusoknak a mérlege, mint alább látni fogjuk, meglehetősen vegyes. A legjobb azokban az országokban, amelyekben a közös történelem szilárd állampolgári közösséggé, politikai nemzetté kovácsolta össze a különböző etnikumokat. Ezekben az esetekben a föderalizmus a konszenzuális demokrácia más intézményeivel együtt sikeres eszköze a nyelvi-etnikai különbségek és konfliktusok kezelésének. Más államokban az eredményessége jórészt attól függ, hogy a többé-kevésbé kifejtett saját nemzettudattal bíró népcsoportokat összekapcsolja-e valamilyen tartós politikai érdekközösség - ezek az államok nem egyszerűen *multietnikus*, hanem *multinacionális* föderációk. A szovjet típusú föderációk esetében pedig azt láthattuk, hogy az államszocializmus autoriter társadalmi rendszerének az összeomlása maga alá temette a szövetségi államszerkezetet is.

Svájc

Az alpesi parasztközösségek Habsburg-ellenes önvédelmi összefogásából, a három „őskanton”, Schwyz, Uri és Unterwalden 1291-es „örök szövetségéből” kinőtt svájci konföderáció évszázadokon át lényegében védelmi unióként funkcionált. Ennek a laza államkeretnek a folytonosságát csupán a napóleoni Helvét Köztársaság rövid unitarista epizódja törte meg (1798–1803). A svájci konföderáció – új kantonok csatlakozásával, nagyhatalmi döntésekkel, függő területek kantonná nyilvánításával – az évszázadok során többször is kibővült, s 1815-re érte el mai területi kiterjedését, majd az 1847-es Sonderbund-háború következtében modern értelemben vett szövetségi állammá alakult át. Akkoriban ugyanis a nemzeti és az állami egység megerősítését szorgalmazó, liberális-protestáns szellemiségű kantonok és a konzervatív-katolikus jellegű kantonok

élesen szemben álltak egymással. Az utóbbiak 1845-ben létrehozták a maguk külön szövetségét (Sonderbund), a polgárháborúban azonban alulmaradtak. Így Svájc 1848-ban erős központi hatalom felállításáról rendelkező alkotmányt fogadott el, ezzel konföderációból (bár hivatalosan ma is így nevezik) föderációvá alakult át. Jelenlegi alkotmányát a parlament 1999. április 18-án fogadta el.

Svájcot ma 26 kanton alkotja, amelyekből hat ún. félkanton.¹⁸ Ezeknek a határai egyes kivételektől eltekintve nem jelentenek kulturális, nyelvi-etnikai vagy felekezeti határokat, ami arra mutat, hogy a kantonok valójában történelmi egységek. A kantonok saját ügyeikben autonómok, rendelkeznek alkotmánnyal, parlamenttel, kormánnyal, bíróságokkal, továbbá 2-2 taggal képviseltetik magukat a szövetségi parlamentnek az alsóházzal azonos jogállású felsőházában, a Kantonok Tanácsában; a héttagú kormányba, a direktoriális jellegű Szövetségi Tanácsba pedig egy kantonból egyidejűleg csak egy miniszter kerülhet be. A három nagy nyelv (német, francia, olasz) egyaránt hivatalos nyelve a szövetségi államnak, de bizonyos esetekben annak számít a negyedik nemzeti nyelv, a rétoromán is. A kantonok többsége azonban egynyelvű (16 német, 5 francia, 1 olasz), s közöttük mindössze három kétnyelvű (a német-francia Bern, Freiburg és Wallis) és egyetlen háromnyelvű (a német–olasz–rétoromán Graubünden) található; de ezen a négy kantonon belül is igen sok község egynyelvű körzetként funkcionál. A földrajzi viszonyok miatt az etnikumok településterülete hagyományosan elkülönült egymástól (olyan magas hegyek választották el azokat, amelyek a modern közlekedési hálózat kiépülése előtt a téli hónapokban átjárhatatlanok voltak), s ezt az elkülönülést a kantonok nyelvpolitikája konzerválta. Ebből fakadóan Svájc területének nagy részén az oktatás és a közigazgatás egynyelvű, ami vet föl bizonyos kisebbségvédelmi problémákat (például egy francia városba költöző német vagy olasz család nem talál a gyermekeinek német vagy olasz tannyelvű iskolát, s ugyanez igaz fordítva is), de hozzájárult a nyelvi arányok stabilitásához és az egyes nyelvterületek jellegének a fenntartásához, ezáltal az egyes etnikumok biztonságérzetének a megőrzéséhez. Végeredményben tehát az összességében multietnikus Svájc egyes alkotórészei általában homogének, ami az állami stabilitás egyik magyarázata – de ami miatt nehéz átültetni a svájci modellt olyan közegbe, ahol az egyes föderális egységek maguk is heterogén népességűek. A kompetencia-megosztást illetően a svájci szövetségi állam a német föderációhoz hasonlít. Az elmúlt másfél évszázad uralkodó trendje Svájcban is a szövetségi hatalom kiterjesztése volt, s ma már lényegében csak a helyi közigazgatás és rendőrség, közoktatás, nyelvhasználat és a vallási ügyek szabályozása tartozik kantonális hatáskörbe. Minden egyéb szövetségi (például külügy, pénzügy, vasút, posta, atomenergia) vagy a szövetség által dominált közös kompetencia (például hadügy, mezőgazdaság, környezetvédelem, szociálpolitika). A svájci föderációra is jellemző a német esetben már jelzett munkamegosztás (a szövetség törvénykezik, a kanton végrehajt), s további

¹⁸ Három kanton speciális helyi okokból még 1848 előtt kettévált. Az így létrejött félkantonok a saját területükön teljes jogúnak számítanak, de szövetségi szinten csak párosával rendelkeznek a kantonális jogositványokkal (tehát például a felsőházba csak egy-egy főt delegálnak). Emellett könföderatív jellegű társult állami kapcsolatban áll Svájc Liechtenstein (külügyi-, védelmi-, valuta- és vámunió). – A svájci föderáció általános jellemzőiről ld. T. Stauffer – N. Töpperwien – U. Thalmann-Torres: *Switzerland (country profile)*. In: Federalism Library, Forum of Federations (www.forumfed.org 2007.06.20).

jellegzetessége a kantonok decentralizált jellege: a csaknem 3000 község nagyfokú önállósággal és a közvetlen demokrácia eszköztárát széleskörűen alkalmazva intézheti belső ügyeit. A pártrendszer nem regionális-etnikai, hanem négy országos világnézeti párt dominanciája jellemzi (szociáldemokraták, kereszténydemokraták, liberális szabaddemokraták és az egykori parasztpártból kialakult jobboldali-populista Néppárt).

A 7,3 milliós népességű, négy nyelvű, de kétharmados arányban németajkú svájci szövetségi államot a politikai közvélekedés világszerte hagyományosan a példás etnikai együttélés országának tekinti. Ez a vélemény megalapozott, ezért Svájc természetesen nem is maradhat ki semmilyen, a föderalizmus és a nemzeti kérdés viszonyát taglaló összefoglalóból. Ugyanakkor ez a vélemény leegyszerűsítő is, mert hiba lenne szinte csak a szövetségi államformával magyarázni, mint gyakran teszik, ezt a sikeres együttélést. A svájci föderáció ugyanis csak részben alapszik az etnikai struktúrán és nem multinacionális (bár multietnikus!). Noha egyes esetekben, így Jura kanton önállósulásában (1979. január 1.) és a kantonok zömének nyelvi homogenitásában valóban tetten érhető a nyelvi-etnikai szervezőelv, a svájci szövetségi állam valójában az amerikai-német mononacionális típushoz áll közel, s a kantonoknak mint *történeti államegységeknek* az uniójaként funkcionál. Ennek megfelelően az integrált svájci társadalomban a meghatározó politikai törésvonalak hagyományosan nem nyelvi-etnikai, hanem szociális, felekezeti és világnézeti jellegűek. A Sonderbund-háborútól Jura kanton létrehozásáig számos példa mutatja, hogy ezek mennyire „felülírják” a nyelvi-etnikai különbségeket.

A franciaajkú Jura-régió a bécsi kongresszus döntése értelmében került 1815-ben Svájchoz, azon belül a németajkú Bern kantonhoz. Ez a területi rendezés kezdetől járt bizonyos vitákkal, komoly problémák forrásává azonban csak az 1940-es évek végétől vált, amikor a kantonális hivatalokba történő kinevezések során tapasztalt hátrányok miatt Jurában harcos szeparatista mozgalom bontakozott ki. Ezután három évtizedes konfliktus-korszak következett, amelynek a végén a szeparatisták elérték egy külön kanton létrehozását. A mozgalom azonban a régióknak csak azokon az elmaradottabb és katolikus északi területein volt sikeres, ahol a nyelvi és a felekezeti kisebbségi lét összefonódott, s egyben összekapcsolódott bizonyos gazdasági hátrányokkal. Így a régióknak csak az északi körzetei váltak ki (demokratikus módon, népszavazással) és ezekből jött létre az önálló Jura kanton. Az iparosodottabb és vegyesebb népességű déli körzetek többségi lakossága, a protestáns franciák viszont a kantonális egység megőrzését preferálták, így a déli körzetek egy kantonban maradtak a szintén protestáns berni németekkel (egy község pedig a Bázeli-Vidék félkantonhoz csatlakozott).¹⁹

Mindebből jól látszik a nyelvi-etnikai különbségek korlátozott politikai konfliktuskeltő potenciálja, s egyben az is, hogy a rendezett etnikumközi viszonyok csak részben köthetők a föderatív szerkezethez. A békés együttélés más konzociációs

¹⁹ Az önálló kanton megalakításával a kérdés nyugvópontra jutott, bár a déli körzetekben kisebbségben maradt szeparatisták Észak-Jura támogatásával azóta is szorgalmazzák az egyesítést. A témáról bővebben ld.: K. Müller: *Egy összetett probléma differenciált megoldása: a Jura-kérdés*. In: Oplatka A. – Szalayné S. E. (szerk.): *A többnyelvűség svájci modellje*. Osiris, Budapest 1998.

eszközöknek,²⁰ illetve a svájci történelem egyéb tényezőinek, egy sajátos történelmi mikroklímának is köszönhető. Ezek között említhetjük a tartós szociális jólétet, a nyelvi kiegyensúlyozottságot, a semlegességi közös történelmet, valamint a közvetlen demokrácia eszközeit és a direktoriális kormányformát alkalmazó konszenzuális politikai rendszert. A konszociáció működtetése szempontjából különösen jelentős a központi kormányzat felépítése: a kollegiális szerkezetű kormányban a három nagy nyelvi közösség és az 1959-ben bevezetett ún. varázsfórmula révén mind a négy nagy párt folyamatosan képviselve van. Mindezek a föderális államszerkezettel együtt Svájc német, francia, olasz és rétoromán etnikumait olyan szilárd politikai közösséggé, államnemzetté kovácsolták össze, amelyben a társadalmi integráció ereje messze felülmúlja az esetleges nyelvi-etnikai dezintegráció tendenciáit. Államjogi értelemben tehát nem létezik külön német- francia- és olasz Svájc,²¹ s ehhez fogható társadalmi integrációt és politikai kötőerőt a mintakövető (például egy keletközép-európai „keleti Svájc” létrehozását szorgalmazó) irányzatok valószínűleg sosem tudtak volna generálni. Jellemző, hogy az 1860-70-es években a német és az olasz állami egység létrehozásának nem volt komolyabb szívóhatása a svájci német és olasz népességre, s később is csak az első világháború fogadtatása volt az egyetlen olyan eset, amikor országos tekintetben jelentős politikai törésvonal keletkezett a nyelvi-etnikai választóvonalak mentén: akkor ugyanis a németek a központi hatalmakkal, a franciák pedig az antanttal szimpatizáltak. A második világháború idején a közös náci-ellenesség miatt már nem volt ilyen megosztottság, s a Jura-konfliktus során (amely pedig a modern svájci föderalizmus legfontosabb nyelvi-etnikai próbatétele volt) sem keletkezett ilyesmi: a többi francia ugyan szimpatizált a juraiakkal, de nem tömörült miattuk politikai egységbe.

Kanada

Az egykori angol gyarmat, Kanada 1867. július 1-ével vált a brit birodalom föderatív szerkezetű domíniumává. A westminsteri statútummal Ausztráliához hasonlóan gyakorlatilag függetlenné vált állam eredetileg négy tartomány föderációja volt, ma pedig tíz tartomány és három gyér népességű, korlátozott önkormányzatú terület alkotja. Ez a változás az 1867 utáni területi újrafelosztásokból és vásárlásokból, valamint egy eredetileg különálló gyarmat (Prince Edward Island, 1873) és domínium (New-Foundland, 1949) csatlakozásából fakadt. Az angol parlamentarizmus és az amerikai föderalizmus intézményeit ötvöző kanadai szövetségi állam az amerikai mintától centralizáltabb: tartományi jogkörbe tartozik az oktatás, az egészségügy, a

²⁰ A demokratikus együttélést (konszociációt) biztosító intézmények és együttdöntési mechanizmusok, mint például a nagykoalíciós kormányzás, a kisebbségi vétő és a politikai arányosság (a választási rendszerben, a közfunkciók betöltésében, a rendőrség összetételében). Ezek nem feltétlenül kötődnek a területiális autonomizmust előtérbe állító föderális államszerkezethez, de ez is köztük tarthat – ebben az értelemben azt mondhatnánk, hogy a föderalizmus maga is egyike a konszociációs technikáknak.

²¹ Sőt még politikai és nyelvi-kulturális értelemben is csak feltételesen létezik, az egyes közösségeken belüli pártpolitikai, kantonális, felekezeti és dialektusbeli különbségek miatt.

helyi önkormányzatok, a szövetség és a tartomány meghatározott munkamegosztással ellátandó közös feladatai közé a bevándorlási ügyek, rendőrség, vasút, mezőgazdaság, nyugdíjpolitika, míg az egyéb területek szövetségi kompetenciák. A tartományi ügyeket (többnyire kétkamarás) helyi parlamentek és annak felelős kormányok intézik, formálisan a brit uralkodót képviselő alkormányzó irányítása alatt. A szövetségi parlament szintén kétkamarás, középerős szenátussal, amelynek általában 105 szenátorából az egyes föderatív egységek népességszámuktól függően 1-24 főt delegálnak (formálisan a szövetségi miniszterelnök előterjesztésén alapuló főkormányzói kinevezéssel). A regionális érdekképviselet további fontos fóruma a tartományi kormányfők konferenciája. A legfelső bíróság összetételénél szintén érvényesülnek bizonyos tartományi kvóták, s a két nagy nyelv, az angol és a francia egyaránt hivatalos a szövetségi állam szintjén.²²

A kanadai föderációnak az őslakosság és a frankofon népesség problémája ad bizonyos fokú etnikai jelleget. 2003-as adatok szerint az őslakosok a 32 milliós össznépesség 2 %-át alkotják, a nyelvi megoszlás szerint pedig 59 % az angol anyanyelvűek aránya (akik nem mind brit származásúak, mivel az egyéb bevándorlók inkább az angol-kanadaiakhoz asszimilálódtak²³) és 23 % a franciaajkúaké. Ez a sajátosság a kanadai föderációt inkongruens jellegűvé teszi: a többi angolszász vagy éppen a német-osztrák példától eltérően - ahol az egyes föderatív egységek jellegében nincsenek igazán markáns különbségek, s mindegyikük szinte leképezi az állam egészét - Kanadában egyes tartományok teljesen más arculatúak, mint a többi tartomány vagy az állam egésze. Az 1999-ben létrehozott harmadik terület, az Északnyugati Területekből leválasztott *Nunavut* a nálunk inkább eszkimóként ismert inuit őslakosság önkormányzati egysége, s beillesztése a szövetségi rendszerbe nem volt különösebben problematikus, csakúgy mint a jóval népesebb indiánok számára – szintén csak újabban – biztosított közösségi jogosítványok köre. Egészen más a helyzet *Quebec* esetében. Ebben a hétmilliós, Ontario után második legnépesebb tartományban koncentrálódik a kanadai franciaajkú közösség, mégpedig 82 %-os helyi többséget képezve. Quebecen kívül csak két szomszédos tartományban, Ontarióban és a kis New Brunswickban élnek jelentősebb számban franciák; ez utóbbiban ők adják a népesség egyharmadát.

A hódítással brit uralom alá került frankofon népesség igazából sosem integrálódott teljesen - az önálló identitásában sokak szerint mindmáig gyenge, inkább csak az Angliával és az USA-val szembeni elhatárolódásokra épülő - kanadai politikai nemzetbe. A mai Kanada területéért évszázados angol-francia vetélkedés folyt, amelyet csak az 1756-63-as gyarmati háború zárt le, de a terület népességében még a 19. század elején is a francia telepések, illetve leszármazottaik voltak többségben: a lojalisták (az

²² Regionális szinten azonban csak egyetlen kis tartomány, az egyharmados arányban frankofon New Brunswick kétnyelvű. A többi tartomány közigazgatási és oktatási rendszere az angol vagy – Quebecben – a francia egynyelvűségekre épül, a kisebbségi nyelvek bizonyos minimális védelmével. – A kanadai föderáció általános jellemzőiről ld. D. Cameron: *Canada (country profile)*. In: *Federalism Library, Forum of Federations* (www.forumfed.org 2007.06.20), valamint Molnár I. J.: *Kanada és a Québec-kérdés*. Logod, Budapest, 1996.

²³ Ezt mutatja, hogy eredete szerint a kanadai népességnek csak 28-a brit, 26 %-a viszont kevert (de zömmel nem brit-francia relációban), a franciák aránya pedig anyanyelv és eredet szerint egyaránt 23 %.

amerikai angol gyarmatoknak a brit koronához hű népessége) északra húzódása és a brit bevándorlás csak az 1840 körül billentették át a mérleget. A terület meghódítása után az angolok olykor kísérleteztek az asszimilációs politikával, de végeredményben a franciák megtarthatták különállásuk jelentékeny elemeit. Az új gyarmat státuszát rendező *Quebec Act* (1774) elismerte a katolikus franciák vallásszabadságát és az angol common law-tól eltérő, francia gyökerű belső jogrendet (ezért a quebeciek semlegesek maradtak az amerikai függetlenségi háborúban), s ez így maradt a terület kettéosztása (az anglofon Felső-Kanadára és a frankofon Alsó-Kanadára, 1791) és újraegyesítése (1840) után is. Ugyanakkor természetesen érvényesült az angol dominancia és a francia nyelv közigazgatási és oktatási használatát sem biztosították. Ez volt a fő oka annak, hogy amikor az 1860-as években ismét felmerült a még meglévő észak-amerikai brit gyarmatok egyesítésének terve, akkor a francia képviselők ragaszkodtak a legerősebben a föderatív szerkezethez, hogy egy „saját tartományban” leljenek intézményes garanciát a francia közösség megmaradására. Végül 1867-ben Kanada, Nova Scotia és New Brunswick kolóniák egyesítésével jött létre a négy tartományból álló kanadai föderáció, amelyben a négy tartomány Nova Scotia, New Brunswick, valamint az egykori Felső-Kanadával megfelelő Ontario, illetve Alsó-Kanadának megfelelő Quebec lett. Az alkotmány szerepét betöltő 1867-es *Brit Észak-Amerika Törvény* a törvényhozási jogok zömét a központi hatalomra ruházta, amivel szövetségi államot meglehetősen centralizálttá tette. Ugyanakkor a törvény Quebecre vonatkozó rendelkezései és azok egyes későbbi módosításai a gyakorlatban biztosítottak (de alkotmányosan nem garantáltak) egyfajta speciális státuszt a tartomány számára a korábbi kiváltságok megerősítésével (vallásgyakorlás, belső jogrend) és kiegészítésével (a francia nyelv hivatalosságának fokozatos elismerése, a kilenctagú Legfelsőbb Bíróságban három helyet Quebecnek biztosítva). Így a következő évszázad során a két kanadai közösség viszonya, ha nem is volt mindig harmonikus, alapjában véve rendezettnek volt tekinthető. Az agrárius-vidéki-katolikus jellegű quebeci francia népesség meglehetősen zártan élte a maga elkülönült életét, az ipari-városi pozíciók nagy részét még a tartományban is átengedve az anglofon lakosságnak.

Ez az angolszász dominanciára épülő egyensúlyi helyzet azonban csak az 1960-as évek ún. *csendes forradalmáig*, a quebeci követelések fellángolásáig tartott. Ettől kezdve a francia közösség elitje egyre erősebb követeléseket fogalmazott meg. Ebben a történelmi hátrányok mellett szerepet játszott a demográfiai arányok módosulása (átmenetileg újra növekedett a franciaajkúak aránya), Quebec felgyorsult gazdasági modernizációja (a régi vidéki-agrárius jelleg megszűnése, egy új polgári középosztály kialakulása), valamint Párizs morális támogatása: De Gaulle francia elnök 1965-ös quebeci látogatásával nyílt támogatást adott a „szabad Quebec” eszméjének. A kezdeti autonomista követelések (a tartomány „eltérő társadalomként” való elismerése és effajta jellegének alkotmányos garantálása, illetve önállóságának növelése különösen a bevándorlási és a nyelvpolitika terén) mellett hamarosan megjelent a nacionalista felhangokkal kísért szeparatizmus.²⁴ Ezeket a törekvéseket nem ellensúlyozta az sem,

²⁴ Az önállóság eszméje korábban is létezett, de a „csendes forradalomig” politikailag marginális volt. Akkor viszont egyes radikális szeparatista csoportok a terrorizmustól sem riadtak vissza: 1970 októberében például a „Quebeci Felszabadítási Front” elrabolt és kivégezt egy tartományi minisztert.

hogy Quebec, noha a kívánt alkotmányos garanciákat nem érte el, kapott néhány újabb plusz-jogosítványt: önállóan is bekapcsolódhat a frankofon országok nemzetközi együttműködésébe, a francia nyelv védelmében szigorú tartományi nyelvtörvénye van, garantálják számára a képviselőházi helyek 1/4-ét, kiléphet bizonyos szövetségi programok és törvények hatálya alól. S hogy ne sértsék a tartományi egyenlőség elvét - amihez különösen a „két nagy”, Ontario és Quebec árnyékából kitörni akaró nyugati tartományok, főleg British Columbia ragaszkodott -, bizonyos fokig a többi tartomány jogkörét is növelték. Ezzel a kanadai szövetségi állam (eltérően a többi föderációtól, amelyekben a kezdeti hatáskör-megosztáshoz képest inkább centralizációs folyamatok mentek végbe) megindult a decentralizáció útján.

A kanadai társadalom heterogén jellege rányomta bélyegét a *pártrendszerre* is. A modern pártrendszer kialakulása után hosszú ideig egy liberális-konzervatív váltógazdálkodásra épülő kétpártrendszer jellemezte az országot, bár a pártok decentralizált felépítése miatt már ebben a „régiben” is volt lehetőség a tartományi különbségek megjelenítésére, mivel a tartományi párt szervezetek viszonylag önállóan formálhatták politikájukat.²⁵ Az 1980-as évektől aztán ez a tradicionális kétpártrendszer egy tagoltabb és „regionizáltabb” struktúrának adta át helyét. A két nagy országos párt mellett (amelyek közül a liberálisok fő bázisa Ontario, a konzervatívoké pedig az atlanti provinciák) jelentős sikereket ért el a balközép jellegű Új Demokrácia a nyugati tartományokban, Quebecben pedig egy duális szerkezet alakult ki a szuverenista Quebec Blokk és a helyi liberálisok által képviselt föderalista tábor között.

Nem beszélhetünk tehát arról, hogy a kanadai föderáció nem biztosítaná Quebec autonómiáját. Bár ez az autonómia nem hiánytalan, főleg az alkotmányos garanciákat illetően, a quebeci mozgalom mégsem csupán ezért, az ebből fakadó elégedetlenség miatt lépett túl az autonomizmuson. Világossá vált, hogy a franciák a két nemzet (a föderalisták a két kanadai társnemzet, a függetlenségiek egyszerűen a két nemzet) gondolatát preferálják, szemben az angol-kanadaiak által támogatott felfogással, amely szerint a kanadai (állam-) nemzetet olyan egyének összessége alkotja, akik bár eltérő etnikai gyökerűek és különböző nyelvi csoportokhoz tartoznak, de egyetlen politikai közösséget képeznek.²⁶ Ez a szemléletbeli különbség - dualitás vagy multikulturális egység - rányomta bélyegét a kanadai belpolitikai élet utóbbi negyedszázadára, amelyet az eredménytelen alkotmánymódosítási viták és a quebeci szuverenitási népszavazások uraltak. 1982. április 17-én az 1867-es alaptörvény módosításával *új alkotmány* lépett életbe Quebec tiltakozása ellenére. Ugyanis az új alkotmányszöveg sem deklarálta a tartomány eltérő jellegét, nem adott számára vétőjogot az alkotmánymódosítási procedúrában (pontosabban csak korlátozottan és csak annyiban, amennyiben az a többi tartományt is megilleti), a kisebbségek nyelvi jogainak országos, minden tartományra érvényes rögzítését pedig Quebec a saját

²⁵ Emellett Quebecben jelen volt a kifejezetten frankofon jellegű Nemzeti Unió.

²⁶ Érdekes adalék ebből a szempontból, hogy 2006 novemberében a kanadai parlament egyik szimbolikus határozata „az egyesült Kanadán belüli nemzetként” ismerte el Quebec tartomány lakosságát.

nyelvpolitikája, illetve a tartomány francia jellege elleni nyílt támadásnak tekintette.²⁷ Azóta több kísérlet is történt a viták rendezésére, mindegyik tartomány számára elfogadható alkotmányszöveg megfogalmazására, de eredmény nélkül: a Meech Lake-i (1987) és Charlottetown-i (1992) megállapodások egyikét sem sikerült ratifikálni. Az alkotmányozási vitákkal párhuzamosan a tartományi kormány két ízben, 1980. május 20-án és 1995. október 30-án *referendumot* tartott arról, hogy Quebec igényeljen-e magának „teljes szuverenitást”; eszerint Quebec függetlenné válna, de Kanadával konföderatív kapcsolatban és/vagy gazdasági társulásban maradna. Az igen szavazatok aránya 1980-ban 40,5, 1995-ben pedig 49,4 % volt, ami mutatja a függetlenségi tábor erejét.

A népszavazási eredmények ugyanakkor megmutatták a quebeciek *megosztottságát* is a föderalista-szuverenista alternatívát illetően – márpedig a helyi népszerűség egyértelmű akarata nélkül az önállóság kérdése nyilvánvalóan nem dönthető el.²⁸ Quebec elszakadása azonban nem pusztán a tartomány megosztottsága miatt lenne problematikus. Túl azon, hogy jogszerűen nehezen lenne kivitelezhető – az alkotmány nem ismeri el az egyoldalú kiválás jogát, az alkotmánymódosításhoz szükséges többség elérése pedig fölöttébb kétséges²⁹ –, gazdasági visszaeséssel, kisebbségi problémákkal és határvitákkal fenyegetne. Általános szakértői vélemény, hogy az elszakadás legalábbis rövid távon megrengetné a quebeci gazdaságot, Kanada maradéka pedig elveszthetné a G8-tagságban is megnyilvánuló gazdasági nagyhatalmi helyzetét. Alapvetően megváltozna a nem-quebeci frankofon és a quebeci anglofon kisebbségek helyzete. Nehezen lenne eldönthető az ország legnagyobb városának, a Quebechez tartozó vegyes lakosságú (bár enyhén francia többségű) Montrealnak a hovatartozása, ráadásul Quebec elszakadása földrajzilag kettévágná Kanadát, mivel a kis atlanti provinciákat elválasztaná az ország többi részétől. Nem támogatja a kanadai integritás megbontását az Egyesült Államok sem, noha a 18-19. században még többször is kacérkodott az ország bekebelezésével. Ezekkel a körülményekkel mindkét félnek számolnia kell, annál inkább, mert a quebeci franciák által szinte evidenciaként kezelt gazdasági-politikai integráció megvalósítását az angol-kanadaiak nem tekintik feltétlen szükségszerűségnek: a quebeci szeparatizmus láttán megjelentek a „menjenek teljesen, ha menni akarnak” jellegű vélemények is.

²⁷ A quebeci anglofon kisebbség helyzete körüli viták elég élesen megmutatták, hogy tartományi szinten (New Brunswick kivételével) a kisebbségvédelem rendezetlenebb, mint országos értelemben.

²⁸ A függetlenségi tábor ereje és a közvélemény megosztottsága egyaránt jól látszik a szavazatarányok körzetenkénti eltéréseiből. Quebec 14 körzetéből 13 francia többségű, 1980-ban mégis csak egyben győzött az igen. 1995-ben viszont már 10 körzetben alakult ki igen-többség (50,1-68,7 %); ezekben a francia népesség aránya 82-99 %. A három vegyesebb népességű (72-78 %-ban francia) és gazdaságilag leginkább „kívülre orientált” körzetben viszont az igen-szavazatok aránya csak 27,2-46,1 % között mozgott. Az egyetlen olyan körzetben, ahol a franciák csak relatív többségben vannak (Montreal-Quest, 42%), az igen-szavazatok aránya 1980-ban 21,7, 1995-ben pedig 21,6 % volt (Molnár I. J.: *Kanada és a Quebec-kérdés*. Im., a 157. oldalon közölt táblázat alapján).

²⁹ A legfelső bíróság 1998-ban úgy foglalt állást, hogy Quebecnek nincs joga az egyoldalú kilépésre, de adott esetben Kanada többi részének kötelessége lenne megfontolnia a quebeci többség demokratikus módon kinyilvánított ezirányú akaratát.

1995 után a feszültségek enyhültek, de biztosra vehetjük, hogy a quebeci kérdés továbbra is a kanadai politikai élet egyik legfontosabb témája marad. Az viszont egyáltalán nem biztos, hogy a kérdés a függetlenség javára fog eldőlni. Ha Kanada többi része elfogadná a tartomány méltányolható igényeit, akkor a szeparatista hullám valószínűleg erejét vesztené.³⁰ Ilyen méltányolható igény a quebeci társadalom eltérő jellegének (*distinct society*) az alkotmányos elismerése: a francia népesség mégsem pusztán egyike a kanadai etnikai mozaik számtalan elemének, hanem létszámánál, tradíciójánál, tömbszerű település-szerkezeténél fogva nyilvánvalóan más, mint az őslakosok vagy az egyéb (=nem brit és nem francia) immigrációs csoportok. A franciáknak viszont, ha valóban érdekeltek a föderáció fenntartásában, el kell fogadniuk a tartományi egyenlőség alapelvét, vagyis Quebec speciális státusza, eltérő jellegének rögzítése nem lehet univerzális érvényű, hanem „csak” a tartomány francia karakterének a védelmére vonatkozhat. A több elemében de facto máris létező *aszimmetrikus föderáció* de jure elismerésével ez a kompromisszum elérhető, s a kanadai szövetségi állam stabilitása tartósan biztosítható.

Belgium

A holland dominanciájú Németalföldi Királyságtól 1830-ban elszakadt Belgium eredetileg unitáris államként alakult meg. A függetlenség ügyében a politikai elit nagy többsége egyetértett (a francia nyelvű vallonok és a holland egyik dialektusát beszélő flamandok liberális és katolikus politikusai egyaránt szabadulni akartak a kálvinista holland uralomtól), de ez a frankofon elit a francia államnyelvű központosított Belgium létrehozásakor észre sem vette, hogy a népesség többsége flamand. Ez csak az 1846-os népszámláláskor derült ki, amelyet követően az 1847-es *Flamand Kiáltvánnyal* hamar megfogalmazódtak az északi ország részt lakó többség (57%) nyelvi követelése. A következő bő egy évszázad alatt a belga állami integritást általában nem vitató, alapvetően *nyelvi-emancipációs* jellegű flamand mozgalmak³¹ értek el bizonyos sikereket a közigazgatási és oktatási nyelvhasználat terén. Ezen kívül Belgium liberális politikai rendszere a maga konszenzuális jellegével és hárompárti szerkezetével közvetlenül is nyújtott bizonyos lehetőségeket a nyelvi-etnikai kettősség kezelésére. A három vezető párt közül a liberális és a szocialista inkább brüsszeli és vallon, a katolikus pedig jobbra flamand bázisú volt, valamelyest tehát lehetőséget adott a

³⁰ Közvéleménykutatások szerint az 1995-ös igen-szavazók mintegy 30 %-a nem az elszakadást kívánta támogatni, hanem a föderáció reformjáról folyó vitákban erősíteni akarta a tartomány alkupozícióját (Molnár I. J.: *Kanada és a Quebec-kérdés*. Im., 159.).

³¹ Kivételek persze voltak, mint például az 1930-as években a szeparatista (sőt „Nagy-Hollandiáról” álmodozó) Nemzeti Szövetség. Ez a párt Belgium náci megszállása idején kollaboráns politikát folytatott, amivel egy időre - az első világháborús kollaboráns csoportokhoz hasonlóan - diszkreditálta a flamand törekvéseket. Az sem segítette a korai flamand mozgalmakat, hogy az északi ország rész volt a fejletlenebb és a flamand nyelvnek sokáig nem volt irodalmi változata sem. Így a társadalmi elitbe felemelkedő flamandok gyakran elfranciásodtak. - A belga föderáció általános jellemzőiről ld. A. Lecours: *Belgium (country profile)*. In: Federalism Library, Forum of Federations (www.forumfed.org 2007.06.20).

nyelvi-kulturális érdekek képviselőjére is. Még fontosabb volt, hogy a pártok körüli ún. *pillérrendszer* hosszú időn át integrálni tudta az egyazon politikai táborhoz tartozó vallonokat és flamandokat. A nagy pártok körül kialakult ugyanis egy olyan, szakszervezetet, bankot, kórházat, iskolákat stb. felölelő intézményhálózat, amelynek révén a pártok érdekkijáró és szolgáltató funkciókat is elláttak a mindennapi élet szinte minden területén, így képesek voltak az egyszerű választói lojalitásnál szolidárisabb közösségbe vonni híveiket. Ilyenformán a belga egységes állam működőképesnek bizonyul, a politikai életet pedig inkább a világnézeti (laikus-katolikus) és a gazdasági-szociális törésvonalak dominálták.

Az 1960-as évektől azonban más jelleget kapott a flamand-vallon kettősség. A korabeli nyugat-európai etnikai reneszánsz keretében újra lendületet kapott a flamand mozgalom és megerősödött (az egyébként már korábban, a flamand törekvések ellenreakciójaként kialakult) vallon autonomizmus. Még fontosabb, hogy a nyelvi-kulturális törésvonalak összekapcsolódtak a *regionális gazdasági áttrendeződéssel*. A második világháborút követő évekig a nehéz- és textilipari Vallónia volt a gazdaságilag fejlettebb és erősebb, szemben az agrárjellegű Flandriával. Az 1950-es évektől viszont az északi ország rész gazdasága is fellendült, sőt az 1970-es évek világgazdasági korszakváltásához sokkal jobban alkalmazkodott, mint a válságba bonyolódott hagyományos vallon ipar. Az erősödő konfrontációban a demográfiai mellé a gazdasági fölényt is „megszerző” flamandok saját közösségük teljes kulturális autonómiáját követelték. Ezzel szemben a franciaajkúak inkább a területi autonómiák rendszerét preferálták. A flamand nyelvterületbe ékelődő, de több mint négyötödös arányban frankofon Brüsszelben így akarták megőrizni befolyásukat, emellett a vallonoknak gazdasági indíttatásuk is volt: úgy gondolták, hogy az előbb-utóbb „elflamandosodó” központi hatalommal szemben a területi autonómiára kell támaszkodniuk. Ezen igények és a belga politikai rendszer kooperatív, tárgyalásos-egyezkedő hagyományai alapján indult meg az államreform. Ennek során 1962–1963-ban négy nyelvi körzetet hoztak létre (flamand, francia, német és a kétnyelvű brüsszeli), majd három alkotmányreformmal megalapozták a belga állam új szerkezetét. 1970-ben nyelvi-kulturális alapon három közösséget hoztak létre (a Flamand és a Francia mellett a Németet a mintegy 70 ezres kelet-belgiumi német kisebbség számára), területi alapon pedig szintén három régiót: ilyen státuszt kapott Flandria, Brüsszel és a német nyelvszigetet is felölelő Vallónia. A következő alkotmányreformok 1980-ban és 1989-ben kibővítették ezek jogköreit, végül pedig 1993. július 14-én teljesen új (1994. február 17-én életbe léptetett) alkotmányt fogadtak el.

Ebben a folyamatban az eredetileg unitárius Belga Királyság közösségekből és régiókból álló föderatív állammá alakult át. Az állami kompetenciákat felosztották az unió, a közösségek és a régiók között, egy részüket pedig közösen gyakorolják. Központi jogkörben maradtak a nemzetvédelem, pénzügy, igazságügy, a nagy nemzeti vállalatok (például államvasút, légitársaság), társadalombiztosítás. A közös kompetenciák legfontosabbika a külpolitika (amely döntően szövetségi funkció, de a szubnacionális szinteknek is van joguk bizonyos fokú nemzetközi szerepvállalásra és az európai integrációs folyamatokba való közvetlen bekapcsolódásra), emellett a központi kormányzat az alapvető társadalmi egység fenntartása céljából a leadott területeken is megőrizte egyes hatásköröket: jó példa erre az oktatásügy, amely közösségi hatáskör, de a diplomaszerezés minimum-feltételei központilag rögzítettek. A decentralizáció

tartalmát illetően általánosságban véve az az alapelv érvényesült, hogy a közösség hatásköre a *népességre* terjed ki, a régióé pedig a *területre*. Ilyenformán a közösségek illetékesek az emberek identitását befolyásoló kulturális területeken és általában minden más, személyre szabott kérdésben: nyelvhasználat, iskola, média, egyház, turizmus, szociális támogatások, egészségügy, bevándorlás. A régió viszont alapvetően a gazdaságpolitika, területfejlesztés, környezetvédelem, közmunkák, energetika, infrastruktúra ügyeiben illetékes, s felügyeli az alsóbb szintű (tartományi és községi) közigazgatást.

Mindegyik közösségnek és régiónak van parlamentje és kormánya, amelyek saját hatáskörükben önállóak. A flamandok között a brüsszeli aránya elenyésző (kevesebb mint 3 %), ezért az igazgatási racionalitás jegyében összevonták a közösségi és a régiós kormányzatot. Ennek megfelelően a 118 Flandriában megválasztott képviselő a brüsszeli regionális parlament flamand küldötteivel (a 10 flamand tag közül a választásokon legtöbb szavazatot szerzett első hat) kiegészülve alkotja az egységes, 124 fős flamand parlamentet. Ez választja meg az egységes flamand kormányt, amelynek legalább egy tagja kötelezően brüsszeli illetőségű - ugyanakkor a brüsszeli flamandok képviselői mind a parlamenti, mind a kormány szinten csak a közösségi döntésekben vesznek részt, a régiós döntésekben nem. A vallóniai és a brüsszeli francia nyelvűek aránya kiegyensúlyozottabb (a frankofon népesség 18 %-a brüsszeli), ezért az ő esetükben a kettős struktúra érvényesül, bár személyi átfedésekkel. A Francia Közösség parlamentjét a közvetlenül választott 75 fős vallon regionális parlament összes francia tagja és az ugyancsak közvetlenül választott 75 fős brüsszeli regionális parlament 65 francia tagjából 19 küldött alkotja, a francia közösségi kormánynak pedig legalább egy tagja brüsszeli. A régiós szinten a végrehajtó hatalom tekintetében sincs összevonás, vagyis a parlamentek mellett működik a vallon és a brüsszeli regionális kormány, amelyek közül a vallon kormányban kötelezően nem kell lennie németajkú politikusnak (bár természetesen lehet), a brüsszeliben viszont kell lennie flamandnak. A Német Közösség parlamentje 25 tagú és közvetlenül választják, s kormányának összetétele nincs területi vagy nyelvi kvótához kötve.

A központi kormányzatot ugyancsak a föderális elvek alapján szervezték meg. A kétkamarás parlament felsőházának (Szenátus) részben közvetlenül választott, részben delegált és kooptált 71 tagjából 41 a flamand, 29 a francia és 1 a német szenátorok száma. A 150 fős képviselőház pártlistás elven választott népképviselői alsóházként funkcionál, de a nyelvi arányoknak itt is van szerepük, mert egyes törvényeket a franciaajkú és a flamand többségnek külön-külön is el kell fogadnia: például alkotmánymódosításhoz a „sima”, kétharmados minősített többség mellett szükséges mind a flamand, mind a frankofon képviselők többségének az igenje, emellett az ún. vézscsengő-eljárással a parlament bármely nyelvi csoportja kifogást emelhet a törvényjavaslatok ellen. A legfontosabb parlamenti hatásköröket a két kamara egyenrangúan, együttesen vagy felváltva gyakorolja, a képviselőház árnyalatnyi fölényével (például a kormányzati patthelyzet elkerülése érdekében a konstruktív bizalmatlansági indítvány a képviselőház illetékessége tartozik). A maximum 15 fős kormány fele-fele arányban flamand és francia nyelvű miniszterekből áll; a kormányfő személye nem kötött, de miután elvárás vele szemben mindkét nyelv ismerete, általában a kétnyelvűségből jobb flamand politikusok valamelyike tölti be. A szövetségi apparátusban (diplomáciai testület, tisztikar) szintén nyelvi kvóták határozzák meg a

frankofon-flamand arányt, magasabb szinteken megkövetelve a kétnyelvűséget. Az EU-képviselőket ugyancsak felosztották, például az Európa Parlament 24 mandátumát 14-10 arányban a flamandok javára.

Nem tartozik a szorosán vett állami szervezetrendszer átalakításához, de annak föderalizálását megkönnyítette – s egyben megelőzte – a *pártrendszer átalakulása*. 1968 és 1978 között a három vezető párt mindegyike kettévált egy-egy flamand és frankofon szervezetre, s a korábbi időkhez képest nagyobb súlyra tettek szert az egyéb, de szintén nem országos pártok. Közülük legfontosabbak a két zöld párt, a flamand szeparatizmust és a szélsőjobb eszméket ötvöző Népi Unió, valamint a még szélsőségesebb Flamand Blokk (új nevén Flamand Érdek). Mindennek egyik következménye a pártrendszer fragmentálódása lett: 15 % körüli szavazat-aránnyal már bármelyik párt választási győztes lehet.³² A pártok megkettőződése más sajátosságokat is adott a pártversenynek. Megfigyelhető, hogy a pártok állásfoglalását a nyelvi-kulturális kérdésekben flamand vagy frankofon jellegük determinálja, egyéb (főképp gazdasági-szociális) konfliktusokban viszont inkább ideológiai tradícióik és a bal-jobb skálán elfoglalt helyük: ilyenkor előfordul, hogy például a flamand szocialisták együtt lépnek fel a vallon szocialistákkal akár más flamand pártok ellenében is. A pártközi kooperációt, a politikai rendszer konszenzuális tradícióinak a továbbélését az is elősegíti, hogy a decentralizációval és a szövetségi kormányzat összetételének a megkötésével csökkent a verseny tétje. A belga föderáció jövője szempontjából azonban a legfontosabbnak alighanem egy ellentmondásosan *kettős hatás* tűnik: az országos pártok hiánya erősíti a közösségek és a régiók pozícióit a szövetségi szinttel szemben - hiányuk ugyanakkor az integrációnak és az állami központ iránti lojalitásnak a gyengülését is jelenti.

A megkettőzött pártstruktúra mellett Belgium más kivételességekkel is rendelkezik a föderációk világában. Noha a rendszer a gyakorlatban inkább a területi föderalizmus logikáját követi,³³ egyúttal *ötvözi azt a személyi elvvel*, vagyis a nyelvi-kulturális közösségek területi autonómiáival. Ezzel megoldási modellt kínál a többnemzetiségű államok egyik állandó autonómia-vitatémájára, az etnikailag heterogén területek kérdésére, azaz a kisebbségi szöványok és a többségi etnikum kisebbségi körzetekben élő, ott „helyi kisebbséget” képező csoportjainak a problémáira. Igaz, a modell nem teljesen új. A területi elvnek vannak elméleti előzményei (például az ausztromarxizmusban) és történetek korábbi kísérletek is a realizálására (például a két világháború közötti Észtország kisebbségi önkormányzatai), de államszervező elvként való alkalmazása miatt a belga példa mégiscsak kiemelendő. Ugyanakkor a személyi elv

³² Az 1990-es évek választásain a legjobban szerepelt (flamand liberális vagy keresztényszociális) pártok szavazatarányai 14,3-17,1 % között mozogtak. Ld.: Csizmadia S.: *Belgium*. In: Kardos J. – Simándi I. (szerk.): Európai politikai rendszerek. Osiris, Budapest 2002., 80.

³³ A flamand esetben ez a tendencia egyértelműbb: mint láttuk, a közösségi autonómia lényegében abban áll, hogy a flandriai regionális önkormányzat a nyelvi-kulturális döntések idejére kiegészül a brüsszeli flamandok képviselőivel. De a területiség felértékelődése a frankofon oldalon is megfigyelhető: például a Francia Közösség egyes jogköreit átruházta a vallon regionális parlamentre és a brüsszeli ún. francia közösségi bizottságra, azaz a fővárosi régiós önkormányzat francia tagjaira.

alkalmazása nem teljes. A közösségek kompetenciájukat csak meghatározott területen gyakorolhatják: a Flamand Község Flandriában és Brüsszelben, a Francia Vallóniában és Brüsszelben, a Német pedig Vallónia németajkú körzeteiben. Vagyis mondjuk egy Flandriában letelepült francia-ajkú nem tagja a Francia Községnek és nem kapcsolódhat a frankofon intézményekhez. A nyelveknek ezt a merev területi elkülönítését mindössze az enyhíti, hogy a nyelvhatárok mentén elhelyezkedő vegyes lakosságú településeken biztosítanak bizonyos „kisebbségi jogokat”. A belga föderáció további sajátossága az unió, a régiók és a közösségek *egymás melletti*, alá- és fölérendeltség nélküli viszonya, amely a duális, és nem a kooperatív föderalizmus-modellek szellemét tükrözi. A három szint hatásköri vitáit kölcsönös egyeztetésekkel rendezik – a rendszer működtetése, a három szint együttműködése egyébként is megköveteli a szinte permanens egyeztetéseket –, végső esetben pedig szenátusi döntéssel vagy bírósági eljárással, amelyben a végső szót a kvázi-alkotmánybíróságként funkcionáló, paritásos felépítésű Egyeztető Bíróság mondja ki.

Ugyanakkor a belga föderáció magán viseli a szövetségi állammodell sok valós vagy potenciális hátrányát. A rendszer költséges és a *szokásosnál is komplikáltabb*. A kétszer három szubnacionális egységre tagolt államban a szövetségi szinttel együtt hat (ráadásul pártösszetételében gyakran divergáló) parlament és kormány van, ami egy tízmillió országban még akkor sem kevés, ha a hatalmi testületek között vannak is személyi átfedések. Ebben a kormányzati struktúrában szinte lehetetlen gyors és hatékony döntéseket hozni; bármilyen, a bonyolult kompromisszumrendszer esetleges elbillenésével fenyegető lépés igen alapos és időigényes egyeztetéseket követel (sőt még az „egyszerű” koalíciókötés is: a 2007. június 10-i választások után például csak december 20-ra alakult meg a kormány!). Vannak olyan elemzések, amelyek szerint szerencsésebb lett volna a föderációt a hagyományos tartományi struktúrára alapozni, mondván hogy a tíz régió differenciáltabban jelenítette meg a regionális sajátosságokat, mint a három régió. Ki kell emelni továbbá a *centrifugális tendenciák* jelenlétét. Erre mutat a belga társadalom szinte teljes (a médiára, a civil társadalmi struktúrákra, stb. egyaránt kiterjedő) „megkettőződése”, valamint a nyelvi homogenizálódás. Mint már utaltunk rá, csak Brüsszel és a szövetségi kormányzat kétnyelvű: a franciák a flamand demográfiai túlsúlytól, a flamandok pedig a fővárosi frankofon elitkultúra vonzásától féltek, így senki sem törekedett az országos kétnyelvűsége. Az is erősíti a centrifugális tendenciákat, hogy a kormányzati struktúra és a pártverseny jellege a politikai elit legitimációs mechanizmusait a partikuláris érdekek képviselője felé tereli (ez alól lényegében csak az uralkodó a kivétel, aki éppen emiatt fontos egyesítő tényező és a vitákban gyakori közvetítő – így a politikai szerepe nagyobb, mint általában az európai királyoké). Mindezek egyfajta öngerjesztő folyamattá tehetik a társadalom további szegmentálódását.

A belga föderális átalakulás történelmi mérlegét természetesen csak hosszabb idő után lehet megvonni. Az átalakulás mindmáig nem tekinthető lezárt folyamatnak, de az első tapasztalatok *alapvetően pozitívak*. Az átszervezés feloldott sok, korábban felhalmozódott problémát és – némi túlzással szólva – a minden létező kisebbségnek minden lehetséges jogot megadó, az országos integrációt éppen ezekre a jogokra építő kompromisszum-rendszer, a „konszociációs demokrácia” a vallon-flamand együttélés tartós keretévé válhat. De hogy azzá válik-e, az nemcsak a föderatív intézményrendszer teljesítményén múlik: mint Kanada esetében is láthattuk, az együttélés kölcsönös

politikai érdeke és szándéka nélkül nincs az a föderáció vagy cizellált autonómia-rendszer, amely képes lenne kielégíteni az együtt élni nem akaró etnikumok kívánságait. Ebből a szempontból a *flamand függetlenségi törekvések* jövője jelenti a kulcskérdést.³⁴ A föderációt csupán a belga állam szétbontásának (vagy minimális célként konföderálásának) az eszközként felfogó, az 1960-as évektől újra megjelenő flamand szeparatizmus azzal érvel, hogy a közös társadalombiztosítási mechanizmusokon át még mindig a flamand adófizetők finanszírozzák a fejletlenebb és szegényebb (több munkanélkülivel bíró) vallon országrészt. A föderatív átalakulás utáni választásokon a szeparatista pártok a flamand szavazók mintegy 20-25 %-ára számíthattak, ami az 1970–1980-as évekhez képest enyhe emelkedést mutat.³⁵ Ebből azonban nem következik automatikusan a jövőbeli szétválás, mert több *összetartó tényező* ellensúlyozhatja ezeket a tendenciákat. Ezek közül talán a legfontosabb Brüsszel helyzete. A mintegy 85 %-os arányban franciaajkú főváros a flamand nyelvterületbe ékelődik, hovatartozása tehát nehezen lenne eldönthető, ráadásul a szétválás miatt elveszhetne az igen sok előnnyel járó „európai fővárosi” státusz. A nemzetközi környezet (benne a klasszikus nemzetállamok decentralizációját különben támogató Európai Unió) sem érdekelt a szétválásig végigvitt dezintegrációban. Ez negatív precedenst teremtene más államok számára, számtalan technikai nehézséggel járna, s ami talán a legfontosabb: a belga föderáció megszűnésével valami olyasmi bukna meg, ami meglehetősen hasonlít az EU saját jövőképeire, azaz különböző népek és államok egyetlen politikai és gazdasági közösségbe történő demokratikus egyesítésére. Van továbbá a dezintegrációnak egy ésszerűségi határa (a környezetvédelemtől a bűnözésig számtalan kérdést nem lehet megoldani „csak helyi szinteken”), a belga konzociációs demokrácia intézményei pedig maguk is integráló tényezők: minden nagy változáshoz szükséges mindkét oldal beleegyezése, így az egyoldalú elszakadás csak alkotmányellenes lehetne, az pedig valószínűtlen, hogy a flamand és a frankofon oldalon egyidejűleg fogalmazódjék meg a szétválás igénye. S úgy tűnik, hogy az elmúlt évtizedek divergens folyamatai ellenére fennmaradt a belga népesség közös identitásának - az 1830-tól jóval régebbre visszanyúlóan közös történelmen, a kompromisszumos politizálás és a sokáig Európa-szerte példaadó liberális alkotmányosság tradícióin alapuló -, politikai és kulturális összetartozás-érzetének egyfajta, legalább kívülről, a külföld felé irányuló minimuma. Ezek a tényezők együttesen az európai integráció korszakában (amikor a klasszikus nemzetállam amúgy is veszít jelentőségéből, másfelől pedig amikor kérdésessé válik, hogy lenne-e még értelme a teljes szétválásnak) már fenntarthatják a két népcsoport laza államközösségét.

³⁴ A vallon oldalon ilyesmi nincs, és nem jellemzőek a Franciaországhoz vagy Hollandiához való csatlakozási vágyak sem, mert „...a nagyobb kulturális közösséget jelentő államhoz csatlakozás kisebbségi sorsot ígér, s ezt sem a francia nyelvűek, sem a flamandok nem szeretnék.” (Johancsik J.: *Politikai stabilitás és sokféleség: a belga rendszer az államreformok után*. Társadalmi Szemle 1994/10., 62.)

³⁵ Ld. Csizmadia S.: *Belgium*. Im., 79–80. A szeparatizmus erejét számos újabb közvéleménykutatás is mutatja: egy 2008. májusi felmérés szerint pl. a flamand megkérdezettek 49,7 %-a értene egyet Belgium felosztásával (Szétválást akarnak a flamandok. Népszava, 2008. június 9.).

Az etnoföderalizmus az afroázsiai térségben

Az ún. harmadik világ föderációi alapvetően az angolszász gyökerekből nőttek ki. A latin-amerikai történelemben különösen erős volt az Egyesült Államok politikai rendszerének a másolása (vagy Washington általi másoltatása), igaz, elsősorban az elnöki kormányzatot illetően, de a legnagyobb államok mintegy „mellékesen” átvették a szövetségi szerkezetet is: Brazília, Mexikó, valamint - gyengébb formában – Argentína és Venezuela. A 19. századi felszabadító háborúk kontinentalista egységeszméi szintén inspirálták a föderatív berendezkedést, az 1820-as években létrehozva néhány rövid életű szövetségi államot, így Nagy-Kolumbiát (a mai Kolumbia, Panama, Venezuela és Ecuador) és a Közép-Amerikai Föderációt (a mai Guatemala, Salvador, Honduras, Costa Rica és Nicaragua). A mai latin-amerikai föderációkban a szövetségi szerkezet nem etnoföderális jellegű, bár Mexikóban egy 1994-es parasztfelkelés nyomán felvetődött egy külön indián tagállam felállításának a lehetősége.

Ázsia és Afrika több volt angol gyarmata ma szintén föderatív állam, s azok jelentős részében már megjelenik a nyelvi-etnikai szervezőelv. Leginkább azokban, amelyekben a hajdani brit „Indirect Rule” (a helyi fejedelmeken, maharadzásokon keresztül gyakorolt közvetett uralom) felerősítette a belső partikularitásokat, amelyekben különösen erős a nyelvi, törzsi és vallási heterogenitás, és amelyekben a függetlenné válás után a nemzetépítésnek nem az asszimilatív, hanem az integratív útját (a különböző népcsoportok politikai nemzetté integrálását) választották. Eképpen a föderalizmus a nyelvi-etnikai kérdések demokratikus(abb) kezelésének az eszköze lehet és hozzájárulhat az állami lojalitás megteremtéséhez-megerősítéséhez azon népcsoportok között, amelyeket sokszor - esetleg éppen saját nyelvi-etnikai rokonságuktól elválasztva - csupán az államhatárokká vált egykori gyarmati határok kötnek össze. Emellett a gyarmati felszabadítási mozgalmak „hőskorában” egyes irányzatokra vonzerőt gyakorolt a szovjet föderalizmus mintája és hatottak bizonyos regionális egységtörekvések (például pánafrikanista indíttatások) is. Nem kevésbé fontos, hogy a függetlenné válás során maguk a gyarmattartók is, különösen a britek, hogy megőrizzék befolyásukat, igyekeztek velük intézményes kapcsolatban maradni a föderációk irányába terelni az eseményeket. Nem véletlen, hogy sok volt angol gyarmat a Brit Nemzetközösség föderatív tagállamaként kezdte élni független állami létét.

A legjobb példa a nyelvi-etnikai szempontokat (is) érvényesítő és relatíve demokratikusan működő harmadik világ-beli föderációra az *Indiai Köztársaság*, ahol az erős központi hatalom alatt döntően nyelvi alapon szervezett tagállamokat hoztak létre. A nyelvi szervezőelv többek között arra szolgált, hogy ellensúlyozza az államegységre nézve veszélyesebbnek tartott vallási tagozódást (a függetlenné váláskor a hindu-muzulmán törésvonal mentén vált ketté India és Pakisztán) és a tradicionális helyi uralmi viszonyokat, de elkerülendő egy túlsúlyos monstre tagállam létrejöttét, a hindi nyelvűek (az össznépesség kb. 30 %-a) területeit nem egyesítették. Az indiai föderációnak jelenleg 28 tagállama van (7 más területi egység mellett), amelyek számottevő regionális önállósággal bírnak, ugyanakkor a történelmi és

gazdasági szálak, az egységes politikai rendszer (erős központi kormányzat, országos pártok) és a népesség bő 80 %-át felölelő hindu vallás egyesíti őket.

A demokrácia-hiányos, sőt gyakran az elemi közhatalmi funkciók ellátására is képtelen latin-amerikai és afro-ázsiai államokban a föderatív alapelv sokszor persze csak *államjogi formalitás*. Ezek a föderációk általában autoriterek és centralizáltak, ennek ellenére meglehetősen instabilak, s jellemzi őket a tagállamok számának gyakori változása és gyenge helyzete (ez alól lényegében csak az Egyesült Arab Emírátságok számít kivételnek, de az is csak az abszolút monarchaként uralkodó emírek hatalma miatt). Arra is voltak példák, hogy a föderalizmus nem tudott stabil keretül szolgálni a különböző területek és etnikumok állami egyesítéséhez. Ezt mutatja Szingapúr leválása Malajziáról (1965), Bangladesh elszakadása Pakisztántól (1971), a brit uralom utolsó periódusában létrehozott Közép-Afrikai (a mai Zimbabwe, Zambia és Malawi, 1953-1963) és Nyugat-Indiai (karibi szigetvilág, 1957-1962) Föderáció, valamint a francia nyugat-afrikai területek egy részét egyesíteni akaró Mali Államszövetség (1959-1960) felbomlása. Ugyanezt mutatja az etnikai és vallási belviszályokból, külső neokolonialista manipulációkból és az olajkincs hovatartozása feletti vitákból kirobbant biafrai háború (1967–1970), amely majdnem szétvetette Nigériát. Más esetek pedig a félföderálisból a szorosabb formába való átmenetre lehetnek példák: az egykori holland gyarmaton, Indonéziában a föderatív szerkezetet a függetlenség elnyerése után alig egy évvel, 1950-ben egységállami struktúra váltotta fel.

Föderalista tervek Közép- és Kelet-Európában

Közép- és Kelet-Európa azok közé a régiók közé tartoznak, amelyeknek a nyelvi-etnikai tarkasága és ezzel párhuzamos történeti és gazdasági összefonódottsága a föderalista jellegű tervezetek egész sorát termelte ki. Közismert, hogy a 19. század közepétől egy évszázadon át számtalan terv született a térség egészének vagy egy részének a föderatív megszervezésére, s nemcsak a régióon belüli, hanem gyakran azon kívüli szerzők, politikusok és politikai gondolkodók tollából.³⁶

Térségünkben a modern föderalizmus az első komoly inspirációkat (néhány korai előzménytől, például Podjebrad György cseh király össz-európai keresztény államszövetségének a gondolatától eltekintve) a pángermán és a pánszláv ideológiáktól kapta. Ezek a német és orosz expanzióhoz kapcsolódó eszmerendszerek persze korántsem nevezhetők föderalistának a maguk egészében, de keretükben időnként megfogalmazódott egy német vezetésű közép-európai államszövetségnek (például Friedrich Naumann *Mitteleuropa-terve*), illetve a szláv államok kisebb-nagyobb körét felölelő föderációnak az ötlete. Naumann 1915-ös tervezete, amely már a sokadik volt a német Középeurópa-koncepciók sorában és az agresszív változatokkal szemben liberálisnak számított, Németország és az Osztrák–Magyar Monarchia szoros gazdasági és védelmi kooperációját irányozta elő, amely perspektivikusan más (skandináv, benelux és balkáni) államok bevonásával laza (de vámuniót és közös hadsereget fenntartó) államszövetséggé alakulna át. Az effajta nagynémet közép-(mittel-)európai integrációs elképzelések ideológiailag részben a térségre akkoriban jellemző német etnikai dominancián alapultak, részben pedig a gazdasági és geopolitikai terjeszkedés érdekein. A *szláv föderáció gondolata* részben a lengyel Adam Czartoryski hercegnek 1803-1804-ben még orosz külügyminiszterként felvázolt pánszláv integrációs tervére (oroszlengyel perszónálunió kiegészülve a balkáni szláv-ortodox államok cári protektorátus alatti konföderációjával) vezethető vissza, részben pedig a pánszlávizmus egyik vezető teoretikusának, a szlovák Ján Kollárnak az 1820-as években megfogalmazott koncepciójára, amely szerint a szlovákok négy „törzsből” (az orosz, lengyel, cseh–szlovák és illír, azaz délszláv ágakból) álló nemzeti közösséget alkotnak. A kicsiny szlovákságot egy hatalmas nemzet szerves részének, a cári nagyhatalom „természetes pártfogoltjának” tekintő felfogás egy ideig önbizalom-erősítő lehetett ugyan, de aztán hamar kiderült az illuzórikussága, gondoljunk például az orosz-lengyel ellentéteknek a szláv egyetemesség eszméjét romboló

³⁶ Ezen tervezetek közül azokat, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a szocialista föderációk előtörténetéhez, nem ebben a részben, hanem az egyes ország-fejezetekben mutatjuk be.

következményeire. Ugyanakkor a pánszláv eszme motiválón hatott a csehszlovák és a délszláv egységtörekvésekre, sőt valamelyest és bizonyos áttételekkel még a szovjet föderáció kialakítására is. A cseh Karel Kramář például, a majdani első csehszlovák kormányfő még 1914 májusában is szövögetett álmokat egy nagy szláv föderációról: elképzelése centrumában egy cári vezetésű orosz–cseh–lengyel államszövetség állt, amelyhez saját dinasztiáit megtartva társult országként csatlakozhatna Bulgária, Szerbia és Montenegró.³⁷ A délszláv egységesszme sok híve, maga a horvát Ljudevit Gaj is, szintén hitt egyfajta pánszláv összetartozásban. Sőt az orosz Alekszandr Herzen és Mihail Bakunyin közvetítésével (akik egy időben szintén hívei voltak egy szláv föderációnak, s akiknek az eszméi bizonyos fokig hatottak az 1918-as első szovjet alkotmány bolsevik és baloldali eszer megalkotóira) a pánszlávizmusnak még a szovjet föderáció létrehozásához vezető kapcsolata is kimutatható.

A Mitteleuropa-koncepció és (a föderáció gondolatával még ahhoz képest is ritkábban összekapcsolódó) pánszlávizmus persze valójában német és orosz birodalmi ideológiák voltak. Ezért számunkra sokkal figyelemre méltóbbak azok a keletközép- és délkelet-európai föderációs tervezetek, amelyek a német és az orosz térség között elhelyezkedő „Zwischeneuropa“ (Köztes-Európa) népeinek a német és orosz expanziós veszélyt ellensúlyozni képes, egyenjogú (a Habsburg Birodalom átszervezésével, vagy az új nemzetállamok integrálásával kialakítani szándékozott) szövetségét hirdették.

Keletközép-európai uniós tervezetek

A keletközép-európai föderalista tradíció fontos részét képezik a Habsburg Monarchia szövetségi állammá szervezését célzó javaslatok. Ennek a multietnikus összetételű és prenacionális jellegű dinasztikus birodalomnak elméletileg volt esélye arra, hogy egyenrangú nemzetek modern államközösséggé váljon, ám a nemzetközi körülmények (az első világháborús vereség), valamint az osztrák, később pedig, 1867 után a közös osztrák-magyar hegemonizmus miatt ez az esély nem válhatott valóra.

Az átszervezést célzó javaslatok egyik válfaját az *ausztroszláv föderalizáció* képezte, klasszikus megfogalmazásában a cseh František Palacký 1848–1849-es tervezeteiben. Palacký koncepciója szerint, amelyet legkövetkezetesebben a második tervezetében fejtett ki, a Habsburg Birodalomnak mint szövetségi államnak nyolc, alapvetően a nyelvi-etnikai elvek szerint elhatárolt és felerészben szláv egységből kellene állnia. Ezek az osztrák-német, a magyar, a szlovák területekkel kiegészített cseh, a galíciai ukrán területeket is felölelő lengyel, az illír (=szlovén), a délszláv (=nagyhorvát), az olasz és a román államok lettek volna. Ezzel a föderációval Palacký szerint a térség kis népei egyenjogúsághoz jutottak volna, ugyanakkor egységgé szervezhetnék volna magukat, elkerülve a német és orosz szupremáciát, a pángermán és pánszláv veszélyt. Más tervezetek a nagyosztrák birodalmi eszmét párosították az etnikai autonomizmus elvével. Ezek között volt a Ferenc Ferdinánd trónörökös köréhez tartozó román Aurel Popovici 1906-os tervezete a „*Nagy-Ausztriai Egyesült Államokról*”, amelyben az erős birodalmi kormányzat alatt 15 etnikailag elhatárolt tartomány létesült volna (az akkor

³⁷ Palotás E.: *Kelet-Európa története a 20. század első felében*. Osiris, Budapest 2003, 103–104.

még csak okkupált Bosznia nélkül), közöttük két magyar, mert Popovici külön egységként számolt a Székelyfölddel. Megint másféle föderalizációt jelentett volna az ausztromarxizmus elképzelése a *kulturális nemzeti autonómiáról*, amelyet elméletileg ma is figyelemre méltónak tarthatunk. Ez a javaslat egy kettős igazgatási struktúráról, a nemzetiségek személyi elvű kulturális autonómiájának és a tartományok regionális jellegű önkormányzatának az ötvözéséről szólt, ahhoz hasonlóan, ahogy manapság Belgiumban láthatjuk. Az osztrák szociáldemokraták (Karl Renner, Otto Bauer) nyolc nemzeti közösség (német, cseh, lengyel, ukrán, román, olasz, szlovén, szerb-horvát) önkormányzatának a kiépítésével remélték feloldani a ciszlajtán Ausztria nemzetiségi ellentéteit, illetve kiküszöbölni azoknak a szocialista munkásmozgalom egységét fenyegető hatásait (bár végül maga az osztrák szociáldemokrata párt is nemzeti szekciókra osztódott). Ezek a személyi elvű önkormányzatok lettek volna illetékesek a nyelvi-kulturális ügyekben, míg a történeti elvek, illetve a földrajzi és gazdasági racionalitás alapján kialakítandó négy-nyolc tartományi önkormányzat intézte volna az egyéb ügyeket. A kettős struktúra felül a központi kormányzat, alul pedig a helyi önkormányzatok (az egy nyelvű községek és esetleg járások) szintjén találkozott volna.

Az 1867-ben létrehozott Osztrák–Magyar Monarchia szerkezete tartalmazott föderaliztikus elemeket (duális reálunió, Horvátországnak a Magyar Királyságon belüli autonóm „társországi” státusza, a ciszlajtán kisebbségeknek viszonylag tág mozgásteret adó osztrák tartományi rendszer), s elvben nem volt kizárt a közép-európai népek szövetségi államává történő evolúciója. Ilyen föderalizációt jelentett volna azoknak a cseh és horvát kísérleteknek a sikere, amelyek Csehországnak, illetve Horvátországnak Ausztria és Magyarország mellé emelésével akarták a dualista Monarchiát triális szerkezetű államszövetséggé alakítani. A *cseh törekvések* előtt 1871-ben megcsillant a siker reménye, amikor a konzervatív Hohenwart-kormány – hogy lecsillapítsa az osztrák-magyar kiegyezés és a porosz-francia háború nyomán felerősödött cseh nemzeti mozgalmat – Ferenc József jóváhagyásával és cseh vezetők bevonásával kidolgozott egy külön osztrák-cseh kiegyezési tervet. Ez azonban meghiúsult a Monarchia elszlávosodásától tartó és Magyarország akkori státuszához mereven ragaszkodó Budapest, valamint a Habsburg Birodalom ciszlajtán felében érvényesülő német-dominancia megőrzését igen fontosnak tartó Berlin ellenállásán. Ráadásul Andrássy és Bismarck mellett a pángermán eszme osztrák hívei és a privilegizált helyzetüket féltő csehországi németek is heves elutasítással fogadták a cseh egyenjogúsítás tervét.

A *horvát trializmus* alapvetően a nagyhorvát nacionalizmus platformja volt, amelyet néha támogatott a szlovén klerikalizmus is. Eszerint Nagy-Horvátország (azaz a Bosznia-Hercegovinával és esetleg a szlovénlakta örökös tartományokkal, sőt egyes elképzelések szerint még a magyar Délvidékkel is megnövelt horvát–szlávón–dalmát ún. Háromegegy Királyság) lett volna a csupán perszónáluniós szálakkal összefűzendő birodalom harmadik tagállama. De még a jugoszlávizmus legkövetkezetesebb hívei is fontolgatták egy trialista átalakítás gondolatát, amikor a fennálló birodalmi keretek megváltoztatását nem tartották reálisnak. Ezért szerintük a Monarchia összes horvát, szerb és szlovén területét felölelő „jugoszláv” állam lehetett volna az átalakított Monarchia egyik önálló alkotórésze. A Jugoszláv Klub tagjai, vagyis az osztrák birodalmi parlament délszláv képviselői még a Reichsrat összehívásának apropóján, 1917. május 30-án kiadott deklarációjukban is egy effajta státusz kivívását tekintették céljuknak: „Az

alulírott, Jugoszláv Klubba tömörült képviselők kijelentik, hogy a nemzeti elv és a horvát államjog alapján követelik a Monarchia összes szlovén-, horvát- és szerb-területének egyetlen önálló politikai testbe való egyesítését. Ez legyen szabad az idegen népek uralmától és szerveződjék demokratikus alapon, a Habsburg–Lotharingiai dinasztia jogára alatt. Minden erővel küzdeni fognak azért, hogy az egyesült nép ezen követelése megvalósuljon”.³⁸ Hasonló tartalmú nyilatkozatot adtak ki aznap a Birodalmi Tanács cseh képviselői: „Támaszkodván e történelmi pillanatban a nemzetek önrendelkezéshez és szabad fejlődéshez való természetes jogára, melyet esetünkben elvitathatatlan és államilag teljes mértékben elismert történelmi jogok is megerősítenek, népünk élén állva törekedni fogunk a cseh-szlovák nemzet valamennyi ágának a demokratikus cseh államon belüli egyesítésére, a nemzet szlovák ágát is belefoglalva, amely összefüggő egészben él a cseh történelmi honnal.”³⁹

A federalizmus azonban mindegyik változatában ismételtelen elbukott, csakúgy mint a birodalom megőrzése céljából felvázolt utolsó, 1918-as föderalista tervezetek. Ezek között voltak olyanok is, amelyek az antant-körökből indultak ki, mivel az antant 1918 tavaszáig nem szándékozott felszámolni a Habsburg Birodalmat. Az 1918. májusi amerikai Seymour-javaslat például a történelmi és etnikai elvet ötvözve hat tagállammal számolt (Ausztria, Magyarország, Erdély, Csehország, Jugoszlávia, Galícia). A legutolsó föderalista reformkísérletnek pedig I. Károly 1918. október 16-i manifesztumát tekinthetjük. Az uralkodó ebben bejelentette átszervezési szándékát, ami a magyar ellenállás miatt csak a Monarchia osztrák felének a szövetségi állammá alakításáról szólhatott (így Károly csak osztrák császárként adhatta ki a manifesztumot). Az udvar akkori elképzeléseiből egy négy egységből (német, cseh, délszláv, ukrán) álló szövetségi Ausztria terve rajzolható ki. A manifesztum azonban elkésett, s legfeljebb arra volt jó, hogy a gyakorlatban valamelyest megkönnyítse az akkoriban szerveződő nemzeti tanácsok helyzetét. Az osztrák–magyar közös minisztertanács által fogalmazott, október 22-én Wilson amerikai elnöknek elküldött üzenet pedig, amelyben már Budapest is késznek mutatkozott elfogadni a Monarchián belüli önálló délszláv egység lehetőségét, végleg megkésett lépésnek bizonyult, s azt mind az antant, mind a nemzetiségek elutasították. 1918 nyarára ugyanis az antanthatalmak körében felülkerekedett a Monarchia feldarabolásának a szándéka: már nem tekintették olyan képződménynek, amely az európai nagyhatalmi szinten kiegyensúlyozó szerepet játszhatna. A belső átszervezés korábbi ismételt elutasítása pedig lehetetlenné tette a két legfontosabb nem-domináns nemzet, a cseh és a horvát lojalitásának a biztosítását.

A keletközép-európai térség föderalista átszervezésére vonatkozó javaslatok között található számos magyar tervezet is. Martinovics Ignáctól kezdve Wesselényi Miklóson, Teleki Lászlón, Eötvös Józsefen, Károlyi Mihályon át gróf Bethlen Istvánig több politikus és politikai gondolkodó támogatta pályafutásának egyes időszakokban a föderalizmus valamilyen formáját. Ugyanakkor egyes kivételektől eltekintve a „magyar föderalisták” rendre elutasították a soknemzetiségű történelmi Magyarország bármilyen belső

³⁸ B. Petranović – M. Zečević (urs.): *Jugoslavija. Tematska zbirka dokumenata 1918-1988*. Rad, Belgrád 1988., 83. old. Lásd még B. Jelavich: *A Balkán története*. II. kötet, Osiris, 2000, Budapest, 1996., 132.

³⁹ D. Kováč: *Szlovákia története*. Kalligram, Pozsony 2001., 165.

föderalizálását, ragaszkodva a területi integritáshoz és félve a magyar hegemonia elvesztésétől. Ezért a történelmi jogoktól és a magyar politikai nemzet eszméjétől vezérelve csak Horvátország történelmi alapú elkülönítését tudták elfogadni, lényegében éppúgy, mint a korabeli kihívásokra nem föderalizációs, hanem kiegyezéssel (azaz az osztrák-magyar hegemoniát megteremtő) választ kereső 1867-es elit. A néhány kivétel közül a legmesszebbre Teleki László elképzelései mentek, aki Horvátország különválasztásán túl már 1849-ben kész volt elfogadni a vajdasági szerbek és az erdélyi románok autonómiáját.

A magyar koncepciók között is voltak olyanok, amelyek a Habsburg Monarchia föderalizálásáról szóltak. Ilyen volt például Wesselényi tervezete, aki elsőként javasolta a birodalom föderatív átszervezését. Wesselényi 1843–1844-es elgondolásában (a *Szózat a magyar és a szláv nemzetiség ügyében* c. munkájában) a pánszláv kihívásokkal szemben a Habsburg Monarchia öttagú államszövetséggé (német, cseh, lengyel és olasz államrészek, valamint az integer Magyar Királyság) alakítását javasolta, valamint azt, hogy az átformált birodalom lépjen szoros szövetségre a román és szláv balkáni államokkal.⁴⁰ A magyar tervezetek többsége azonban a Monarchia alternatívájaként vagy utód-formációjaként felfogott *dunai államszövetség* körül forgott. Ezen koncepciók közül a szélesebb közvélemény előtt alighanem a legismertebb a *Kossuth Lajos* nevéhez köthető, bár nem általa készített 1862-es tervezet. Ebben a (bizonyos fókig Telekire és a román Nicolae Bălcescu 1850-es román–magyar–délszláv uniós tervére visszanyúló) koncepcióban Magyarország, Horvátország, Szerbia és Románia államszövetségéről lett volna szó, amelyhez ötödik tagállamként csatlakozhatna Erdély (de csak abban a végső esetben, ha népszavazással Magyarországtól mégis különválna), valamint perspektivikusan, Horvátországhoz kapcsolódva, egyes balkáni államok (Bosznia és Montenegró). A konföderatívnek minősíthető unióban az egyes tagállamok fővárosai váltakozva töltenék be a közös végrehajtó hatalom (szövetségi tanács) székhelyének a funkcióját, s közös ügynek csupán a külügyi, a védelmi, a pénz- és vámpolitika számított volna. Magyarországon belül a nemzetiségi kérdés megoldására általánosságban a szabad szervezkedés és a megyei önkormányzat szolgált volna, a szerbek esetében viszont, kivételesen, esetleg az autonóm Vajdaság. Ugyancsak jól ismert Jászi Oszkárnak a *Dunai Egyesült Államokról* szóló 1918-as tervezete. Ez a Habsburg Monarchia utódállamaként elképzelt unió Német-Ausztriát, a cseh korona országait, az integer történelmi Magyarországot, az oroszországi lengyel területekkel kiegészített Lengyelországot, valamint Illíriát, azaz a horvát vezetésű, de a két balkáni szerb államot is felölelő délszláv blokkot foglalta volna magába. Ezt az elméleti konstrukciót Jászi az öt tagállam kisebbségeinek adandó bizonyos fokú autonómiával vélte még kiegészíthetőnek, beleértve esetleg („maximális engedményként”, tekintettel a magyar–román viszonyra) Erdély területi autonómiáját és Romániának az unióhoz való csatlakozását. A föderalista jellegű magyar tervezetek utolsó nagyobb hullámát pedig a megbékélés reményéből táplálkozó 1945–1946-os magyar–román vámuniós-konföderációs latolgatások alkották, amelyek protagonistái Petru Groza és Károlyi Mihály voltak. A kossuthi ideál, a dunai

⁴⁰ Romsics I. (szerk.): *Integrációs tervek Közép- és Kelet-Európában a 19. és 20. században*. TLA, Budapest, 1997., 26–27.

konföderáció útjának egyengetése szerepelt továbbá a Magyar Kommunista Párt választási programjában is.

A keletközép- és délkelet-európai térségben a 19. században kibontakozó *nemzetállami törekvések* gyakran és szinte mindegyik nép körében összekapcsolódtak valamiféle föderalizmussal, a régi dinasztikus birodalmak helyén elképzelt új független nemzetállamok uniójának az eszméjével. Ezek a gondolatok főképp a lengyel emigrációból és a görög függetlenségi mozgalomból indultak ki. Különösen fontos szerepet játszott a föderációs gondolat terjesztésében a nyugati lengyel emigráció legtekintélyesebb tagja, Adam Czartoryski herceg. Ő eredetileg, mint már utaltunk rá, még orosz külügyminiszterként olyan pánszláv integrációt vázolt fel 1803–1804-ben, amelyet Oroszország, a vele perszonálunióban lévő Lengyelország, valamint a balkáni ortodox szláv államok cári protektorátus alatti konföderációja alkotott volna. Czartoryski később csalódott a cári politikában és az 1830-as lengyel felkelés egyik vezetője lett, majd annak leverése után emigrált. Párizsban telepedett le, ahol 1861-ben, 91 éves korában bekövetkezett haláláig több tervezetet készített. A felvázolt konstellációkban ekkor már mindig hangsúlyos szerepet kapott a felújítandó történelmi Lengyelország. Czartoryski jelentős szellemi hatást gyakorolt a kelet-európai térség korabeli függetlenségi-antidinasztikus mozgalmaira és azok föderalisztikus tervezeteire.

A lengyel tervezetek persze többnyire valamilyen nagylengyel (lengyel–ukrán–belarusz–baltikum) államszövetségben kulminálódtak, mint például Józef Piłsudski 1918–1920-as elképzelései (hogy aztán az új lengyel állam „elfelejtsen” autonómiát adni a meghódított ukrán, belarusz és litván területeknek...), a görög elképzelések pedig egy görög vezetésű balkáni unióban. Ezek a koncepciók a virágkorukat a 19. század közepén és a 20. század elején élték, de a harmincas évek gazdasági világválsága és a második világháború újra napirendre tűzte azokat. Addigra ugyanis kiderült, hogy a versailles-i kisállami rendszer nem oldotta meg a nemzeti kérdést, akadályozta a gazdasági konszolidációt és nem vált az európai biztonság építőkövévé sem. A háború utáni Kelet-Európára vonatkozó brit rendezési elképzelések mellett az effajta a tradíciókra és felismerésekre támaszkodtak azok a tervezetek, amelyeket a második világháború idején a nyugati béke-előkészítő szakértői műhelyek és a Nyugatra emigrált keletközép- és délkelet-európai politikusok készítettek. Ezen tervek közül politikai jelentőségük miatt ki kell emelni a *lengyel–csehszlovák*, illetve a *görög–jugoszláv* integráció tervét, amelyekről az érintett emigráns kormányok az 1942. januári londoni szerződéseikben meg is egyeztek. Ezekben a két-két ország unióját irányozták elő, a görög–jugoszláv esetben lazább, a lengyel–csehszlovák esetben szorosabb formában: ez utóbbi a közös kül- és védelmi, valamint az egyeztetett gazdasági-pénzügyi és szociálpolitikára épült volna, s tervbe vették egy közös katonai vezérkar felállítását is. A tervezett integrációk más államok számára is nyitottak lettek volna, hogy keretül szolgálhassanak egy tágabb közép-európai, illetve balkáni uniónak. A háború utáni nagyhatalmi megfontolások azonban lehetetlenné tették az uniós terveknek a megvalósítását. A Szovjetunió elutasította a föderációs tervezeteket, mert a számára rossz emlékű „cordon sanitaire” felújításának szándékát látta bennük, s a tényleges rendezés során az angolszász nagyhatalmak sem a kezdetben még lehetségesnek gondolt föderációs utat választották. De kétséges volt az emigrációs álmódosítások hazai támogatottsága is. Végeredményben a világháború után már csak a

Balkán-föderáció létrehozása tűnt (egy ideig és más formában, a szocialista keretek között) reális politikai alternatívának.

A Balkán-föderáció eszméje

A Balkán föderatív egyesítése régóta kedves gondolatnak számított a szerb, bolgár és macedón baloldal körében, amint azt a balkáni szociáldemokraták (Monarchia-beli délszláv küldöttek részvételével megtartott) 1910. januári belgrádi konferenciája, vagy a macedón forradalmároknak (Belső-Macedón Forradalmi Szervezet, VMRO) a Balkán-föderáción belüli autonóm Macedóniáról szóló koncepciói mutatták. Sarkalatos pontja volt a kommunista programoknak, így a JKP ideológiájának is, hiszen a délszláv egység eszméjét a jugoszláv kommunisták a tágabb balkáni integráció keretébe ágyazva képzelték el, és ennek jegyében különösen nagy hangsúlyt fektettek a Jugoszlávián kívüli egyetlen déli szláv néppel, a bolgárokkal való szoros együttműködésre. A délszlávok által lakott térségben ugyanis – mint látni fogjuk – a 19–20. században kavargó sokféle (közép-európai, délszláv, balkáni) föderációs elképzelés közül a délszláv integráció vált államszervező elvvé a jugoszláv államiság alapjaként. A horvát és szlovén közéletben régebben elterjedt közép-európaiság gondolata a 20. században háttérbe szorult, különösen a szlovének körében, mivel összekapcsolódott a német imperializmussal, és csak az 1980-as években született újjá. A Balkán-föderáció részben a délszláv összefogás alternatívájaként merült fel, különösen a szerb eszmetörténetben, részben pedig összekapcsolódott azzal mint tágabb integrációs kerettel. Emellett a Bulgáriával való együttműködést maga a délszláv egységeszme is motiválta, hiszen már az illírismus egyik válfaja is a bolgárokkal együtt képzelte el az össz-délszláv egységet, s ez a gondolat a jugoszláv oldalról a későbbiekben is felmerült. A bolgárok azonban nyelvileg, történetileg és földrajzilag viszonylag élesen elkülönültek a többi déli szlávtól (a macedónokon kívül persze), s vezetőik hosszú időn át rivalizáltak a szerbekkel Macedóniáért és a balkáni hegemoniáért. Így az inkább Nagy-Bulgáriáról álmodozó bolgárok többségét sosem ragadta magával a jugoszláv ideológia, noha időnként egyes politikai irányzatok (a baloldali szocialista tesznyákok, az 1919 és 1923 között kormányzó Sztambolijfszki-féle parasztforradalmár Népi Földművesszövetség, valamint a katonatiszti Zveno) mutattak iránta fogékonyságot.

A balkáni összefogás eszméje eredetileg törökellenes élű volt, s hívei később szerették volna elkerülni a térség feletti osztrák és orosz dominancia kialakulását is. Az 1912-es Balkán Szövetséget leszámítva azonban a területi viták és a kölcsönös hegemonia-törekvések miatt ezek az összefogási tervek rendre megghiúsultak. A „hosszú 19. század” során ilyen szövetségi tervekkel álltak elő többek között a görög V. Rhigas, N. Physsenzides és D. Bikelas, a bolgár L. Karavelov, a szerb M. Polit-Desančić, V. Karić és S. Marković. Ők rendszerint olyan koncepciókat dolgoztak ki, amelyek a balkáni népek államszövetségét társadalmi forradalommal kapcsolták össze. Létező államok szövetségének a megteremtését célozták viszont Mihály szerb fejedelem 1866–1868-as megállapodásai a montenegrói, görög és román kormányokkal, sőt még a horvát Nemzeti Párt vezetőjének, Josip Juraj Strossmayernek a szövetséghez való csatlakozásával is számoltak (egyenes adatok szerint Strossmayer csatlakozott is). Ugyancsak a regionális összefogási kísérletek sorába tartozik a szerb–bolgár vámunió

terve (1905), az utolsó európai oszmán területek felszabadítását eredményező 1912-es szerb–montenegrói–görög–bolgár szövetség, valamint a fentebb már szintén említett 1942-es londoni görög–jugoszláv egyezmény. Ezekre a tradíciókra (pontosabban ezeknek a tradícióknak a baloldali vonulatára) támaszkodva és a macedón-kérdés megoldását keresve már 1944–1945 fordulóján folytak jugoszláv–bolgár tárgyalások a két állam föderációjáról. A balkáni befolyásukat féltő angolok tiltakozására azonban elnapolták azokat. Mint ismeretes, 1944 októberében Sztálin és Churchill a nevezetes „százalékos egyezményben” a Balkánról úgy állapodtak meg, hogy Románia és Bulgária 90 %-ban szovjet, Görögország 90 %-ban angol befolyási övezet lesz, Jugoszláviában pedig 50-50 %-os arányban osztják meg érdekeltségüket. Egy kommunista vezetésű jugoszláv–bolgár föderáció nem lett volna összeegyeztethető az 1942. januári görög–jugoszláv egyezménnyel sem, emellett a macedón-kérdés felvetésével (az égei területek esetleges leválasztásával és egy Balkán-föderáción belüli macedón államhoz csatolásával) is sértette Anglia görögországi érdekeit. Ezért London arra hivatkozva, hogy Bulgáriának mint a békeszerződésig nem szuverén államnak nincs joga effajta külpolitikai lépések megtételére, nyilvánosan tiltakozott a tervezett integráció ellen.

1947-ben újra napirendre került ez a kérdés, amikor Tito és Dimitrov július 30.–augusztus 1-i bledi és november 27-i várnai találkozóival csúcspontjára jutott a jugoszláv–bolgár együttműködés. Ekkor barátsági szerződést kötöttek, az árucseré bővítésének és a vámuniónak az előirányzásával lépéseket tettek a két ország gazdaságának integrálására, és megállapodtak abban, hogy Jugoszlávia aktív kulturális propagandát fejthet ki a pirini térségben a bolgár kormány által akkor éppen létezőnek elismert macedón kisebbség körében. Még szorosabb volt a jugoszláv–albán együttműködés, olyannyira, hogy Albánia gyakorlatilag jugoszláv protektorátus alatt állt: a két állam például már 1946. november 27-én megkötötte egymással a vámunióról szóló egyezményt. Ezek a fejlemények egy *jugoszláv–albán–bolgár integráció* irányába mutattak. A Balkán-föderáció létrehozásában azonban ekkor sem jött létre áttörés, mert nem jutottak egyetértésre Macedóniáról (megkaphatja-e a pirini régiót) és a föderáció szerkezetéről. Ez utóbbi kérdés az aktualitása miatt még nagyobb súllyal esett latba. Belgrád plurális felépítést szeretett volna, azaz Bulgáriának a hat jugoszláv tagköztársasággal való társítására törekedett, ami a valóságban a Jugoszláviába egyszerű tagállamként való belépést jelentette volna (miként Albániának a jugoszlávok által elképzelt csatlakozása is). Ezt Szófia érthetően elutasította, s helyette Bulgária és Jugoszlávia duális (vagy Albániával kiegészülve triális) integrációját javasolta. Ettől viszont a jugoszláv nemzeti érzelmektől vezérelt és a balkáni szocialista átalakulásban játszott avantgardista szerepükre büszke belgrádi vezetők elzárkóztak, de attól is tartottak, hogy a duális szerkezet esetén Moszkva Bulgáriával túlságosan hatalmas „trójai falovat” juttathatna be a közös államba.

Gyanújuk nem volt alaptalan, mert hamarosan kiderült, hogy az integrációs törekvések határozott *szovjet ellenzéssel* találkozottak. Dimitrov egyik sajtóértekezletére reagálva (amelyben a bolgár vezető egy Görögországtól Lengyelorszáig húzódó népi demokratikus integráció perspektívájáról beszélt, de nem érintette azt, hogy mi lenne abban a Szovjetunió szerepe) a *Pravda* 1948. január 28-án kifejtette, hogy „... ezen országoknak nem ez a kiagyalt föderáció vagy konföderáció, illetve a vámszövetség a problémájuk, hanem függetlenségük és szuverenitásuk megszilárdítása a belső népi

demokratikus erők szervezése és mozgósítása útján.”⁴¹ Moszkvának nem állt érdekében a népi demokráciák átfogó integrációja, amellyel szemben nehezebben érvényesíthette volna hegemon szerepét mint a különálló kis államokkal szemben, és az egész elképzelés centrumának a regionális vezető szerepre törő jugoszláv pártot tartotta. Februárban Sztálin magához rendelte Jugoszlávia és Bulgária vezetőit. A 10-i találkozón kifejtette nekik, mennyire elhibázott politikát folytatnak, különösen a föderáció kérdésében. Jugoszláviát Kardelj, Đilas és Bakarić képviselte (Tito taktikusan távol maradt), a bolgár küldöttség pedig a legmagasabb vezetőkből állt. Dimitrov maga is megjelent és önkritikát gyakorolt. Sztálin kifejezte nemtetszését vendégei önállószkodása miatt, élesen kritizálta az albán–jugoszláv katonai együttműködést, a görög partizánoknak nyújtott belgrádi támogatást, valamint a föderációs elképzeléseket. Ugyanakkor a bolgár–jugoszláv egyesüléssel egyetértett, sőt felvetette egyes népi demokráciák és szovjet köztársaságok összekapcsolásának a perspektíváját is, szóba hozva egy orosz–bolgár–jugoszláv, egy ukrán–magyar–román és egy belorusz–lengyel–csehszlovák föderáció lehetőségét.⁴² A JKP vezetősége azonban úgy döntött, hogy nem vállalja a csatlós szerepét, és március 1-i határozatában elutasította a moszkvai követeléseket. A szovjet válasz nem váratott sokáig magára. 1948 júniusában a Kominform (Kommunista és Munkáspártok Tájékoztató Irodája, amely a nevével ellentétben pártok feletti centrumként funkcionált) határozatával kiközösítették Jugoszláviát a szocialista táborból, s ez véget vetett a Balkán-föderációval kapcsolatos tervezeteknek.

A keletközép- és délkelet-európai régió föderatív megszerzésére vonatkozó javaslatokat számos tényező inspirálta. Ezek között első helyen említhetjük a rendkívüli nyelvi-etnikai tarkaságot, amely miatt csak kivételesen lehetett etnikailag egyértelmű határokat megállapítani, valamint a térség történeti-kulturális és gazdasági összefonódottságát. Ezek a körülmények elvben inkább összhangban álltak volna a térség föderatív megszerzésével, mint a kezdeti prenacionális, dinasztikus-birodalmi, vagy a későbbi, 1918 utáni nacionalista-kisállami keretekkel. Inspirálta a föderalista tervezeteket a példásnak tekintett (de mint a svájci kantonok zömének homogenitása kapcsán már utaltunk rá, részben félreértett) svájci minta hatása, a német és az orosz szupremáciától való félelem, valamint egyes népek nyelvi-etnikai rokonsága. Persze „tökéletes” választ az etnikai konfliktusokra ezekben a tervekben sem találunk, hiszen még a nemzeti elv legmerevebb alkalmazása esetén (például Popovici koncepciójában) sem tudták megoldani az etnikumok teljes területi elhatárolását. Sőt bármennyire illúzióromboló, de azt is megállapíthatjuk, hogy a föderációs tervek gyakran csupán az adott térség valamelyik államának vagy nemzetének (vagy a mögötte álló nagyhatalomnak) a regionális hegemonia megszerzésére vagy megtartására irányuló törekvéseit palástolták. Jellemző, hogy a föderációs tervekkel igen gyakran periferizált politikusok, emigránsok, illetve alul lévő, vesztesre álló

⁴¹ Idézi Krisztov L.: *A délkelet-európai népi demokratikus országok együttműködéséről* (1944–1948). TTI, Budapest 1972., 86.

⁴² E. Kardelj: *Visszaemlékezések*. Fórum, Újvidék 1981., 128–132.; M. Đilas: *Találkozások Sztálinnal*. Magvető, Budapest, 1989., 162. old. Az elképzelés (amelyre még visszatérünk) meglehetősen fantasztikus, ezért egyetérthetünk Kardeljjel, aki szerint lehet, hogy Sztálin csak gúnyolódni akart velük.

államok vagy kisebbségek álltak elő, akikkel persze az éppen előnyös helyzetben lévők nem kívántak egyenlőségi alapon föderációra lépni. Nem véletlen, hogy saját országának területi integritását Palackytól Jászint át Dimitrovig mindegyik javaslattevő természetesnek vette, miközben másokra vonatkozóan elfogadta volna az etnikai újrafelosztás elvét. Nem véletlen az sem, hogy a föderációs tervezetek rendszerint megmaradtak az *elvont általánosságok* szintjén. A ritka kivételek közé tartozik a szlovák Milan Hodža 1942-es komplett alkotmánytervezete egy csehszlovák–lengyel centrumú közép-európai unióról. Az egykori csehszlovák kormányfő javaslatában a föderáció közös törvényhozó testülete a nemzeti parlamentek által választott föderációs kongresszus. A végrehajtó hatalom élén a kongresszus és a nemzeti miniszterelnökök konferenciája által egy évre választott föderációs elnök (aki egyben a közös hadsereg főparancsnoka is), valamint az általa kinevezett föderációs kancellár áll. A kancellár vezette közös kormányban a szakminiszterek mellett egy-egy tárca nélküli miniszterrel mindegyik nemzeti kormány képviseltetné magát. Közös ügyeknek számítanának a külügy és a hadügy, a föderáció gazdasági alapját a vám- és valutaközösség alkotná, de egy „együtműködési minisztérium” révén koordinálnák az egyéb fontos gazdasági és társadalmi tevékenységeket is. A föderáció hivatalos nyelvül a nemzeti viták elkerülése érdekében valamelyik világnyelv szolgálna. Az unióból való kiválás lehetőségét Hodža csak kivételesen, a szövetségi alkotmány módosításával tartotta volna megengedhetőnek.⁴³ Nem vetettek számot ezek a tervezetek azzal sem, hogy a térség kisállamai között 1918 után meglazultak a gazdasági munkamegosztás szálai. Ráadásul térségünkben a nemzetivé válásnak az ún. *kultúrnemzeti útja* volt a domináns trend. Mindezek következtében a föderalizációnak sosem volt meg a kellő támogatottsága sem helyi, sem nagyhatalmi szinten. Ezért a föderalizáció nem tudott reális alternatívája lenni a nacionalizálódásnak és a térség 19–20. századi uralkodó államszervezési trendjének, azaz a nagyobb méretű és többnemzetiségű dinasztikus-birodalmi, premodern formációk felbomlásának, ill. helyettük a kis nemzetállamok kialakulásának.

A második világháború utáni évek sikertelen terveivel végleg bealkonyult a térség föderatív megszervezéséről szóló elképzeléseknek. A rendszerváltás utáni időszakban, a nyugati „szívóhatás” közepette ezek már nem éledtek újjá, noha a föderációs eszmékkel korábban igen gyakran összekapcsolódó Középeurópa-ideológia a reneszánszát élte. Bár a szovjet és a jugoszláv szövetségi államok helyén „vissamaradt” valami a föderalizmusból (a szövetségi szerkezetű orosz, bosznia-hercegovinai és az időközben felbomlott szerb-montenegrói államok, valamint a FÁK képében, s nem kizárt Moldova és Macedónia esetleges föderalizálódása sem), ezeken túlmenően csupán néhány esetben merültek fel a régi föderalista eszmevilágra emlékeztető latolgatások. 1990-ben Václav Havel csehszlovák elnök vetette fel egy északi (lengyel–balti–finn) és egy déli (osztrák–magyar–jugoszláv–olasz) konföderáció ötletét, amelyek között Csehszlovákia lehetne az összekötő kapocs. 1993-ban pedig Adem Demaqui koszovói albán politikus állt elő „Balkánia” koncepciójával (a független Koszovó, Szerbia, Montenegró és Macedónia, kiegészülve Albániával), vagyis azoknak a

⁴³ Hodža alkotmánytervezetéről lásd Romsics I. (szerk.): *Integrációs tervek Közép- és Kelet-Európában a 19. és 20. században*. Im., 125–126.; Ormos M.: *Közép-Európa – Volt? Van? Lesz?* Napvilág, Budapest, 2007. 200–202.

balkáni országoknak a laza-konföderatív integrálásával, amelyekben jelentős albán népesség él.⁴⁴ Keletközép- és Délkelet-Európa arculatának és perspektíváinak a megváltozása azonban felszámolta a hagyományos föderalista ideológiák táptalaját (sőt még a jóval lágyabb regionális együttműködési formákat is alig lehetett működtetni, ld. a visegrádi kooperáció történetét). A térség államai napjainkra etnikailag minden korábbinál homogénabbak lettek, jövőjüket pedig nem a térség külön egységgé szervezésében, a német és az orosz nagyhatalom közötti önállóságának a megteremtésében látják, hanem az euroatlanti integrációba, mindenekelőtt az EU-ba való beépülésben.

⁴⁴ Havel elképzeléséről ld. L. R. Johnson: *Forradalom után*. História 2001/9-10. szám 8–9. Demaqi javaslatáról ld. V. Kagijević (ur.): *Kosovo i Metohija – izazovi i odgovori*. Belgrád, IGS, 1997. 130–131.

Szovjetunió

Kelet- és Közép-Európa három egykori szocialista szövetségi állama ugyancsak az etnoföderációk csoportjába sorolható, mert mindegyikük több nemzet együttélésének és integrálásának akart államjogi keretet adni. Bár ezek az államok elméletileg többé-kevésbé támaszkodtak a térségben fellelhető egyéb föderalista tradíciókra is, teoretikus alapjaik döntően a bolsevik nemzetiség-politikai elvekben rejlettek. A három szocialista föderáció közül elsőként, 1922-ben a Szovjetunió alakult meg (de már az 1918-as első bolsevik alkotmány is föderatív szovjetköztársaságként határozta meg Oroszországot), majd a szovjet minta alapján hozták létre 1945-ben a jugoszláv, 1968-ban pedig a csehszlovák föderációkat.

A bolsevik nemzetiségpolitikai koncepció

A szovjet szövetségi állam megalakulását komoly politikai viták előzték meg. A soknemzetiségű cári Oroszországban nem voltak olyan föderatív jellegű állami struktúrák, amelyeket a későbbi szövetségi állam előzményeinek tekinthetnének. Igaz, az Orosz Birodalom egyes területei különböző történeti okoknál fogva megőrizhették a különállás valamilyen formáját még a 19. század végén felerősödő oroszosítási törekvések idején is. Ez mindenekelőtt a Finn Nagyhercegségre nézve igaz, amelynek volt saját parlamentje, valuta- és vámrendszere, hadserege (1901-ig), de igaz a közép-ázsiai vazallus fejedelemségeket (Buhara, Hiva) és a balti tartományokat illetően, sőt valamelyest még annak a kongresszusi Lengyelországnak a kapcsán is, amelyet egyébként az 1863-as felkelés leverése után messzemenően be akartak olvasztani. Ugyanakkor ezek a középkori eredetű autonómiák nyilvánvalóan nem változtatták meg a cári birodalom egységes és oszthatatlan, központosított, nagyorosz-nacionalista jellegét. A pánszláv tradíciókban fellelhető vagy az 1905-ös forradalom idején felmerült föderalisztikus elképzelések pedig esélytelenek voltak és messze esetek realitástól.

A szovjet forradalmi államiség teoretikus megalapozói, Karl Marx és Vlagyimir Iljics Lenin (az utóbbi, mint látni fogjuk, csak 1917-ig) sem voltak hívei a föderalizmusnak. Internacionalista forradalmiságuk révén Marx és Engels a nemzeti konfliktusok feloldását az általános szocialista átalakulástól várták, s a leendő szocialista társadalom államformájaként elképzelt proletárdiktatúrát a Párizsi Kommün tapasztalatai alapján alulról felfelé építkező egységes hatalomként, „félállamként“ fogták fel. Ennek a

demokratikus alulról felfelé építkezésnek mint a kommünök többszintű szövetségének voltak bizonyos föderális konnotációi, de magát a szövetségi államszerkezetet Marxék csak kivételesen, például az angol–ír konfliktus megoldására látták alkalmazhatónak, illetve csak a távolabbi jövőre nézve tétéleztek a világforradalmi remények nyomán egyfajta szocialista világföderációt. 1917 előtt Lenin is hasonló nézeteket vallott. Mint ismeretes, Lenin a bolsevik nemzetiség-politikai elveket meglehetősen polemikus élel, a nemzetközi és az oroszországi szociáldemokráciának a nemzeti kérdéstről (a lengyel helyzetről, a kulturális nemzeti autonómia ausztromarxista koncepciójáról, a soknemzetiségű Oroszországi Szociáldemokrata Munkáspárt, az OSZDMP szervezeti felépítéséről) folyó vitáiba bekapcsolódva fejtette ki. Lenin nemzetiség-politikai koncepciójának már kezdettől centrális eleme volt a *nemzetek önrendelkezési jogának* elismerése, de a föderációt eleinte következetesen elutasította. Ha időnként és bizonyos értelemben használt is föderaliztikus formulákat (mint az *Állam és forradalom* c. írásában a leendő szocializmus államformájaként felvázolt kommün-típusú „félállam”), azt sosem az etnikai föderalizmus értelemben tette.

A klasszikus polgári forradalmak népszuverenitási elveire visszanyúló nemzeti önrendelkezési jognak az első szocialista megfogalmazásait az I. Internacionálé programja és a II. Internacionálé londoni kongresszusa (1896) adta, igyekeztél teoretikus választ találni az internacionalista munkásmozgalom és a nemzeti szabadságharcok viszonyára. Az önrendelkezési jogot beiktatta a pártprogramba az oroszországi munkáspárt nevezetes II. kongresszusa is (1903), amelyen az ideológiai és pártszervezési viták miatt az OSZDMP gyakorlatilag két pártra szakadt, a bolsevikokra (forradalmár kommunisták) és a mensevikokra (reformer szociáldemokraták). Lenin számára a nemzeti önrendelkezési jog elsősorban a *különválásnak*, a saját állam létrehozásának az elvitathatatlan jogát jelentette, amelynek kapcsán a forradalmi pártnak esetről esetre, a proletariátus osztályharcának az érdekei szempontjából kell mérlegelnie, hogy a gyakorlatban is támogatandó-e valamely konkrét elszakadási törekvés. Általánosságban pedig az etnikailag heterogén országok nemzeti-nemzetiségi problémáit Lenin nem az állami szétdarabolás vagy a föderalizáció révén látta megoldhatónak, hanem a kisebbségeknek egy egységes demokratikus köztársaságban biztosítandó állampolgári és nyelvi-kulturális egyenjogúsága, illetve helyi önkormányzata révén – mégpedig olyan feladatként, amelyet az oroszországi viszonyok között már a szocialista forradalomnak kell végrehajtania. Ilyenformán Lenin a nemzeti önrendelkezési jogot egészen 1917-ig a centralizált egységállamnak, mint a szocializmus létrehozása szempontjából legkedvezőbb keretnek a tézisével kapcsolta össze, a föderációt pedig a dezintegrációs tendenciákkal asszociálta. Sőt igazából feleslegesnek vélte, hiszen a nemzeti konfliktusokat szociális gyökerű problémáknak tartotta, s a korabeli szocialista mozgalmaknak a nemzeti kérdéstről vallott utópikus leegyszerűsítéseihez hasonlóan maga is úgy gondolta, hogy a nemzeti kérdéseket a szocialista átalakulás mintegy „automatikusan” megoldja azzal, hogy felszámolja a nyelvi-kulturális diszkriminációt, a sovinizmust vagy az antiszemitizmust (amelyeket Lenin mindig elítélt) társadalmi okait. Vagyis Lenin a forradalmi párt egységét féltve teljesen elutasította a pártföderalizmust, de nem volt híve az állami föderalizmusnak sem, mert azt a kapitalista fejlődés során megteremtett modern államisággal ellentétesnek találta. Jól látszik tehát, hogy az elszakadási lehetőség értelmében vett nemzeti önrendelkezési jog elsősorban eszköz-jelleggel meghirdetett koncepció volt – de nem

egyszerűen a cárizmus elleni etnikai érzelmek mozgósítására taktikailag hangoztatott jelszó, hanem olyan stratégiai koncepció, amely a nemzetközi szocialista forradalom (amelytől nemcsak az osztálykonfliktusok meghaladását várták, hanem a nemzeti szembenállások egyetlen valódinak tartott, internacionális feloldását is) győzelemre vitelét szolgálta.⁴⁵

1917 végétől azonban Lenin radikálisan megváltoztatta a föderációról vallott felfogását. A forradalom után a nemzeti önrendelkezési jogból már az következett Lenin számára, hogy az eredetileg preferált unitáris államiság helyett az elszakadási jogot is elismerő *szövetségi rendszert* válassza egy soknemzetiségű szocialista ország államformájául.⁴⁶ Az állami egység újrateremtését (az 1917 után szétforgácsolódo területek egybegyűjtését, az ukrainai feketeföldek és ipari övezetek, a bakui olajmezők és a turkesztáni gyapottermelés megtartását) a föderációs forma sikeresebben biztosíthatta, hiszen a fentebbi hatalmi megfontolások mellett a forradalmi célok és a legitimációs elvek érvényesülést is ígérte. Ilyenformán a föderáció elfogadása a földosztáshoz hasonlóan a „szövetségi politika” egyik megnyilvánulásának tekinthető, amely a zömmel paraszti népességű nemzetiségi peremterületek bizalmának az elnyerését szolgálta (a parasztságot és az értelmiséget a munkásságnál fogékonyabbnak tekintették a nacionalizmusra). Emellett a föderáció a kiválási jog felmutatása révén nagyobb összhangban volt az önrendelkezési elvel, mint az unitárius forma. S nem tekintették már eleve dezintegrációs töltetűnek sem a föderációt, ha erős központi hatalommal és a munkások osztálypártjának az osztatlanságával párosul. Számot kellett vetniük a bolsevikoknak azzal is, hogy a cárizmus februári bukása után robbanásszerűen megfogalmazódó regionális és nemzetiségi törekvések egy részének a teljesítésére már az ideiglenes kormány is tett bizonyos ígéreteket (lengyel függetlenség, finn és ukrán autonómia), sőt azoktól később, már a polgárháború idején, legalábbis propagandisztikusan egyes fehérgárdista rezsimék sem zárkóztak el teljesen. A szocialista forradalom tovaterjedéséhez, nemzetközivé válásához fűzött remények ugyancsak inspirálták valamifajta föderáció létrehozását, hiszen másképp nemigen lehetett elképzelni a leendő szocialista államok összekapcsolódását. A bolsevik vezetők például 1920 nyarán, a lengyel-szovjet háború idején (ha a háború újabb európai forradalmak kirobbanását eredményezné, mint remélték) a közép-európai tanácsköztársaságoknak egy lengyel–német–magyar konföderációba való egyesülését latolgatták.⁴⁷

Ezeket a nemzetiség-politikai elveket még Lenin sem tudta könnyen és gyorsan elfogadtatni a párttal. Igaz, azoknak a politikusoknak a többsége, akik írásaik révén a nemzeti kérdés „szaktekintélyének” számítottak a bolsevik pártban, mint Sztjepan

⁴⁵ A témáról lásd Krausz T.: *Bolsevizmus és nemzeti kérdés*. Budapest, Akadémiai kiadó 1989., valamint az *Elméleti viták a nemzeti kérdéstről* c. kötetben (Kossuth, 1988. szerk. Máthé I.) megjelent dokumentumokat. Lenin föderációval kapcsolatos forradalom előtti, elutasító véleményét lásd például az *Állam és forradalom* c. írásában (Lenin Válogatott Művei, II. kötet 206–208. Kossuth, 1973.).

⁴⁶ Azonban az elszakadási jog deklaratív maradt, s csak a felbomlás közvetlen előestéjén kapott törvényi szabályozást mind a Szovjetunióban, mind Csehszlovákiában, de Jugoszláviában a köztársaság-közi egyetértés hiánya miatt még akkor sem.

⁴⁷ M. Heller – A. Nyekrics: *Orosz történelem* Osiris-2000, Budapest 1996., II. kötet, 77.

Saumjan, Grigorij Zinovjev vagy Joszif V. Sztálin többé-kevésbé ugyanilyen álláspontokat képviseltek (közülük a grúz származású Sztálin, minthogy egyéb megbízatásai mellett 1917-23 között nemzetiség-ügyi népbiztos is volt, már a lenini periódusban is a nemzetiségi politika operatív irányítójának számított). Az 1917-es bolsevik politika irányvonalát meghatározó április 24–29-i VII. pártkonferencia szintén elfogadta az önrendelkezési elvet, sőt egy igen fontos lépést téve a föderáció felé (de még megmaradva az unitáris állameszményen belül) deklarálta azt is, hogy az együttmaradó kis népek számára területi autonómiát kell biztosítani az új Oroszországban. Ennek ellenére sok bolsevik Leninnél jóval doktrinéresebb és szűkkeblűbb módon értelmezte az önrendelkezési jogot, csakúgy mint később a föderációs kereteket. Nyikolaj Buharin, Georgij Pjatakov és sokan mások annak (a forradalmárok között általánosan vallott) felfogásnak az alapján, hogy a forradalom egyik feladata a nemzeti korlátok lerombolása, úgy tartották, hogy az elszakadásokkal nem szabad újabb nemzeti osztályállamokat világra segíteni, vagy akár egy szocialista föderáció keretében új nemzeteket kreálni. Az 1919. március 18-23-i VIII. pártkongresszuson például az új pártprogram megfogalmazása kapcsán az önrendelkezési jog volt az egyik fő vitatéma. A kongresszuson többen Buharin érvelését támogatták, aki Rosa Luxemburg nézeteiből kiindulva „a dolgozó osztályok önrendelkezési joga” mellett foglalt állást. Eszerint csak ők képviselhetik a valódi nemzeti akaratot, ezért a forradalmárok számára a különválás csak akkor fogadható el (legalábbis azokban az országokban az esetében, amelyekben már kialakult a proletariátus), ha azt a „dolgozók állama” mondja ki. A pártprogram végül egyfajta kompromisszumként nem is a nemzeti önrendelkezési jog, hanem a népek „állami kiválásra való jogának” formuláját alkalmazta.

Miután 1917. november 7-én a petrográdi bolsevik-vezetésű szovjetek átvették a hatalmat a fővárosban, a munkás- és katonaküldöttek szovjetjeinek (tanácsainak) II. össz-oroszországi kongresszusa új kormányt alakított Lenin elnöklétével. A következő hetekben a kormány dekrétumba foglalta Oroszország népeinek önrendelkezési jogát, elismerte Finnország és Ukrajna (de nem a Rada-kormányzat) függetlenségét és a lengyelek függetlenségi jogát, s kinyilvánította az országon belüli nemzetiségi autonómiák felállításának a szándékát. Ezek a lépések nagyjából szinkronban voltak a nemzetiségek akkori politikai elvárásaival. A finnek túlnyomó többsége, beleértve a baloldalt is, függetlenségpárti volt, s az ország már az októberi forradalom előtt el akart szakadni. A lengyelek szintén a függetlenség hívei voltak, de területeik akkor a központi hatalmak megszállása alatt álltak, így a lengyel kérdés a bolsevikok számára csak breszti békéhez kapcsolódva, illetve a német összeomláskor, 1918 végén vált aktuálissá. Akkor pedig a szovjet kormány Lengyelországot is elismerte. A többi nemzeti mozgalom 1917-ben még alapvetően autonomista jellegű volt, s csak a bolsevik hatalomátvétel elutasítása, a nagyorosz-fehérgárdista tábornokoktól való félelem és a külföldi beavatkozások erősítették fel az elszakadási törekvéseket. A külföldiek közül az etnikai szeparatizmus támogatása főleg a vazallus államok felállítására törekvő központi hatalmakat jellemezte, mert az antant eleinte tartott az orosz állam feldarabolódásától és inkább a bolsevikok megdöntésére alkalmasabbnak látott fehérgárdista rezsimet támogatta.

Az autonómiák kiépítése során eredetileg az 1917. áprilisi pártkonferencia államjogi tekintetben „átmeneti” platformjából indultak ki (területi autonómia az unitáris

államban), de hamarosan elfogadták a föderalizmus elvét. Annak révén remélték mederben tartani a szuverenitási deklarációk áradatát, amely már nemcsak a régi hatalomnak, hanem magának az országnak a széthullásával fenyegetett: 1918 nyaráig több mint harminc „szuverén kormány” alakult etnikai vagy regionális alapon, többnyire bolsevik-ellenes éllel (de nem mindig: például a moszkvai kormányzáság területén is „önálló” népbiztos-tanács alakult). A föderalizmusnak (mint az „egységhez vezető átmeneti formának”) a bolsevikok általi elfogadása lényegében 1917–1918 fordulóján történt meg. Az ukrán néphez intézett egyik decemberi kiáltványban már felvetették Oroszország és Ukrajna föderációját mint az egyik lehetséges megoldást, az 1918. január 23–28-i III. szovjetkongresszuson pedig az alkotmányozás alapelveit rögzítve határozatba foglalták, hogy a szovjetek köztársaságát föderatív alapon kell megszervezni. Ugyancsak segítette a föderációs alapelv elfogadását, hogy 1918 elején a bolsevikok koalícióban kormányoztak az anarchista állameszményhez közeli nézeteket valló eszerek (paraszi-narodnyik gyökerű szociálforradalmárok, akiknek a programjában szerepelt a föderatív köztársaság jelszava) baloldali frakciójával, akik ezáltal részt vettek az alkotmányozásban. Ilyenformán a III. szovjetkongresszus határozatai a „szovjetek autonóm területi szövetségeinek föderációjaként” definiálták a születő félben lévő, új típusú államot. Az első elképzelések szerint ezek a területi szövetségek nemcsak nemzetiségi, hanem regionális (sőt egyes javaslatok szerint akár korporatív) alapon is szerveződhetnek (ún. földrajzi föderáció, amiben visszacsengtek a „kommünök szövetségének” és az eszer államfelfogásnak az elemei), és saját legfelső szerveik, a területi szovjetkongresszusok révén szabadon dönthetnek arról, hogy milyen mértékben kívánnak részt venni a központi intézményekben.

A föderalizmus elvi elismerése lehetőséget teremtett a nemzetiségi alapú föderalizmus kiépítésére is, sőt az ún. földrajzi variáció elhalásával a kialakuló szovjet szövetségi állam egyértelműen *etnoföderális jellegű* lett. Végeredményben az V. szovjetkongresszus által 1918. július 10-én elfogadott alkotmány már ilyenként határozta meg az új államot, amelyet *Oroszországi Szocialista Föderatív Szovjetköztársaságnak* (OSZFSZK) neveztek el.⁴⁸ Az OSZFSZK-n belül 1922 végéig, a Szovjetunió megalakulásáig nyolc nemzetiségi jellegű autonóm köztársaság létesült (a megalakítás sorrendjében: turkesztáni, baskír, tatár, a kirgiznek nevezett kazah, dagesztáni, az észak-kaukázusi hegyi /gorszki/, krími, jakut), valamint tíz autonóm terület (csuvas, mari, kalmük, votják, komi, burját, karacsáj-cserkesz, kabald-balkár, ojrot, adige-cserkesz) és két „munkakommün” (karél, volgai német), nem számítva természetesen azokat az átmeneti képződményeket, amelyeket nem élték túl a polgárháborút (például az 1917–1918 fordulóján fennállt észti munkakommün).⁴⁹

⁴⁸ Az 1918-as alkotmányról és a baloldali eszereknek az alkotmányozásban játszott szerepéről lásd Kovács I. (szerk.): *Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány*. KJK, Budapest, 1980. 76–77. és 219–246., valamint R. Pipes: *Az orosz forradalom története*. Európa, Budapest, 1997. 217–218.

⁴⁹ A szovjet autonómia-rendszer legalsó szintjét képező nemzetiségi körzetek (amelyeket a legelmaradottabb, patriarchális viszonyok között élő és kis létszámú északi és szibériai népcsoportok számára alakítottak ki) felállítására 1925-ben kezdődött el a Komi-Permják NK létrehozásával.

Emellett az orosz birodalom nemzetiségi területein az önrendelkezési jog alapján, s hogy a polgári-nacionalista szeparatizmus vitorláiból kifogják a szelet, az OSZFSZK-tól államjogilag *független nemzeti szovjetköztársaságokat* is létrehozta. Sok helyütt ugyanis stabil szovjethatalom csak a nem-bolsevik függetlenségi deklarációk, sőt azok moszkvai elismerése után jött létre. Ezeknek az elkülönült szovjetköztársaságoknak a megalakításával és szövetségi kapcsolataiknak a kiépítésével újabb lépést tettek a majdani szovjet föderáció felé: eredetileg ugyanis, az 1918-as alkotmányozáskor az OSZFSZK-t még inkább az összes oroszországi szovjetköztársaság uniós keretként értelmezték, s nem a szovjetköztársaságok egyikeként. Az OSZFSZK-tól elkülönült helyi tanácskormányzatok egy része éppúgy elbukott, mint a korszak mindazon európai szocialista forradalmi, amelyek nem az egykori cári területeken törtek ki (berlini Spartacus-felkelés, magyar és bajor tanácsállam): az 1918. januári finn felkelés, a német összeomlás után, 1918 végén kikiáltott balti tanácsköztársaságok, valamint a lengyel-szovjet háború idején felállított Lengyel Ideiglenes Forradalmi Bizottság. Így a finn, balti és lengyel területeken polgári-nacionalista nemzetállamok alakultak. Ukrajna és Belorusszia területén a polgárháború éveiben tucatnyi kormányzat váltotta egymást. A szovjetkormányokon kívül létrejöttek a németek és a lengyelek (Besszarábiában a románok) bábáskodásával megszervezett, többé-kevésbé vazallus jellegű nacionalista kormányzatok, aztán a nagyorosz-fehérgárdista tábornoki rezsimek (Gyenyikin, Vrangel), s az ukrán parasztságban jelentős bázisa volt Ny. Mahno anarchista mozgalmanak is. Végül fennmaradt az először 1917. december 12-én kikiáltott Ukrán, valamint az 1919. január 19-én deklarált a Belorusz Szovjetköztársaság, a helyi nacionalizmus államalapítási kísérletei pedig elbuktak (Ukrán és Belorusz Népköztársaság).

A kaukázusontúli és a közép-ázsiai régióban stabil szovjethatalom 1920–1921-ben jött létre. Addig az előbbi területeken a németek és a törökök, illetve az antant bábáskodásával a grúz mensevikek, az örmény dasnakok (eszer jellegű nacionalista párt), az akkoriban még tatárokként számon tartott azeriek között pedig a muszavatisták (pániszlám mozgalom) gyakorolták a hatalmat, mégpedig 1918 májusától független köztársasági keretekben. Azerbajdzsánban 1920 áprilisában, Örményországban 1920 novemberében, Grúziában pedig 1921 februárjában jött létre a szovjethatalom. Közép-Ázsia területén ugyancsak 1920-21-re tisztázódtak a hatalmi viszonyok. Addig a vörösök, a fehérek és a régi vazallusok (buhari emír, hivai kán) mellett több új autonomista-szeparatista kormány is tevékenykedett (a kazah Alas Orda, a kokandi Muszlim Nemzeti Kongresszus). A fordulópont 1920-ban következett be, amikor konszolidálódott az OSZFSZK még 1918-ban kikiáltott turkesztáni autonóm köztársasága, létrejött a kirgiz (valójában kazah) autonóm köztársaság, Buhara és Hiva pedig (az utóbbi Horezm néven) államjogilag különálló népköztársasággá alakult. Ugyanakkor a vallási, szociális és törzsi-etnikai indíttatású fegyveres ellenállást a közép-ázsiai határvidékeken az ún. baszmacsok egyes csoportjai egészen a harmincas évekig folytatták.

A Vörös Hadseregnek az 1918–1921-es polgárháborúban aratott győzelme után az egykori cári birodalom államszervezeti értelemben igen tarka képet mutatott. Elszakadt öt polgári nemzetállam (valamint a Romániához csatolt Besszarábia), az egyben maradt szovjet térség területén pedig kilenc állami formáció osztozott: hat szovjetköztársaság (a föderatív orosz, valamint az ukrán, belorusz, azeri, grúz, örmény)

és a keleti területeken megalakított három „népi állam” (a Buharai és a Horezmi Népköztársaság, valamint az OSZFSZK-tól 1920 és 1922 között katonai és diplomáciai megfontolásokból, a japán intervenció elszigetelése érdekében különválasztott Távolkeleti Demokratikus Köztársaság). Ezekhez kapcsolódtak még az orosz-kínai ütközőzóna korábbi cári befolyási övezeteiben, Tannu-Tuvában és Külső-Mongóliában 1921-ben létrehozott szovjetbarát államok, amelyek közül Tuva 1944-ben autonóm területként „belépett” az OSZFSZK-ba, majd 1961-ben autonóm köztársasági státuszt kapott (Mongólia viszont önálló népköztársaság maradt). A „kilencek” állami értelemben, tehát az egységes bolsevik párton kívül, csupán kétoldalú szerződésekkel kötődtek egymáshoz, főleg persze az OSZFSZK-hoz. Ez a kapcsolatrendszer még a polgárháború idején jött létre mint *katonai-politikai szövetség*, amelynek kereteit először egy 1919. június 1-i dekrétummal szabályozták. Ez a katonai szövetségi forma is mutatja, hogy a szovjet föderáció, mivel háború során keletkezett, lényegében *pragmatikus lépések sorozatával* alakult ki, s nem valamilyen előre és részletesen kidolgozott elméleti konstrukció valóra váltásának a szándékával. Jórészt ez a körülmény magyarázza azt is (a birodalmi tradíciók mellett), hogy a föderális rendszer igen centralizáltra sikeredett.⁵⁰

Azokat az egyezményeket, amelyek megadták a szovjetköztársaságok bilaterális kapcsolatrendszerének a végső formáját, 1920-21-ben kötötték meg. Ezek lényege az volt, hogy egyesítették a stratégiai jelentőségű népbiztosságokat, de azok elvben a szerződő köztársaságok legfelső szerveinek a közös ellenőrzése alatt maradtak (az OSZFSZK és a keleti népköztársaságok egyezményei ettől lazább, gazdasági és protektori jellegű kapcsolatot irányoztak elő). Ez a néha „szerződéses föderációnak” nevezett struktúra a pártirányítással együtt biztosította a fegyveres erők, a külügyek, valamint a legfontosabb gazdasági és infrastrukturális tárcák egységét, ugyanakkor közigazgatási szempontból meglehetősen átláthatatlan helyzetet teremtett, amivel csak növelte a polgárháború során amúgy is kialakult államszervezeti káoszt (ennek egyik meghökkentő példája volt, hogy 1921-ben a grúz kormány lezárta a köztársaság határait az éhínség elől menekülőkhöz). Ezért a harcok lezárulása után napirendre került az államszervezeti konszolidáció megteremtése. Ennek egyik első lépésként 1922. március 12-én a grúz, örmény és azeri köztársaságokat a *Kaukázusontúli Szocialista Föderatív Szovjetköztársaság* (KSZFSZK) keretében egyesítették. A regionális autonómia eszméje nem volt előzmény nélküli a térségben: 1917 októbere után a helyi antibolsevik pártok is ilyen össz-kaukázusontúli keretben kormányoztak, sőt még az első, 1918. áprilisi függetlenségi deklarációk is a Transzkaukázusi Föderatív Köztársaságról beszéltek, s csak májustól vált szét a három köztársaság. A térség nemzetközi és gazdasági helyzete, valamint népességének (a mainál nagyobb mértékű) földrajzi keveredése is inspirált valamifajta regionális integrációt. A KSZFSZK azonban túlzottan centralizált formációnak bizonyult (noha elvben meghagyta a nemzeti köztársaságok autonómiáját) és már 1924 augusztusában meg kellett küzdenie egy grúz felkeléssel. Ennek ellenére csak 1936-ban oszlatták fel.

⁵⁰ A centralizációt erősítette a szovjet államfejlődés általános trendje is, hogy ti. a rendszer *nem* a hatalmat birtokló helyi szovjetek alulról felfelé történő hatalmi koncentrációja révén alakult ki (ahogy a szovjethatalom előzetes ideológiája feltételezte), hanem éppen fordítva, felülről vezérelve.

Az államszervezeti konszolidáció döntő kérdése azonban az összes szovjetköztársaság stabil integrációjának a megteremtése volt. Ezzel kapcsolatban a bolsevik vezetők között *három alapvető alternatíva* fogalmazódott meg. Az államszervezeti reform végrehajtására 1922 augusztusában létrehozott különbizottságot vezető Sztálin az ún. autonomizálás platformját képviselte. Eszerint a szovjetköztársaságok autonómiájuk megőrzésével belépnének az Orosz Föderációba és elismernék annak kormányzati szerveit, a keleti népköztársaságokkal pedig egyelőre fennmaradnának a szerződéses kapcsolatok. Ezzel a többségi és centralista szemlélettel szemben a vélemények másik pólusát azok alkották, akik a leendő uniót az önálló szovjetköztársaságok laza-decentralizált szövetségeként képzelték el. Ezt képviselte az ukrán Szkripnyik és még inkább a grúz Mdivani és Maharadze: ez utóbbiak a laza-konföderatív társulás híveként a KSZFSZK-t is feleslegesnek tartották, így annak megalakítását először, 1921 novemberében a grúz KB még elvetette. A viták hamarosan elfajultak, mert az autonomizálási platformot támogató Ordzonikidze, a kaukázusontúli pártbizottság vezetője az egyik vita során megütötte a grúz KB egyik vezetőjét, Kabakadzét, Sztálin és Dzerzsinszkij (a politikai rendőrség, a Cseka vezetője) pedig igyekeztek az egész konfliktust bagatellizálni.

A viták eldurulásáról értesülve az akkor már súlyos beteg Lenin is megszólalt és egyfajta köztes javaslatot tett. Az erős központi hatalom szükségességét elfogadta, de az autonomizálást a nagyorosz sovinizmus megnyilvánulásának minősítette és kategorikusan ellenezte. Helyette azt szorgalmazta, hogy a cári birodalom romjain létrejött szovjetköztársaságok mint egyenjogú entitások lépjenek egymással új és bármely leendő szocialista állam számára nyitott föderációra. Az így létrejövő „Európa és Ázsia Szocialista Szovjetköztársaságainak Uniója”, ahogy Lenin javasolta elnevezni, nem nagyorosz nemzeti formáció lett volna, mint az autonomizálási koncepcióból következett, hanem a nemzetközi szocialista föderáció csírája. Az októberi pártplénum a sztálini autonomizálás helyett a lenini föderalizálás koncepcióját fogadta el, így 1922. december 30-án az I. össz-szövetségi szovjetkongresszus annak alapján mondta ki az OSZFSZK, a KSZFSZK, Ukrajna és Belorusszia egyesülését és a Szovjetunió (teljes nevén *Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége*) megalakítását. Az egyesítést ténylegesen levezénylő Sztálin azonban a folyamatot tartalmilag továbbra is inkább az autonomizálás centralizáló szellemében irányította. Jól mutatja ezt, hogy az 1923 első félévében lezajlott alkotmányozási vita során eredetileg feleslegesnek tartotta a parlamenti második kamara (Nemzetiségi Tanács) felállítását, vagy hogy az alkotmányelőkészítő-bizottságban már az ukrán és belorusz képviselők is sokallták a központi hatalomnak adandó jogosítványokat.⁵¹ Sztálin az effajta ellenvetéseket azzal utasította vissza, hogy a szovjethatalom fő bázisát az orosz jellegű központi iparvidék alkotja, nem a nemzetiségi peremterületek, ezért nem szabad a decentralizációt

⁵¹ Az alkotmányozásról és általában a Szovjetunió megalakulásáról lásd még E. H. Carr: *The Russian Revolution. From Lenin to Stalin 1917-1929*. Macmillan, London, 1979. 38–41., valamint R. Pipes: *The Formation of the Soviet Union. Communism and Nationalism 1917-1923*. Harvard University Press, Cambridge, 1954. 241–282., azon belül különösen 278–281. Sztálin pozícióit az is erősítette, hogy az alkotmányozás során és az 1923. április 17–25-i XII. pártkongresszuson (amelyen gyakorlatilag utoljára lehetett nyilvánosan megvitatni a nemzeti kérdést) az egyik fő vitapartner Rakovszkij ukrán kormányfő volt, aki valójában nem „nemzeti kommunistaként”, hanem Trockij híveként próbált meg szembeszállni vele.

eltúlozni. A világforradalmi remények kimúlása és a „szocializmus egy országban“ koncepció uralomra jutása pedig még fontosabbá tette a „forradalom orosz hátszaga érdekeinek“ a figyelembe vételét.

Az autonomizálási vitának a szovjet politikatörténetben betöltött fontos helyét mutatja, hogy nem utolsó sorban éppen ez készítette Lenint nevezetes „végrendeletének” a megírására, amelyben több politikai és személyi kérdés taglalása mellett javasolta, hogy a túl sok hatalmat saját kezébe összpontosító és túlságosan goromba Sztálint váltsák le a pártfőtitkári posztról. Ebből sajnos, mint a szovjet történelemből nagyon is jól ismert, semmi sem lett, többek között Lenin következetlensége miatt, aki Sztálinnal kapcsolatban „későn kapcsolt” és végrendeletében sem javasolt helyette konkrétan más politikust.

A szovjet szövetségi állam

Az új szocialista föderáció *első alkotmánya* már 1923 nyarára elkészült és azt a Központi Végrehajtó Bizottság július 6-án életbe is léptette, de véglegesen csak a II. össz-szövetségi szovjetkongresszus fogadta el 1924. január 31-én, tíz nappal Lenin halála után. A két részből álló alkotmány⁵² első része a Szovjetunió megalakulásáról szóló deklaráció, amely kimondta a népek egyenlőségét és az egyesülés önkéntességét, rögzítette az elszakadási jogot és a később létrejövő szocialista köztársaságok számára a belépés lehetőségét. A második rész tartalmazta a tulajdonképpeni alkotmányjogi rendelkezéseket; ez a rész lényegében az 1922. decemberi I. össz-szövetségi szovjetkongresszuson elfogadott szövetségi szerződés konkretizált és módosított változata. Az alkotmány szerint a legfőbb államhatalmi szerv a szovjetek küldöttrendszerben megválasztott Össz-Szövetségi Kongresszusa, illetve a kongresszusi ülésszakok között az általa választott kétkamarás Központi Végrehajtó Bizottság. A KVB 414 tagú Szövetségi Tanácsát az egyes köztársaságok népességének arányában választják, Nemzetiségi Tanácsát pedig a szövetségi és autonóm köztársaságok 5-5, valamint az autonóm területek 1-1 képviselője alkotja. A két tanács egyenjogúságának elve alapján a törvényeket mindkét háznak el kell fogadnia. A végrehajtó hatalmat a Népbiztosok Tanácsa gyakorolja (1917-46 között így nevezték a szovjet kormányt). Egységes államnyelvet nem állapítottak meg, hanem ehelyett a legnagyobb nyelveket „általánosan használt nyelvekké” nyilvánították. Az egyes tagköztársaságok teljes államszervezeti vertikummal rendelkeztek, amely az akkori szovjet politikai rendszer általános mintázatát követte (szovjetkongresszus, népbiztos-tanács). Az alkotmány szövetségi hatáskörbe utalta a külügyeket, fegyveres erőket, határkérdéseket (a külső határok védelmét és a köztársaság-közi határok megváltoztatását), közlekedés- és postaügyet, népgazdasági tervezést, pénz-, hitel- és költségvetési politikát, külkereskedelmet, az össz-szövetségi jelentőségű iparágak és vállalatok feletti rendelkezést, alkotmánymódosítást, az egyéb területekre vonatkozóan viszont (földművelés, oktatás- és egészségügy, bel- és igazságügy) csak az általános alapelvek megállapítását. Ennek megfelelően a népbiztoságoknak háromféle formája jött létre:

⁵² Kovács I. (szerk.): *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. KJK, Budapest, 1982. 129–147.

az össz-szövetségi (külügy, hadügy, stb.), a köztársasági (földművelési, közoktatási, bel- és igazságügyi), valamint az ún. egyesített (mindkét szinten felállított, de egységesként működő) népbiztosságok, amelyek javarészt gazdasági tárcákat öleltek fel (pénzügy, munkaügy, stb.). A polgárháború idején ténylegesen kialakult egypártrendszer nem iktatták be az alaptörvénybe, ami egyenesen következett a forradalom legitimitációjából, hiszen az nem a pártelvű politikai rendszer, hanem a közvetlen szovjethatalom eszméjén alapult. Ilyenformán az egypártrendszer alkotmányos rögzítésére csak az 1977-es harmadik alaptörvénnyel került sor (még az 1936-os sztálini alkotmány is csak megemlíti a párt vezető szerepét), de a politikai rendszer dinamikáját természetesen már a Szovjetunió megalakulásától az egypárti keretek határozták meg.

A frissen létrehozott föderáció szerkezete hamarosan, már az 1924-es közép-ázsiai *nemzeti-területi elhatárolással* módosult. A régió addig az Orosz Föderációhoz tartozó turkesztáni és (az 1925-ig kirgiznek nevezett) kazah autonóm köztársaságok, valamint Buhara és Horezm osztozott. Az 1924. októberi átszervezés révén Turkesztán, Buhara és Horezm megszűnt, s a helyükön két új szövetségi köztársaság létesült, Türkmenisztán és Üzbegisztán, valamint Üzbegisztánon belül a Tadzsik Autonóm Köztársaság. Létrehozták továbbá az OSZFSZK-n belül Kirgíziát, akkor még Kara-Kirgiz Autonóm Terület néven. Az 1924-ben még alacsonyabb államjogi státuszba sorolt köztársaságok közül Tadzsikisztán 1929-ben, Kazahsztán és Kirgízia pedig 1936-ban kapott szövetségi köztársasági státuszt. A közép-ázsiai területrendezést számos tényező nehezítette (a nomád népesség letelepítésének és a muzulmán szokásjog visszaszorításának gyakran erőszakos módszerei), s bonyolította az is, hogy a térség földrajzilag keveredő, vallásilag és nyelvileg rokon etnikumai a nemzetté válás igen korai szakaszában voltak, ezért identitásukban keveredtek a különféle integralista (pániszlám, pántürk, pán-turkesztáni), a nyelvi-etnikai kishacionalista, valamint a törzsi-kláni szubnacionális elemek. Ilyenformán államszervezési tekintetben többféle alternatíva merült fel. A közigazgatási széteséssel és a népnyelvi dialektusok irodalmi szintre emelésével azonban a szovjet nemzetiségi politika a „turkesztáni integráció – kishacionalista fejlődés” alternatívájából az utóbbit preferálta, hogy elejét vegye az esetleges pániszlám vagy pántürk politikai tömbösödésnek. Ez a döntés hasonló volt ahhoz, ahogy korábban az OSZFSZK volgai muzulmán régiójában eljárak. Az eredeti 1918-as elképzeléssel szemben (Baskír–Tatár Köztársaság) ott is külön-külön autonóm köztársaságokat hoztak létre, miközben a muzulmán származású kommunisták többsége (főleg a leghíresebbjük, M. Szultan-Galijev) ezen népek közös eredetére, vallási és nyelvi rokonságára hivatkozva inkább egy egységes muzulmán-türk köztársaság felállítását szerette volna elérni.

Az egypárti autokrácia, az általános elmaradottság és a polgárháború utáni gazdasági lepusztultság közepette a föderáció elvi lehetőségei csak korlátozottan bontakozhattak ki. Ennek ellenére a korai időszak szovjet nemzetiségi politikájának számos pozitív eleme volt. Igaz, a forradalom és a polgárháború végleg felszámolta azokat a középkori eredetű partikularitásokat, vallási-egyházi jellegű intézményi kereteket és nem-bolshevik politikai szerveződéseket, amelyek egyes etnikumok számára valamifajta autonómia-formaként (is) szolgálhattak, de ezzel párhuzamosan kiépítette a nemzeti autonómia sok elemét. Ilyen volt például a *korenizacija* (öslakosítás, nemzetiségítés), vagyis a hatalmi intézmények helyi-nemzetiségi káderekkel való feltöltésének a

politikája. Kezdetben igen alacsony volt a nemzetiségi tisztségviselők aránya, hiszen a bolsevik forradalom tömegbázisát és az új hatalom rekrutációs forrását főképp az ipari proletariátus alkotta, az pedig nagyrészt orosz nemzetiségű volt. Emellett nagyorosz-nacionalista ellenérzések is kísérték a hatalmi apparátus „erőszakos” etnikai megváltoztatását, mások pedig a doktriner baloldaliság alapján ellenezték a „mesterséges nemzetépítés” folyamatát. Az északi és keleti területeken a nagyfokú írástudatlanság és a világi képzettségű nemzetiségi értelmiség szinte teljes hiánya miatt a korenizacija további nehézségekbe ütközött. A mintegy 70 %-ban kazah nemzetiségű Kazah Autonóm Köztársaságban például kezdetben alig-alig akadtak kazahok a párt- és államapparátusban, a korenizacija révén viszont 1930-ra arányuk a vezető posztokon már 35,5 %-ra, a párttagságban pedig (1929-re) 41,2 %-ra nőtt.⁵³ Hasonló változások mentek végbe a többi köztársaságban is. A korenizacija a kisebbségek lojalitásának megszerzését célozta (több esetben, például a lengyelországi ukránok és beloruszok helyzetével összevetve nem is eredménytelenül), csakúgy mint a határok meghúzása és a nemzeti kulturális intézmények kiépítése. A belső határok megállapításánál általában (de nem kizárólag) a nemzetiségi elvet követték. Így csatoltak több oroszországi körzetet 1924-26-ban a Belorusz SZSZK-hoz, s így került vidéki környezetének etnikai arculata miatt több belhatár-menti orosz jellegű város a nemzeti köztársaságokhoz, mint például Orenburg Kazahsztánhoz (egy időre), amely eleinte fővárosa is volt az autonóm köztársaságnak. A későbbi határváltoztatások során is gyakran kedveztek a nem-orosz köztársaságoknak, s nemcsak a Szovjetunió által újonnan megszerzett nyugati területeket illetően, ahol ez kézenfekvően adódott,⁵⁴ hanem az orosz (a második világháború előtt orosz és tatár) többségű Krím-félsziget Oroszországtól Ukrajnához való átcsatolásával is (1954), jóllehet a Krím sosem tartozott a történeti Ukrajnához. Ezzel szemben orosz „belső expanzióra”, Oroszországnak más tagköztársaságok rovására történő megnövelésére csak egy lényeges esetben került sor, Karéliának az Orosz Föderációba való beléptetésekor (lásd később). Ugyancsak jellemezte a korszakot a nemzeti kulturális intézmények kiépítése (iskolahálózat – akkoriban az orosz nyelvet még egyszerű tantárgyként sem volt kötelező tanítani -, nemzeti színház és könyvkiadás, sajtó, több nép esetében a saját írásbeliség megteremtése, az analfabetizmus felszámolása). Szisztematikusan és komoly eredményeket felmutatva törekedtek a nemzetiségi viszonyokat 1917 előtt olyannyira megmérgező eszmék (nagyorosz sovinizmus, antiszemitizmus) letörésére. Meg kellett küzdeniük azzal is, hogy mindegyik köztársaság többnemzetiségű volt, egyfajta „kis Szovjetunió”, különösen a városi népességet illetően. Ezért lépéseket az egyes köztársaságok helyi kisebbségeinek az érdekében is: előírták az anyanyelvi jogaik biztosítását, valamint hogy képviselőiket be kell vonni a helyi szovjetekbe.

Ezek az intézkedések még a szovjet rendszer korai időszakában kibontakozott föderatív fejlődés pozitív elemeit reprezentálták, de az 1920-as évek végére *megváltoztak a trendek*. A kollektivizálás igen súlyosan érintette a nemzetiségeket is, hiszen néhány kivételtől eltekintve (ukrajnai iparvidék, bakui olajtermelés) a nemzetiségi régiók

⁵³ Dolmányos I.: *A nemzetiségi politika története a Szovjetunióban*. Kossuth, Budapest, 1964. 111–112.

⁵⁴ 1939 és 1945 között így került Litvániához Vilnius és Klaipeda (Memel), Ukrajnához Nyugat-Ukrajna, Észak-Bukovina és Kárpátalja, Belorussziához pedig Nyugat-Belorusszia.

mezőgazdasági jellegű területek voltak, alapjában véve paraszttársadalmakkal. A harmincas évekre kialakult *sztálini személyi diktatúra* pedig együtt járt az alkotmányos formákat mellőző végletes centralizmussal, a nem-orosz népekkel szembeni bizalmatlansággal és az oroszosítási törekvésekkel. A rendszer ideológiájában a nagyorosz sovinizmus helyett egyre inkább a kismemzeti nacionalizmusok váltak a fő veszéllyé. Erősödött a vallás- és egyházellenesség, ami a nem-ortodox népek esetében kifejezetten összekapcsolódott a „nemzeti bezárkózás” elleni harccal. A háborús veszély növekedésével a kormányzat még inkább szükségét érezte a szovjet állam orosz jellegének az erősítését és nyílt kidomborítását, hogy biztosítsa a legnagyobb nép lojalitását és mozgósítsa annak patriotizmusát.⁵⁵ A tömeges politikai tisztogatások megtizedelték a nemzeti értelmiséget és a köztársasági vezetőket, akiket gyakran nacionalista elhajlóknak vagy külföldi (német, lengyel, török) kémeknek bélyegezve végeztek ki, a világháború során pedig több népet kollektív kitelepítéssel sújtottak (lásd később). Bizonyos objektív szükségletek (egy állami lingua franca megteremtése) mellett az oroszosítási törekvések fejezte ki az is, hogy 1938-ban bevezették az orosz nyelv kötelező oktatását minden köztársaságban. Ezzel, noha a rendelet megtartotta a nemzeti tannyelveket, megindult az iskolahálózat eloroszosításának folyamata: a következő évtizedek során a nemzeti tannyelvek periferizálódtak, különösen a vegyes lakosságú városokban. Az új nyelvpolitika másik eleme az 1940-es írásreform volt, amely általánossá tette a cirill abc használatát. Korábban az új abc-k megalkotásakor vagy az arab írásmódról való áttéréskor gyakran a latin abc-t alkalmazták, 1940 után viszont a cirilltől való eltérést már csak kivételesen (balti népek, grúzok, örmények) tolerálták. Jellemző volt a sztálini korszakra az is, hogy a szüntelen anti-nacionalista hajszák és a zsdanovi kultúrpolitika a nem-orosz kultúrákat a folklorisztikus egzotikumok szintjére süllyesztette.

Ebben az időszakban már a *második alkotmány* volt érvényben. Az 1936. december 5-i alaptörvény⁵⁶ a föderáció szerkezetét is megváltoztatta: 7-ről 11-re nőtt a tagállamok száma, mivel szövetségi köztársasági státuszt kapott Kazahsztán, Kirgízia és a KSZFSZK feloszlata révén a három kaukázusontúli köztársaság, Azerbajdzsán, Grúzia és Örményország. Az alkotmány a hagyományos parlamentáris formák átvétele révén módosította a törvényhozás struktúráját: a delegálási elven alapuló Szovjetkongresszus és Központi Végrehajtó Bizottság helyébe a parlamentáris jellegű Legfelsőbb Tanácsot állította. Annak felépítése (Szövetségi és Nemzetiségi Tanácsokra osztott kiegyenlített kétkamarás szerkezete) azonban gyakorlatilag azonos maradt az 1924-es konstrukcióval, csakúgy mint a tagállamok számától és néhány centralizációs hatáskör-módosítástól eltekintve a föderális rendszer minden lényeges formál-jogi eleme. Ez az ún. sztálini alkotmány, amelyet valójában Buharin vezetésével szövegeztek meg, egészen 1977-ig érvényben maradt. Néhány esetben módosították ugyan a föderációs rendelkezéseit (is), de ezek nem jelentettek érdemi változást. Igaz, 1941-45-ben az Állami Honvédelmi Bizottság kezében összpontosult minden hatalom, ez azonban a háborús körülményekből fakadó rendkívüli felhatalmazás volt. Egyes memoárokból

⁵⁵ Jól kifejezte az effajta „első az egyenlők között” elvet az 1943-as himnusz szövege, amely a Szovjetuniót mint a „Nagy Oroszország kovácsolta frigyét” prezentálta (1943-ig az Internacionálé volt az állami himnusz).

⁵⁶ Kovács I. (szerk.): *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. Im. 201–224.

következtethetünk arra is, hogy később, mivel a második világháború eredményeként számos új szocialista állam keletkezett, Sztálin esetleg latolgathatta a szövetségi rendszer radikális átszervezését. A Balkán-föderációról folytatott 1948. februári szovjet–jugoszláv–bolgár tárgyalásokon ugyanis szóba hozta egy orosz–bolgár–jugoszláv, egy ukrán–magyar–román és egy belorusz–lengyel–csehszlovák föderáció lehetőségét. Az elképzelés meglehetősen fantasztikus (noha nem ellentétes a minden állam számára nyitott szocialista föderáció hajdani koncepciójával!), ezért egyetérthetünk a jugoszláv küldöttséget vezető Kardeljel, aki szerint Sztálin valószínűleg csak gúnyolódni akart a balkáni kommunisták lázas szövetkezési tervein.⁵⁷ A sztálini időszak egyik leglátványosabb föderációs alkotmánymódosítása az 1944. december 1-i volt, amely a külügyi és a honvédelmi népbiztosságokat öszszövetségiből egyesítetté minősítette át, vagyis ezek köztársasági szinten is megalakulhattak. Ez a megtöbbszörözés persze nem valódi decentralizáció volt, hanem azt célozta, hogy felerősítsék a Szovjetunió hangját a nemzetközi színtéren. Ez annyiban sikerült is, hogy Ukrajna és Belorusszia néhány esetben „önálló” nemzetközi szereplővé vált, például 1945-ben alapító tagjai lettek az Egyesült Nemzetek Szervezetének.

Az 1939–1940-es területszerzések után 11-ről 16-ra nőtt a tagköztársaságok száma. Az 1939. augusztus 23-i Molotov–Ribbentrop paktum és az azt követő szovjet–német szerződések a Baltikumot szovjet érdekszférába utalták, ahol a Vörös Hadsereg még abban az évben támaszpontokat létesített, elvben meghagyva a három állam függetlenségét. 1940. június közepén viszont moszkvai nyomásra mindegyikben „népi”, majd alig másfél hónappal később „szocialista” kormányok alakultak. Ezzel Észtországban, Lettországban és Litvániában is létrejött a szovjet rendszer (mint már utaltunk rá, nem először, de az 1918-as balti szovjetköztársaságokat levertek), s augusztus elején hivatalosan is felvették őket a Szovjetunió tagköztársaságai közé. A szovjet bekebelezés ellen a balti népek, különösen a litvánok körében az 1950-es évek elejéig elnyúló gerillaharc bontakozott ki, s a világháború éveiben a náci megszállók is találtak támaszt közöttük. Azokat a nyugati ukrán és belorusz területeket, amelyeket Varsó az 1920-as háború idején szerzett meg, Lengyelország 1939. szeptemberi felosztása után az Ukrán és a Belorusz SZSZK-hoz csatolták. Románia az 1940. június 26-i moszkvai ultimátum után átadni kényszerült az 1918-ban megszerzett Besszarábiát, amelynek nagy részét egyesítették az addig Ukrajnához tartozó Moldáv Autonóm Köztársasággal, létrehozva ezzel a tagköztársasági státuszú Moldáv SZSZK-t (a balti és a moldáv tagállamok felvételére hivatalosan 1940. augusztus 2–7. között került sor). A szovjet–finn háború után, 1940. március 31-én az új területekkel kiegészített oroszországi karél autonómiából megalakult a Karél-Finn SZSZK. Ezt később, 1956. július 16-án a Legfelsőbb Tanács egy alkotmánymódosítással Karél Autonóm Köztársasággá beléptette az orosz föderációba, minthogy népességének többsége orosz nemzetiségű volt.⁵⁸

⁵⁷ Ld. E. Kardelj: *Visszaemlékezések*. Im. 128–132.; M. Đilas: *Találkozások Sztálinnal*. Im. 162.

⁵⁸ A nem-orosz szövetségi köztársaságok közül orosz többség alakult ki Karéliában, valamint átmenetileg – az iparosítás és a szűzföld-program (az egykori nomád legelők és parlagföldek bevonása a mezőgazdasági termelésbe) miatti betelepítések, valamint a kazahoknak a sztálini időkben több okra visszavehető (éhínség, a nomádok

Ezzel kialakult a szövetségi köztársaságok végleges, 15-ös száma. Az alacsonyabb státuszú autonóm egységek végleges száma (38) ugyancsak a hrucsovi periódusra alakult ki, amit a nemzetiségi elhatárolások elhúzódása mellett az magyaráz, hogy csak Sztálin 1953-as halála után, az SZKP KB 1956. november 24-i és a Legfelsőbb Tanács 1957. február 11-i határozataival történhetett meg az 1943 novembere és 1944 májusa között kitelepített népek autonómiájának a visszaállítása.⁵⁹ Mint ismeretes, a második világháború idején a német megszállók egyes népek körében többé-kevésbé kiterjedt kollaborációra találtak, amit később a visszatérő szovjethatalom a kollektív büntetés elve alapján megtorolt, igencsak „túlreagálva“ a kollaboráció tényleges mértékét.⁶⁰ A nagyobb népek körében a megtorlás nem vezethetett az autonómia nyílt eltörléséhez és a teljes kitelepítéshez, de több kisebb népcsoport esetében igen. Így például 1942 októberében a náci inspirációjára kitört egy csecsen lázadás, amire válaszul 1944 februárjában a közép-ázsiai köztársaságokba deportálták a csecseneket, egy hónappal később pedig felszámolták a Csecsen–Ingus Autonóm Köztársaságot, s csak 1957 februárjában állították vissza. Ugyancsak 1957-ben vezették be azt a gyakorlatot, hogy a szövetségi köztársaságok miniszterelnökei hivatalból tagjai legyenek a mindenkori szovjet kormánynak, legfelsőbb bírósági elnökei pedig a Szovjetunió Legfelső Bíróságának.

A nemzetiségi rehabilitációk mellett a desztalinizációs jellegű *Hrucsov-korszak* (1953–1964) néhány más szempontból is jótékony hatást gyakorolt az 1920–1930-as évek fordulójától mindinkább kiüresedő szovjet föderációra. A hrucsovi káderpolitika óta az SZKP köztársasági első titkárai rendszerint a helyi nemzeti többségből kerültek ki. Az olvadás kultúrpolitikája enyhítette a kisebbségi kultúrákra nehezedő nyomást. A gazdaságirányítási rendszer 1957. február–júliusi átszervezése pedig a területi elvet érvényesítette az addigi miniszteriális-ágazati elv helyett. A legfőbb irányítást továbbra is a szövetségi főhivatalok látták el, de az országot 105 népgazdasági körzetre osztották

kényszerletelepítése miatti kivándorlás, megtorlás) mintegy 10 %-os létszámcsökkenése miatt – és relatív mértékben Kazahsztánban. A többi szövetségi köztársaságban a többséget mindig a tituláris nemzetiség alkotta, bár korszakonként és köztársaságonként eltérő (néhol csökkenő, másutt növekvő) arányban, 1989-ben például 52 % (Lettország) és 93 % (Örményország) között váltakozva. Jellemző volt az is, hogy a tagköztársasági státuszú nemzetek mindegyikének többsége a saját köztársaságában élt. Sok alacsonyabb státuszú föderális egységben viszont a tituláris nemzetiség eleve kisebbségben volt az adott tagköztársasági néppel (például az orosz föderáció autonóm egységeiben az orosz) szemben.

⁵⁹ A rehabilitáció nem volt teljes, mert csak a kalmük, csecsen, ingus, balkár és karacsáj nemzetiségekre vonatkozott. A krími tatárok és a volgai németek állampolgári jogainak (de nem autonómiájának) a visszaadására csak 1965-67-ben került sor.

⁶⁰ A megszállók szisztematikusan törekedtek az antikommunizmus, valamint a zsidó- és oroszellenes nacionalizmus felszítására. Effajta jelszavakkal tudtak mozgósítani bizonyos ukrán, balti és kaukázusi csoportokat (sőt néha oroszokat is), amelyek egy része (például az ukrán banderisták) még 1945 után is évekig folytatta a gerillatevékenységet. A kollaboráció mértéke azonban a Szovjetunió kisebbségi népei körében nem volt nagyobb, mint általában a németek által megszállt európai népeknél. Sőt miután igen gyorsan és brutálisan kiderült, hogy a náci Lebensraumban nincs tere még a függetlenség látszatának sem (eltérően az 1918-as német politikától), és hogy földosztás sem lesz, az oroszok mellett a kisebbségek (főleg a beloruszok) közül is igen sokan álltak be a partizánok közé.

és azok operatív irányítása a körzet népgazdasági tanácsának (szovnarhoz) a kezébe került. A rendszer lényege nem a föderáció megújítása lett volna, de valamelyest összekapcsolódott a föderációs struktúrával, minthogy a gazdasági körzethatárok igazodtak a köztársasági határokhoz. Négy nagy köztársaságot (Oroszország, Ukrajna, Kazahsztán, Üzbegisztán) több körzetre osztottak, a 11 másik viszont azonos lett egy-egy körzettel. A tágabb regionális együttműködés biztosítására a körzeteket 17 gazdasági övezetbe sorolták, amelyek kialakításánál szintén figyelembe vették a föderációs határokat: egy-egy övezetet alkottak például a balti, a kaukázusontúli és a belső-ázsiai (üzbég, türkmén, kirgiz, tadzsik) körzetek, azaz köztársaságok.

Mint ismeretes, 1964 októberében Nyikita Sz. Hruscsov helyett Leonyid I. Brezsnyev lett az SZKP KB első titkára. Az 1982-ig tartó Brezsnyev-korszak a föderáció szempontjából is mérsékelt resztalinizációhoz vezetett, éppúgy mint a szovjet történelem egészét tekintve. A szovnarhoz-rendszert például eltörölték (igaz, nem kifejezetten föderáció-ellenes élel, hanem a később elvetélt 1965-ös gazdasági reform részeként - az ugyanis nem az adminisztratív decentralizálásban, hanem a piaci elemek erősítésében kereste a megújulás lehetőségét), s az egész időszakban folytatódott a kulturális russzifikáció. Ugyanakkor a Brezsnyev-vezetés tanúsított bizonyos fokú pragmatizmust is. A hatalmi stabilitás érdekében a nemzetiségi területeken is hoztak gazdaságfejlesztő és szociálpolitikai intézkedéseket, s igyekeztek a lojalis helyi nemzetiségi elitekre támaszkodva konszolidált viszonyokat teremteni. Ezek a helyi elitek egyfajta „hűbértokként” kormányozhatták saját köztársaságaikat: ha eleget tettek a központi elvárásoknak, a belső ügyekben szabad kezet kaptak, sőt egyes vezetők igyekeztek saját köztársaságaik érdekvédőjeként is fellépni (például az 1963 és 1972 közötti ukrán első titkár, P. Seleszt).⁶¹ A föderalizmus szempontjából nézve a Brezsnyev-korszaknak még két jelentősebb momentuma volt: a szovjet nép fogalmának újszerű ideológiai értelmezése és az 1977-es alkotmány. A szovjet állami keretekben végbement, illetve végigvinni szándékolt multietnikus integráció ideológiai alátámasztására mind gyakrabban (főleg az 1971. március-áprilisi XXIV. pártkongresszus után) hangoztatták a *soknemzetiségű szovjet népek* mint a nemzetek új típusú, szocialista történelmi közösségének, egyfajta nemzetek feletti integrációjának a létrejöttét. Formálisan nem nemzetként, hanem transznacionális közösségként definiálták tehát az „egységes szovjet népet”, de valójában egy közös, integratív (és kulturálisan orosz-arculatú) politikai nemzet szerepét szánták neki. A szovjet történelem során kialakultak ugyan bizonyos közösségi szálak és etnikumközi kötőszövetek (például a szovjet városi lakosság egynegyede vegyes családokban élt, igaz, ez a keveredés javarészt a három szláv nemzetből táplálkozott), és a multietnikus állampatriotizmusnak voltak bizonyos előzményei is,⁶² de nem jött létre az ideologikusan feltételezett szovjet politikai

⁶¹ Selesztről és leváltásáról lásd: M.. Heller – A. Nyekrics: *Orosz történelem*. Im. II. kötet, 519., valamint R. Lukic – A. Lynch: *Europe from the Balkans to the Urals. The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*. SIPRI – Oxford University Press, 1996. 102–103.

⁶² A forradalom előtt a cári birodalom orosz többségének a nemzettudatát inkább a területi-birodalmi identitás jellemezte, amibe sok nem-orosz is integrálódott. A kisebbségi népek közül egyesek (lengyelek, finnek) erős függetlenségi mozgalommal rendelkeztek, másoknál (kaukázusi keresztény népek, baltiak, ukránok) szintén jelentős tényező volt a nyelvi-etnikai politizálás, de megmaradt az autonomizmus szintjén. A nem-orosz etnikumok többsége azonban az (etnokulturális jellegű) nemzetté válásnak igen korai szakaszában volt, s

nemzet és így nem alakultak ki a kettős (összállami és nemzeti-etnikai) lojalitás szilárd mechanizmusai sem. Ugyanakkor az egységes szovjet nép kialakulásának a deklarációja ideológiailag is lezárta a szovjet szövetségi államnak a gyakorlatban már réges-régen végbement „vissza-nemzetesedését”: a kezdetben még univerzalista módon, a nemzetközi szocialista föderáció csírájaként felfogott Szovjetunió végérvényesen lokális-nemzeti (nagyorosz) formációvá vált.

Az 1977. október 7-én elfogadott *harmadik szovjet alkotmány*⁶³ előkészítését még Hruscsov indította el 1962-ben a lenini hagyatékhöz való visszatérés jelszavával, de aztán a folyamat 1976-ig egy helyben topogott, legalábbis ha eltekintünk azokról a felvetésektől, amelyek a szovjet állam föderális jellegének (mint „a fejlődés során túlhaladott formának”) az esetleges felszámolását latolgatták.⁶⁴ De erre nem került sor, így éppen ez az alkotmány alakította ki a szovjet föderáció végső formáját (a gorbacsovi alkotmánymódosítások, amelyekre még visszatérünk, gyakorlatilag már a felbomlási folyamatok részét alkották). Az alkotmányból világosan látszik, hogy a szovjet föderáció az autonómiák hierarchikus struktúrája volt. Az egyes népek létszáma, fejlettsége és politikai helyzete, valamint földrajzi elhelyezkedése alapján kialakított rendszert elsődlegesen 15 szövetségi köztársaság alkotta, másodlagosan pedig 38 olyan önkormányzat (20 autonóm köztársaság, 8 autonóm terület és 10 autonóm – 1977 előtt nemzetiséginek nevezett – körzet), amelyek valamelyik tagköztársasághoz, főleg a belső felépítésében egyedülként szintén föderatív szerkezetű Oroszországhoz tartoztak. A kontinens-méretű szovjet állam közigazgatási struktúrájának a tagköztársaságok alatti szintjét persze nemcsak ezek az autonóm egységek alkották, de a többi 108 egységnek (102 terület, 6 határterület) nem volt föderációs tartalma, szemben a rendszerváltás utáni orosz föderáció szerkezetével. A 15+38-as struktúrában a Szovjetunióban élő mintegy 120 etnikumnak a fele lehetett államjogi értelemben a föderáció alanya (néhány esetben több etnikum közösen alkotott egy autonóm egységet), míg a legkisebb lélekszámú és földrajzilag szétszórt népcsoportok, vagy egyes politikailag neuralgikus kisebbségek (például egyes határmentiek, köztük a kárpátaljai magyarok) legfeljebb nyelvi-kulturális jogosítványokkal rendelkeztek, de területi különállással már nem. A szövetségi köztársasági státusz teljes államszervezeti vertikumot jelentett, saját alkotmánnyal, parlamenttel, kormánnyal, valamint a kilépés jogával. Az autonóm köztársaság és terület már korlátozottabb, regionális önkormányzati jellegű intézmény volt, a körzet pedig csupán bizonyos szintű nyelvi-kulturális többlet-jogosítványokkal bírt. A szövetségi szint ugyancsak a föderalizmus általános elvei szerint épült fel. A kétkamarás parlamentnek, a négyéves mandátumú közvetlenül választott Legfelső Tanácsnak az alsóházzal (a lakosság

identitásukat a különféle prenacionális (vallási, törzsi) sajátosságok jellemezték. A poszt-szovjet korszak orosz nemzettudata a keletközép-európai etnokulturális típusal összevetve megintcsak inkább territorialis-birodalmi jellegű. Ezt fejezi ki az 1993-as alkotmány megfogalmazása a „soknemzetiségű orosz népről”, amelybe egyes kivételektől eltekintve (csecsenek) a nem-orosz etnikumok is beilleszkednek.

⁶³ Kovács I. (szerk.): *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. Im. 231–282.

⁶⁴ R. Lukic – A. Lynch: *Europe from the Balkans to the Urals*. Im. 105–106. A föderáció persze csak az 1961-es hruscsovi pártprogram (a kommunizmus felépítése húsz év alatt) vagy a brezsnyevi „fejlett szocializmus” voluntarista nézőpontjából tűnhetett túlhaladottnak. Mint fentebb utaltunk rá, a nemzetek integrálódása és földrajzi keveredése nem volt olyan intenzív, hogy indokolhatta volna a nemzeti köztársaságok eltörlését.

arányában választott Szövetségi Tanáccsal) egyenjogú, 750 tagú felsőházába (Nemzetiségi Tanács) minden autonómia státuszától függően meghatározott számú (32-11-5-1) küldöttet delegált. Emellett a szövetségi köztársaságok egy-egy fővel képviseltették magukat a kollektív államfői testületben, a Legfelső Tanács Elnökségében, miniszterelnökeik pedig hivatalból tagjai voltak a mindenkori szovjet kormánynak. A föderális szervezőelvnek a végrehajtó hatalomba történő, a korabeli nyugati föderációkhoz képest nagymértékű beépítése elvben ellensúlyozta a föderáció *centralista jellegét*: azt, hogy más szövetségi államokhoz képest már az alkotmányok is (különösen az 1936-os és az 1977-es, az 1924-es valamelyest kevésbé) szélesre szabták a szövetségi szint (ráadásul nem is a parlament, hanem az államelnökség és a kormány) jogkörét, minden lényeges államügyet számukra tartva fenn, s méginkább így volt ez a gyakorlatban. Az igazságszolgáltatási piramis egységes volt, de belső felépítésében követte az állami szerkezetet: például a tagköztársasági legfelsőbb bíróságok elnökei hivatalból tagjai voltak a Szovjetunió Legfelsőbb Bíróságának.

Egypártrendszer és föderalizmus

Mint látható, a szovjet *állami intézményrendszer* elvben megfelelt a föderáció általános ismérveinek, sőt a nyugati föderatív struktúráktól eltérően a tagköztársaságok rendelkeztek a kilépés jogával és erős pozíciókat birtokoltak a szövetségi végrehajtó hatalomban. A rendszer mégis csupán egy bürokratikus föderáció volt, amelynek már a kiépítése sem nélkülözte a voluntarizmus elemeit. A politikailag jelentéktelennek, csupán közigazgatásnak tekintett belső határokat elvben nemzetiségi alapon, de gyakran szubjektivistá módon jelölték ki, s az 1950-es évekig gyakorta módosították. Ebben néha gazdasági vagy közlekedési szempontok játszottak szerepet, máskor ideológiai megfontolások, többnyire azonban hatalmi-politikai szempontok. Csak olyan nemzetiségi területből szerveztek például tagköztársaságot, amelynek volt külső határa, hogy ezáltal reprezentálni lehessen az elszakadási jogot. A tatároknak (földrajzi szétszóródottságuk mellett) emiatt nem jutott ilyen státusz, pedig sok tagköztársasági népnél nagyobb lélekszámúak voltak. A stratégiai jelentőségű Krím-félsziget hovatarozásának ügye, amelyet az orosz föderációtól Hruscsov csatolt át 1954-ben Ukrajnához, vagy a közép-ázsiai területi szétesztás, amelyről fentebb már szóltunk, ugyancsak az effajta politikai szempontokat mutatja.

Még fontosabb, hogy a hatalommegosztást nemcsak gyakorlatilag, hanem a rousseau-i gyökerű államfelfogás nyomán elméletileg is elutasító *egypárti politikai rendszere* miatt a Szovjetunió eleve nem válhatott valódi szövetségi állammá. Mint ismeretes, egy rövid kezdeti periódust leszámítva (a baloldali eszerek kormánytagsága 1917 decembere és 1918 áprilisa között) a kommunista párt egyedül gyakorolta a hatalmat, mégpedig 1921-től a nyílt egypártrendszer keretében, sőt a párton belüli irányzatok felszámolásával Sztálin az 1920-as évek végére egy teljesen militarista jellegű politikai monolitizmust épített ki. Ezzel a párt végleg elvesztette mozgalmi jellegét és teljesen egybeolvadt a centralizált-bürokratikus állami hierarchiával. Az egypártrendszer elvben az 1990. márciusi alkotmánymódosításig maradt fenn (lásd később), amikor törölték az

alaptörvényből az SZKP vezető szerepét, de ez már a felbomlás periódusára esett. A politikai rendszer tengelyét alkotó Szovjetunió Kommunista Pártjának a szervezeti felépítése sohasem követte az állami szféra föderális jellegét, hanem olyan egységes és centralizált szervezet volt, amelyben az egyes tagköztársasági pártok csak területi szervezatként funkcionáltak. Nem véletlen, hogy az SZKP-nek csak 14 köztársasági tagpártja volt (azaz egészen 1990-ig nem létezett külön orosz párt), s az oroszországi területi szervezetek közvetlenül az SZKP Központi Bizottsága alá tartoztak.⁶⁵ Az egyes tagköztársasági pártok valójában az oroszországi területi szervezetekkel voltak azonos szervezeti szinten. Ez a struktúra még 1918–1920 során alakult ki, amikor a különálló szovjetköztársaságok létrehozásával párhuzamosan felmerült az igény azok saját kommunista pártjainak a megalakítására is. Az önálló pártok létrehozását azonban elvetették, így az egyes köztársasági pártok az egységes párt régi területi szervezeteinek az átalakításával születtek meg (például az Északnyugati Területi Bizottság átalakult a Belarusz KP Központi Bizottságává), de az 1919. március 18–23-i VIII. pártkongresszus határozatainak értelmében továbbra is alárendeltjei maradtak az országos Központi Bizottságnak. A párt tehát valójában nagy-oroszországi volt, ahogyan azt az 1952-ig használatos elnevezések is kifejezték.⁶⁶ A kezdeti idők káderpolitikájától eltekintve az is csak a hruscsovi időkben vált általánossá, hogy a köztársasági pártok első titkárai a helyi nemzeti többségből kerüljenek ki - de a szervezeti és káderügyekért felelős másodtitkárok azután is többnyire orosz, méghozzá gyakran nem helybeli orosz politikusok voltak. Az SZKP politikai monopóliumát és szervezeti unitarizmusát (amely elvben a kommunista munkásmozgalom internacionalizmusát volt hivatva kifejezni) nem ellensúlyozhatta a párt tagságának és vezető testületeinek a multietnikus összetétele. Az 1980-as évek végén például az SZKP-nak 19 millió tagja volt, akiknek a százalékos nemzetiségi összetétele a következőképpen alakult (zárójelben az adott nemzetiség aránya az összlakosságon belül): orosz 59 % (52), ukrán 16 % (16), belorusz 4 % (4), üzbég 2,5 % (6). Számottevő (1-2 % közötti) volt még a kazah, azeri, grúz, örmény, zsidó és tatár tagok aránya (a zsidók kivételével 1,5-3 % közötti lakossági részarányok mellett). A kezdeti időkben a bolsevikok szociális bázisának sajátosságai miatt a párttagságon belül az oroszok, zsidók és lettek jóval felül-reprezentáltak voltak: 1922-ben a bejegyzett 380 ezer tagból orosz 72 %, ukrán 6 %, zsidó 5 %, lett 2,5 %, s 1-1 % felett volt még a belorusz, lengyel, grúz, örmény, tatár-azeri és kirgiz-kazah tagok aránya. Általában orosz többségű, de multietnikus összetételű volt a párt tényleges vezető szerve, a Politikai Bizottság is. Az először 1919-ben megválasztott testület akkor nyolc főből állt (öt tag, három póttag), akik közül négy volt orosz nemzetiségű. Az oroszok az utolsó (az 1990-

⁶⁵ 1956-ban az SZKP KB mellett felállítottak egy orosz koordinációs irodát, de ez nem változtatta meg a lényegesen a szervezeti felépítést, csakúgy mint a külön Oroszországi KP létrehozása sem 1990 júniusában.

⁶⁶ Az OSZD(b)MP a VII. kongresszuson (1918) vette fel az Oroszországi Kommunista (bolsevik) Párt nevet, majd a XIV. kongresszustól (1925) az Össz-Szövetségi előtagot használták, s csak a XIX. kongresszus (1952) óta nevezték hivatalosan (és egyben elhagyva a bolsevik jelzöt) Szovjetunió Kommunista Pártjának.

es pártkongresszus utáni) PB-ben csak relatív többségben voltak, mert a 24 tag nagyobb részét a funkciójuknál fogva beválasztott köztársasági első titkárok alkották.⁶⁷

A Szovjetunió Kommunista Pártja hatalmának strukturális jegyei nem változtak meg a poszt-sztálini időszakban sem, mert a hatalmat az SZKP a nyílt despotizmus elmúltával is centralizált egypártként gyakorolta. Hasonló volt a helyzet a két másik szocialista föderációban is. A Csehszlovák Kommunista Párt helyzete teljesen azonos volt az SZKP-nek a szovjet politikai rendszerben betöltött helyével, de a Jugoszláv Kommunista Szövetség is egypártként funkcionált (bár az 1960-1970-es évek fordulóján és 1980 után bizonyos mértékig de facto föderalizálódott, aminek fontos szerepe volt a jugoszláv állam valódi föderalizálódásában – lásd később). S mindebben nem is a centralizmus volt a legfőbb probléma (a nyugati föderációkban működő pártok zöme, ha nem is a szovjet mértékekig centralizált formában, de úgyszintén egységes szervezetként funkcionál), hanem a pártpluralizmus hiánya. Ezért a szovjet autonómia-hálózat a *gyakorlatban* csak egyes periódusokban és csak részlegesen törhette át az egész rendszer propagandisztikus-legitimációs célokat szolgáló díszlet-jellegét. Ilyen periódus volt a rendszer korai időszaka, amikor még valóban támogatták a kismemzeti kultúrákat és a nemzetiségi káderek szerepvállalását. Ilyen volt a hruscsovi olvadás korszaka, amikor a desztalinizáció és a regionális gazdaságirányítás kísérlete élesztette fel az autonómia szellemét. S ilyen korszak volt persze a gorbacsovi peresztrojka. Vagyis azok a periódusok, amikor a politikai rendszer működését még és már nem a sztálini despotizmus jellemezte, illetve amikor megszűnőben volt az egypártrendszer. Vagy ahogy R. Suny a szovjet nemzetiségpolitika összegzéseként megjegyezte, „a szovjet pszeudo-föderáció ... egyrészt megfosztotta a nemzetiségeket a politikai szuverenitásuktól, közben pedig garantálta területi identitásukat, az anyanyelvi oktatást és a kulturális intézményeket, s a nemzetiségi káderek hatalmi pozícióba jutását is elősegítette.”⁶⁸

A peresztrojkától a felbomlásig

Mire Jurij Andropov és Konsztantyin Csernyenko rövid országlását követően 1985. március 11-én Mihail Sz. Gorbacsovot az SZKP KB főtitkárává választották, a vezetés számára is világos volt, hogy a Szovjetunió gazdasága, külkapcsolatai és társadalmi-politikai rendszere radikális változtatásokra szorulnak. Bár eleinte nem gondoltak mély strukturális átalakításra, be kellett látniuk, hogy a gazdasági növekedés egyszerű „gyorsításának” platformja csak a válság elmélyüléséhez vezetne. Így Gorbacsov, amellet hogy új külpolitikai kurzust nyitott, meghirdette a *peresztrojka* (átépítés – a gazdaság reformja) és a *glasznosztj* (nyíltság – a politikai rendszer átalakítása) politikáját. Mindazonáltal úgy tűnt, hogy magával a föderációs rendszerrel nem lesznek nagyobb és megoldhatatlan nehézségek, mert a Szovjetunió fő problémái nem effajta

⁶⁷ Krausz T. *Bolsevizmus és nemzeti kérdés*. Im. 138.; Krausz T.: *A szovjet Oroszország*. Im. 459. és 601. old.; M. Heller – A. Nyekrics: *Oroszország története*. Im. 127. és 564.; R. Pipes: *Az orosz forradalom története*. Im. 527.)

⁶⁸ R. Suny: *Szocializmus és etnikai konfliktusok a Kaukázusontúlon*. In: *Poszt-Szovjet Füzetek* 10. 29. (Magyar Ruszisztikai Intézet, 1993.)

természetűek. Így a nemzetiségi konfliktusoknak ha nem is a megjelenése, de az 1988-tól robbanásszerűen bekövetkező eskalációja meglepetésként érte a szovjet vezetést, sőt a külső szemlélők többségét is. A balti reformtörekvések mellett a kaukázusontúli zavargások voltak az első, és a baltinál sokkal súlyosabb jelei a nemzetiségi viszályok kiéleződésének. A *kaukázusontúli nacionalizmusok fellobbanása* elsődlegesen nem orosz- vagy szovjetellenes éllel történt meg, hanem Karabah hovatartozása, valamint a grúziai kisebbségek (abházok, adzsarok, dél-oszétek) és a grúzok ellentétei miatt. 1988. február 23-án az azeri köztársasághoz tartozó Hegyi Karabah autonóm terület többségi örmény lakossága tüntetésekre kezdett az Örményországhoz csatlakozás érdekében, amit a jereváni vezetés és ellenzék egyaránt felkarolt. Válaszul öt nappal később az azerbajdzsáni Szumgaitban örményellenes pogrom tört ki. A rend helyreállítására katonai egységeket kellett bevetni, miként később még több alkalommal mind a Kaukázusontúlon, mind Közép-Ázsiában. Az ismétlődő nacionalista tüntetések, pogromok és katonai beavatkozások sok áldozatot követeltek: a peresztrojka éveiben az egész országban összesen mintegy hatszázat.⁶⁹

Gorbacsovnak kétségtelen érdeme az átalakulási folyamatok megindítása és a reformok melletti személyes elkötelezettsége, de a nemzeti konfliktusokra meglehetősen tanácstalanul nézett (mint ahogy kontúrtalanok és következetlenek voltak a gazdasági és politikai reformjai is). Hozzálátott ugyan a köztársasági vezetők lecseréléséhez, minthogy a régi idők és a korrupt helyi maffiák embereit látta bennük, de a nemzeti kérdést sokáig megoldottnak tekintette és úgy gondolta, hogy a föderációs intézményrendszer nem szorul különösebb átalakításra: egyszerűen a glasznosztj által életre keltve keretévé válhat a valódi szocialista föderalizmusnak. Így csak 1990-ben látott hozzá a szövetségi rendszer tényleges újragondolásához. „Késlekedését” bizonyos fokig magyarázza, hogy 1990-ig néhány kis peremköztársaságot leszámítva a fő politikai konfliktusok valóban nem a föderációs, ill. nemzeti-etnikai törésvonalak mentén törtek ki (mint ahogy a régi szovjet ellenzékiségnek sem ezek álltak a centrumában, hanem az emberi-jogi aspektusok és a gyakran nem is csak látens antiszemitizmus miatti zsidó kivándorlás⁷⁰). Sőt 1991 közepéig a *nyugati nagyhatalmak* is a Szovjetunió fenntartását szorgalmazták. Igaz persze, hogy a bipoláris versengés közepette az Egyesült Államok szisztematikusan és évtizedeken át törekedett a rivális világhatalom kimerítésére, különösen a klasszikus hidegháború (1947-1953), valamint a Szovjetuniót a „gonosz birodalmának” tekintő R. Reagan első elnöki periódusa (1981-1985) idején, s ebben a politikában fontos helye volt a kommunizmussal szembeállítható nacionalizmusok támogatásának. Az is igaz, hogy az 1970-es évek közepétől a világgazdaságban végbemenő strukturális változások, valamint a nyugati szakértők által Gorbacsovnak és Jelcinnek javasolt neoliberais gazdasági reformcsomagok dezintegrálóan hatottak a szovjet államra, mivel a gazdasági lecsúszás (amit a hadikiadások tovább súlyosbítottak) számtalan

⁶⁹ Szilágyi Á.: *Rendszerváltás a Szovjetunióban és a birodalom szétesése*. In: Glatz F. (szerk.): *Proletárdiktatúrákból a polgári demokráciákba*. MTA-TK, Budapest, 2004. 226.

⁷⁰ Létezett ugyanakkor egy orosz nacionalista írói ellenzékiség (A. Szolzenyicin, V. Raszputyin), amely azzal vádolta a Szovjetuniót, hogy valójában a többségi orosz népet diszkriminálja, s a szocialista utópiák és a birodalmi érdekek oltárán feláldozza az orosz nemzeti érdekeket. Ez a kritika mintegy megelőlegezte Jelcin 1990-91-es politikáját. Lásd: R. Lukic – A. Lynch: *Europe from the Balkans to the Urals*. Im. 136–138.

szociális jellegű, de etnikaként megjelenő konfliktust keltett, miközben azok, akiknek volt valamilyen esélyük a felemelkedést ígérő új gazdasági és integrációs világfolyamatokba való bekapcsolódásra (baltiak), mindenáron menekülni akartak. De politikai síkon, miután a szovjet belpolitikában előtérbe kerültek a nemzeti konfliktusok, minden releváns nyugati hatalom a (megreformált) szovjet államszövetség megőrzése mellett foglalt állást. Jellemző, hogy az elszakadási deklarációkat követő másfél évben, egészen 1991 szeptemberéig a balti köztársaságok függetlenségét sem ismerték el, pedig azok 1940-es bekebelezését elvben sosem fogadták el. G. Bush amerikai elnök 1991. júliusi moszkvai és kijevi látogatásán szintúgy az állami egység megőrzésére hívott fel. Nyugaton egészen 1991 nyaráig úgy látták, hogy „Gorbacsov vagy a káosz” – márpedig mindenki félt a neosztálinista visszarendeződéstől, az esetleges polgárháborútól, a nukleáris arzenál ellenőrizetlenül maradásától, vagy attól, hogy a szovjet szétesés precedenst teremt más soknemzetiségű államok számára. A nyugati vezetők Gorbacsovban (aki saját hazájában csak kezdetben, egy-két évig bírt valamelyes népszerűséggel, eltérően külföldi reputációjától) látták azt a politikust, aki a Szovjetuniót rendezett és kiszámítható módon vezetheti át az új világrendbe. Olyan mértékű gazdasági segítséget azonban nem adtak neki, ami talán stabilizálhatta volna a helyzetét: a szovjet elnök üres kézzel tért haza a Hetek (a világ gazdaság vezető hatalmai) 1991. júniusi londoni csúcserkeztetéről.

A föderáció szempontjából nézve Gorbacsov reformjai közül a legfontosabbak (az új szövetségi szerződés mellett, amire még visszatérünk) a Népképviselők Kongresszusának a létrehozása és az 1990. márciusi alkotmánymódosítások voltak. A Népképviselők Kongresszusát mint újfajta (de a hajdani szovjetkongresszusokra emlékeztető) parlamentáris testületet többjelöltes választásokon 1989. március 26-án választották meg ötéves megbízással: a 2250 tag kétharmadát népesség-arányosan közvetlenül, egyharmadát pedig közvetve, a társadalmi szervezetek és a nemzeti autonómiák delegátusaiként. Ezen az első versengő (de még nem többpárti) választáson sok független vagy ellenzéki aktivista szerzett mandátumot. A kongresszus választotta meg a Legfelsőbb Tanácsot (amelynek felépítése nem változott), mint állandóan üléselő parlamenti testületet. A kongresszus 1990. március 12–15-i ülésén alkotmánymódosításokkal törölték az SZKP politikai vezető szerepét,⁷¹ létrehozták a Szovjetunió elnöki posztját (mindjárt megválasztva Gorbacsovot), új föderációs testületként felállították az elnök melletti Szövetségi Tanácsot, s röviddel később, április 3-án elfogadtak egy törvényt az elszakadási jogról.⁷² A reformtörekvések sorába illeszkedett az SZKP 1990. július 2–13-i XXVIII.(utolsó) kongresszusának néhány döntése is: a Politikai Bizottság összetételének módosításával (a többséget a hivatalból beválasztott köztársasági első titkárok tették ki) elmozdultak abba az irányba, hogy a

⁷¹ Ez gyakorlatilag a többpártrendszer elismerését jelentette. Ennek azonban a föderáció szempontjából nézve már nem volt nagy jelentősége, mivel a pártok elszaporodása ellenére a politikai tevékenység a hátralévő másfél esztendőben is alapvetően mozgalmi jellegű maradt.

⁷² A Legfelső Tanács ebben egy bonyolult és időigényes procedúrát írt elő, lényegében a balti kiválásokat megakadályozandó céllal (kétharmados népszavazási többség, ötéves átmeneti időszak, és a Népképviselők Kongresszusának beleegyezése), de mégis ezzel a törvénnyel szabályozták először a szocialista föderációk deklaratív elszakadási jogát.

párt szervezeti rendjét közelítsék az állam föderális felépítéséhez – csak hogy ennek akkor már nem volt nagy jelentősége. Mindezek a lépések arra szolgáltak, hogy a párt- és a tanácsi funkciók szétválasztásával demokratizálják a közeletet, és az lett a gyakorlati következményük, hogy a tényleges döntések a pártapparátusból kezdtek átkerülni az állami intézményekbe.

Az eredetileg reformista-autonomista jellegű nemzeti törekvések megjelenése, majd elszakadási szándékká válása először a *Baltikum*ban következett be. A balti térség egyfajta nyugatos szigetet képezett a szovjet államban. A régió átlagosnál fejlettebb gazdasága és sajátos kulturális arculata jobb perspektívát ígért az önálló állami lét esetére, a balti népek körében volt a legfejlettebb a nemzettudat és legerősebb a meghódítottság érzete, miközben (eltérően például a hozzájuk több szempontból hasonló helyzetű Szlovéniának a jugoszláv államszövetséghez való viszonyulásától) szinte semmilyen pozitív emlék és aktuális érdek nem kötötte őket az unióhoz. Így amint lehetett, azonnal igyekeztek „kiszabadulni a birodalomból”. A dogmatikus hangulatú 1988. márciusi ún. Andrejeva-levél mint az esetleges visszarendeződés előszele és a nagyorosz nacionalista szervezetek megjelenése (Pamjaty) ugyancsak aktivizálóan hatott a balti közvéleményre. 1988 folyamán megalakultak a mozgalmi jellegű, tarka koalíciós ernyőszervezetként működő népfrontok: az észti áprilisban, a litván júniusban, a lett pedig októberben. A népfrontok hamar a politikai élet főszereplőivé váltak, bár alakultak radikálisabb nacionalista pártok, ún. interfrontok (a helyi oroszok és más kisebbségek tömörülései), s természetesen szintén maradtak a kommunista pártok is (amelyekben megerősödtek a reformerek, így hamarosan kettészakadtak független és SZKP-lojális pártokká, elsőként Litvániában az 1989. december 18-23-i rendkívüli pártkongresszuson). A népfrontok eleinte a peresztrojka támogatását és a mérsékelt nemzeti követeléseket (a helyi nyelvek hivatalossá tételét, a köztársaságok gazdasági önelszámolását) állították középpontba, s államjogi elvárásaik is reformista jellegűek voltak: a „valódi szocialista föderalizmus” jelszavát hangoztatták. De már egy rövid kezdeti periódus után, 1988 végétől eltérte került a függetlenség (társadalmi-gazdasági tekintetben pedig a rendszerváltás), amelyhez a reformkommunista pártok is igazodtak. Jól mutatja a hangulat gyors változását, hogy 1989 augusztusában, a Molotov–Ribbentrop-paktum 50. évfordulóján kétmillió tüntetőből álló élőlánc közötté össze a három balti fővárost. Ilyenformán a körülményeknek engedve a három köztársaság Legfelső Tanácsai (LT) 1988 novembere és 1989 májusa között új nyelvtörvényeket fogadtak el és szuverenitási nyilatkozatokat tettek, bár ezek még nem az elszakadást, hanem a köztársasági törvényeknek a szövetségiakkal szembeni elsőbbségét jelentették.

Az 1990. február–márciusi köztársasági választások újabb szakaszhatárt képeztek a balti függetlenségi folyamatokban. Mindhárom köztársaságban a népfront győzött, s Litvániában Vytautas Landsbergis népfront-elnököt, a két másik köztársaságban pedig vezető reformkommunistákat (Észtországban Arnold Rüütelt, Lettországon Anatolij Gorbunovs-ot) választották meg az LT elnökévé. Mindennek nem csupán jelképes értéke volt, hiszen akkor már az egypártrendszer bomlása miatt felértékelődően voltak az állami intézmények, s a választások után a helyi államhatalom domináns ereje a népfront lett. A három köztársaság szorosabbra fűzte együttműködését és szinte minden függetlenségi lépést egyeztetve tett meg. Az újjáválasztott parlamentek kinyilvánították köztársaságaik elszakadását: a litván március 11-én (ez volt az első

függetlenségi deklaráció a három szocialista föderáció felbomlása során), a lett május 4-én, az észti pedig május 8-án. 1991. február 4-én Litvániában, március 3-án pedig a két mások balti államban tartottak népszavazást, amelyen Litvániában a szavazók 90,5, Észtországban 77,3, Lettországban pedig 73,7 %-a támogatta a függetlenséget. Moszkva gazdasági szankciókkal és katonai eszközökkel próbált véget vetni a Baltikumban kialakult kettős hatalomnak, de nem volt elég ereje a helyi népfrent-kormányzatok megtörésére és a nemzetközi körülmények sem tették azt lehetővé. Így a Janajev-puccs (lásd később) napjaiban a balti államok ismét deklarálták függetlenségüket, amelyet most már nemcsak a nyugati nagyhatalmak, hanem szeptember 6-án a szovjet vezetés is elismert.

Az először a Baltikumban megfogalmazódó elszakadási törekvések hamarosan áterjedtek más régiókra is. Ebből a szempontból különösen fontosak voltak az *oroszsági események*, mert az orosz ellenzék önállósulási törekvései nélkül a szovjet föderáció (átalakítva és néhány peremköztársaságot elvesztve) valószínűleg fennmaradhatott volna. Oroszországban 1990 tavaszától erősödtek fel az önállósulási igények, miután a márciusi választások eredményeként a köztársaság Népképviselői Kongresszusában és a Legfelsőbb Tanácsában enyhe „demokrata” többség alakult ki. Az LT elnökévé Borisz Jelcint választották meg, aki balos populistából lett „nemzeti-demokrataként” ekkor tért vissza a nagypolitikába (1985-ben Gorbacsov támogatásával moszkvai első titkár lett, de radikalizmusa miatt két év múlva leváltották). Jelcin kitiltotta a pártokat a munkahelyekről és a fegyveres erőkből (ezzel súlyos csapást mért az SZKP szervezeti rendjére és politikai erejére), június 12-én pedig a parlamenttel elfogadtatta Oroszország szuverenitási nyilatkozatát (ami az első balti deklarációkhoz hasonlóan még nem a teljes függetlenséget jelentette, hanem a köztársasági törvények primátusát a szövetségi törvényekkel szemben). Mindezzel világossá vált, hogy a hatalom megszerzéséért vívott harcok során Jelcin az orosz köztársasági intézményekre kíván támaszkodni, ezért érdekelt a szövetségi központ gyengítésében és tolerálja a többi köztársaság önállósulási törekvéseit. A szovjet népiességárványoknak a muzulmán népiesség-robbanás⁷³ miatti változásai és több köztársaság igen siralmas gazdasági helyzete szintén arra inspirálta az új orosz nemzeti elitet, hogy a köztársaságok leválasztásával (ha nem is teljes elválasztásával, lásd a későbbi FÁK-ot) próbálja meg tehermentesíteni Oroszországot. A privatizációs törekvések ugyancsak dezintegrációs hatással jártak, hiszen a szétesztandó állami vagyon feletti ellenőrzés megszerzése és a magánosítás szabályainak számukra kedvező kialakítása a köztársasági keretben szerveződő orosz nemzeti elitet a köztársasági önállóság szélesítésére ösztönözte.⁷⁴

Az unió centrumában kialakult orosz hatalmi küzdelmeknek (Jelcin és Gorbacsov, ill. az új „nemzeti-demokrata” és a régi „birodalmi” központok szembenállásának) hatására

⁷³ 1991-re az 1959-es népszámláláshoz képest Közép-Ázsia muszlim lakossága majdnem megduplázódott, miközben az ország össznépessége csak 40 %-al növekedett. A sztálini évtizedekben még mintegy 10 %-al csökkenő létszámú kazahok száma például 3,6 milliőről 6,6 millióra nőtt. Katona M.: *A közép-ázsiai etnikai konfliktusok történetéhez*. Poszt-szovjet Füzetek XIII. 44–45.

⁷⁴ Lásd erről Krausz T.: *A peresztrojka és a tulajdonváltás*. In: Krausz T. – Sz. Bíró Z. (szerk.): *Peresztrojka és tulajdonáthelyezés*. Magyar Ruszisztikai Intézet, 2003.

tovább erősödtek a szecesszionista törekvések mindegyik szövetségi köztársaságban (sőt sok autonóm köztársaságban és több államjogi státusszal nem bíró területen is),⁷⁵ de néhány kis köztársaság kivételével egyértelmű túlsúlyra csak a Janajev-puccs nyomán jutottak. *Ukrajnában, Belorussziában és Moldovában* balti mintára 1989-ben megalakultak a népfrontok. Kezdetben ezek is mérsékelt platformon álltak: a peresztrojka támogatására, az autonómiára, a nyelvi egyenjogúsításra és (az 1986. április 26-i csernobili atomerőmű-robbanás miatt különösen jelentős és erősen átpolitizálódott) környezetvédelemre koncentráltak, de hamarosan nacionalista-szeparatista irányba fordultak. Az 1990. tavaszi választások után a két szláv köztársaságban megmaradt a kommunista többség, bár az Ukrán Népi Mozgalom (Ruh) a köztársaság nyugati területein, az ún. jobbpárti Ukrajnában jelentős eredményeket ért el. Az orosz szuverenitási deklaráció hatására azonban júliusban mindkét kommunista többségű parlament szuverenitási, egy év múlva pedig, a Janajev-puccs bukása után, függetlenségi nyilatkozatot tett (Kijev augusztus 24-én, Minszk 25-én). Moldova szintén csak a puccs után jutott el végleg a függetlenség deklarálásáig (augusztus 27.), de a nacionalista tendenciák ott erősebbek voltak: a köztársaság nem vett részt a szovjet föderáció megújításáról tartott népszavazáson, tüntetések voltak a Romániával való egyesülés jelszavával, s hamar megkezdődött a gagauz és a dnyesztermenti konfliktus.

Mint fentebb már utaltunk rá, a nacionalizmusok fellobbanása a *kaukázusontúli területeken* elsődlegesen nem orosz- vagy szovjetellenes éllel történt meg, hanem inkább a helyi ellentétek következtében. A központi hatalom azonban nem tudta rendezni az örmény-azeri és a grúziai konfliktusokat, s ebből mindegyik fél azt a következtetést vonta le, hogy az egyetlen kiút az önállóság. A különböző neveken megalakult népfront-jellegű ellenzéki szövetségek az 1990-es választásokon győztek Grúziában és Örményországban, ahol Z. Gamszahurdia, illetve L. Ter-Petroszjan vezetésével nacionalista-szeparatista elnöki rezsimek jöttek létre. A két köztársaság a baltiakhoz és Moldovához hasonlóan elzárkózott attól, hogy részt vegyen a föderáció megújítását célzó tárgyalásokon és népszavazáson, sőt Grúzia már 1991. április 9-én (vagyis az első nem-balti tagállamként) függetlenné nyilvánította magát. Azerbajdzsánban egyelőre fennmaradt a régi kormányzat, sőt az azeri volt az egyetlen köztársasági vezetőség, amely elismerte a Janajev-féle Rendkívüli Bizottságot, de a puccs összeomlása után a bakui Mutalibov-vezetés is a függetlenséget választotta.

Az elszakadási törekvések túlsúlyra jutása a *közép-ázsiai köztársaságokban* döntően ugyancsak „külső hatásra”, a moszkvai események következtében történt meg. Az első etnikai viszály 1986 decemberében robbant ki (Gorbacsov G. Kolbin személyében egy „idegen” - azaz nem kazahsztáni - orosz politikust választatott meg kazahsztáni első titkárnak, aki az alma-atai tüntetések nyomán hamarosan lemondott), később pedig sor került több, számos halálos áldozatot követelő kisebbség-ellenes pogromra, például az 1989. júniusi ferganai meszheti-ellenes és az 1990. februári dusanbei orosz-ellenes zavargásokra, vagy a kirgiz-üzbég határviellongásra. Az afganisztáni háború is katalizálta a nacionalizmust, mivel a közép-ázsiai származású szovjet katonák a határ túloldalán saját etnikai rokonaikkal szembesültek. Az első ellenzéki kezdeményezések

⁷⁵ Például Csecsenföld és Tatárföld a szuverenitását, Karabah az Örményországhoz csatlakozását, Gagauzia és Krím az autonómiáját mondta ki.

1988-ban születtek meg népfrontos jelleggel és ökológiai vagy nemzeti-vallási követelésekkel (a kiszáradóban lévő Aral-tó, illetve a nemzeti kultúrák védelmében, vagy a szemipalatyinszki atomkísérleti bázis ellen tiltakozva), majd nacionalista vagy iszlamista ideológiájú pártokká szerveződtek. Ezeknek azonban nem volt komoly befolyásuk az eseményekre, mert a régi pártvezetők igyekeztek átvenni a nemzeti jelszavakat. 1990 folyamán Kirgízia kivételével (ahol A. Akajev lett az államfő) mindenütt a helyi kommunista pártok első titkárait választották köztársasági elnökké: Kazahsztánban N. Nazarbajevet, Türkmenisztánban Sz. Nyijazovot, Üzbegisztánban I. Karimovot, Tadzsiszisztánban K. Mahkamovot. Közülük Nyijazov kivételével mindegyik már a Gorbacsov-érában kapta az első titkári posztot. Az új vezetők mindegyik köztársaságban autokrata elnöki rezsimeket építettek ki, új nyelvtörvényeket hoztak, s az orosz szuverenitási nyilatkozat hatására maguk is szuverenitási deklarációkat fogadtattak el a helyi parlamentekkel. A föderációs szálakat azonban nem akarták elvágni. A helyi nacionál-kommunista elit a hatalmi érdekek, a régi gazdasági és infrastrukturális kapcsolatok (amelyek felszámolása gyorsan a világ legszegényebbjei közé süllyeszthette volna ezeket a köztársaságokat), valamint az orosz lakosság jelenléte miatt (akik Kazahsztánban 40, a többi köztársaságban pedig 10-20 %-os arányt alkottak) támogatta a Szovjetunió megújítását. A közép-ázsiai köztársaságokban volt a legjobban „levezényelve” az 1991. március 17-i népszavazás (mind a részvétel, mind az igen-szavazatok aránya ott volt a legmagasabb), sőt a kazah Nazarbajevet az új államszövetség kormányfői posztja egyik várományosaként emlegették. A Janajev-puccs után azonban mindegyik köztársaság függetlenné nyilvánította magát, bár röviddel később mindegyikük belépett a FÁK-ba.

A dezintegrációt a központ hatalom részben az *erőpolitika* eszközeivel (a leginkább szecesszionista Litvánia elleni gazdasági szankciókkal, fegyveres erő bevetésével), részben pedig a föderáció *megreformálásával* próbálta megállítani. Az 1988–1990-es kaukázusontúli és közép-ázsiai etnikai zavargások megfékezésére tett rendteremtési kísérletek után 1991 januárjában újabb katonai beavatkozás következett, ezúttal a Baltikumban. Litvániában 14 halálos áldozatot követelő összetűzésekre került sor, amikor a különleges belügyi egységek (OMON) január 13-án elfoglalták a vilniusi tv-székházat és néhány más középületet. A hasonló lettországi beavatkozás hat halottat követelt. Az effajta akciók csak olajt öntöttek a tűzre. Ennek ellenére 1991 nyaráig úgy tűnt, hogy Gorbacsov erőfeszítései az unió fenntartására nem reménytelenek, még ha néhány peremköztársaság el is szakad. A kormányzat 1990 novemberére kidolgozott egy tervezetet az *új szövetségi szerződésről*, amely szerint a Szovjetunió szuverén és demokratikus szocialista köztársaságok föderációjává alakulna át. A tervezetet márciusra többhónapos egyeztetések során és bizonyos decentralizációs módosítások beépítésével átfogalmazták (a köztársasági szuverenitás elvének megerősítése és a tagállamok önálló nemzetközi szerepvállalásának elismerése), s ebben a formában elfogadta a Szövetségi Tanács és kilenc köztársasági vezetőség. A viták viszonylag mérsékelték voltak és nem kerültek szembe egymással olyan kidolgozott és egymástól jelentősen különböző (föderalista versus konföderalista) platformok és alkotmánytervezetek, mint a jugoszláv és a csehszlovák föderációk végnapjaiban. Mint láttuk, néhány peremköztársaság gyorsan és minden „konföderációs átmenet” nélkül eljutott a mérsékelt autonomista jelszavaktól a függetlenségi követelésekig, s ezek már nem is vettek tudomást a Gorbacsov-tervezetről. A többi köztársaság viszont lassabban

aktivizálódott és pluralizálódott, államjogi elvárásaik nem lépték át a föderáció megreformálásának kereteit, így kifogásaik (akkor még) inkább csak az új szövetségi szerződés tervezetének egyes konkrétumaihoz kapcsolódtak.

A tervezet előzetes elfogadása után, 1991. március 17-én népszavazást rendeztek az ország egyben-tartásáról a megújított föderáció keretében. Országos szinten 75,4 %-os részvétel mellett 76,4 % volt az igenek aránya, bár annak értékét csökkenti, hogy hat kis köztársaság bojkottálta a voksolást (a baltiak, Moldova, Grúzia és Örményország), ill. a különböző időpontokban megtartott saját népszavazásain az elszakadás mellett foglalt állást. Viszont az igen többséget kapott a kilenc másik köztársaság mindegyikében, így természetesen az összes nagy tagállamban is. Ezután Gorbacsovnak és a kilenc „szavazó” köztársaság vezetőinek április 23-i novo-ogarjevói egyezménye újlag megerősítette a tervezetet. Eszerint a szuverén köztársaságok új államszövetségre lépnének egymással, amelyben a központi hatalom jogköre csak a külpolitikára, a hadseregre és a makrogazdasági irányítás egyes területeire terjedne ki (külkereskedelem, valutarendszer, közös költségvetés), valamint néhány stratégiai jelentőségű és/vagy igen drága ágazat ellenőrzésére (energetika, távközlés, úrhajózás). Az egyéb államügyekben a köztársaságok önállóan járhatnak el, sőt lehetőséget kapnak önálló nemzetközi szerepvállalásra is, persze nem sértve a föderáció kerettörvényeit. Az új szövetségi szerződés aláírásának hivatalos dátumát 1991. augusztus 20-ra tűzték ki.

Erre azonban már nem került sor. Ezekben a hónapokban is tovább folytatódott a köztársaságok egymástól való távolodása és a *Gorbacsov–Jelcin hatalmi küzdelem*. Az 1991. június 12-én közvetlen szavazással orosz köztársasági elnökké választott Jelcin (aki addig csak a köztársasági Legfelső Tanács elnökéként volt államfő) egyre több kompetenciát vont magához és kétoldalú egyezményekkel egyre kiterjedtebb közvetlen (a Kremlt kikerülő) köztársaság-közi kapcsolatrendszert és Gorbacsov-ellenes szövetséget épített ki. Jugoszlávia időközben megindult szétesése kezdte megváltoztatni az államegységet pártoló nyugati hozzáállást, csakúgy mint Gorbacsov belpolitikai balsikerei: a nyugati nagyhatalmak egyre inkább a felemelkedő Jelcinben látták az új erős embert. A *Janajev-féle puccskísérlet* pedig végleg megpecsételte a Szovjetunió sorsát. Mint már többször utaltunk rá, augusztus 19-én Gorbacsov állami helyettesének, Gennagyij Janajev alelnöknek a vezetésével a rendpárti politikusok, köztük szinte mindegyik szövetségi csúcsvezető, megpróbálták átvenni a hatalmat (sokak szerint Gorbacsov tudtával, bár őt is házi őrizetbe vették a Krímben, ahol szabadságát töltötte). Megállítandó a szovjet állam erózióját, hat hónapra rendkívüli állapotot hirdettek és megpróbálták a fegyveres erők ellenőrzése alá vonni a moszkvai középületeket. A puccs időzítésével az új szövetségi szerződés aláírását akarták megakadályozni, illetve saját leváltásukat megelőzni: tudomást szereztek ugyanis egy személycseréket előirányzó Gorbacsov–Nazarbajev–Jelcin egyezségről.⁷⁶ A puccs két nap alatt összeomlott, köszönhetően a Jelcin-kormányzat és a moszkvai utca ellenállásának, a Janajev-csoport politikai tehetetlenségének és túlzott önbizalmának (valószínűleg azt hitték, hogy a kisebb egységek megjelenésének is lesz elegendő elrettentő hatása), valamint annak, hogy az azeri elnök kivételével mindegyik

⁷⁶ Sz. Bíró Z.: *Politikatörténeti vázlat a késői Szovjetunióról*. In: Peresztrojka és tulajdonáthelyezés. Im. 47.

köztársasági vezető megtagadta az engedelmességet. A katonailag is rosszul szervezett puccs (a légierő és a deszant-csapatok nem engedelmeskedtek, a kivezényelt egységek nem tudták, mi a teendőjük, amiben megmutatkozott, hogy működő párt hiányában az átpolitizált szovjet hadsereg mennyire cselekvőképtelenné vált) összeomlásával a központi kormányzat teljesen szétesett és a hatalom végleg Jelcin kezébe került

Ezután a köztársasági kormányzatok betiltották vagy felfüggesztették az SZKP-t és sorra kinyilvánították állami elszakadásukat, néhány esetben (Ukrajnában december 1-én) népszavazással megerősítve. Szeptember 5-én a Népképviselők Kongresszusának utolsó ülése határozatot hozott a Szovjetunió átalakításáról „Szuverén Államok Szövetségévé”, s az átmeneti időszakra átruházta a hatalmat a köztársasági vezetőkől álló új Államtanácsra. A szövetségi elnöki posztra visszahelyezett Gorbacsovna november 14-én egy újabb novo-ogarjevói konferencián még sikerült kieszközölnie egy elvi egyetértést a revideált, lényegében már csak konföderációt előirányzó szövetségi szerződés aláírásáról, de csak hét köztársaság között: az áprilisi „kilencekből” hiányzott Ukrajna és Üzbegisztán. Végül a december 7–8-i Belovezszkaja Puscsa-i (Belarusz) konferencián Borisz Jelcin orosz és Leonyid Kravcsuk ukrán köztársasági elnökök, valamint Sztanyiszlav Suskevics belarusz parlamenti elnök, mint a Szovjetuniót egykor létrehozó tagállamok⁷⁷ államfői megegyeztek a Szovjetunió *felszámolásáról* és helyette egy laza szövetségnek, a *Független Államok Közösségének* a felállításáról. A kazah fővárosban, Alma-Atában megtartott december 21-i értekezleten nyolc további volt szovjetköztársaság csatlakozott a FÁK-hoz (vagyis csak a baltiak és Grúzia nem, bár ez utóbbi később bekapcsolódott a szervezetbe), Gorbacsov pedig a kialakult helyzetet kényszerűen tudomásul véve négy nap múlva lemondott.

Egészében véve a szovjet államszocialista föderáció csak ornamentikaként szolgált egy centralizált és diktatórikus államrenden. Nagyorosz asszimiláns-birodalmi jellegű integrációt realizált, ami kiváltotta a nem-orosz népek emancipációs törekvéseit. Emellett a szovjet föderáció nem tudott alkalmazkodni a rendszerváltás időszakának nemzetközi és társadalmi-gazdasági kihívásaihoz sem. Önmagukban a nemzeti-emancipációs törekvések még nem jelentették volna a kiegyezés teljes lehetetlenségét (legalábbis a Baltikum kivételével), s csak más tényezőkkel együtt eredményezték azt, hogy az elkülönülés igénye felülkerekedett a szövetség megújításának a lehetőségén. Vagyis a föderáció felbomlása nem pusztán azért következett be, mert képtelen volt a nemzeti és kisebbségi problémáknak az új körülmények közötti tartós és megnyugtató kezelésére, hanem mert ezeknek a problémáknak a kiéleződése, a „nemzeti-etnikai reneszansz” jelensége szoros korrelációban állt a bipoláris világrend felbomlásából, a globalizációból és a rendszerváltásból fakadó tényezőkkel. A gazdasági és a szociális tényezők (csak úgy mint az adott külső környezet) igen fontosak voltak, mert jelentősen befolyásolták, hogy egy-egy nemzeti, nyelvi-etnikai, esetleg vallási probléma hogyan és milyen mértékben vált valóságos politikai törésvonallá. S az emancipációs-államjogi konfliktusok mellett számos olyan tényező is hatott, amelyek úgyszintén a divergenciát és a nacionalizálódást erősítették, minthogy „egyidejűleg bontakozott ki az államszocializmus rendszerváltása, a gazdasági válság és az ország

⁷⁷ Mint már utaltunk rá, a negyedik alapító tagállam, a Kaukázusontúli Föderáció 1936-ban feloszlott.

irányításának szervezeti válsága.⁷⁸ Az egyes tagállamok gazdasági helyzete és problémái, nemzetközi perspektívái, szociális és kulturális-civilizatorikus karaktere eltérőek voltak. Ezért a gazdasági reformról, a politikai rendszerváltásról és a globalizálódó poszt-bipoláris világrendbe való beilleszkedésről különböző, sőt sokszor ellentétes stratégiákat fogalmaztak meg. Elitjeiknek pedig nem voltak már közös, integratív politikai eszmék és céljaik. Éppen ellenkezőleg: a politikai és a gazdasági hatalom újrafelosztásáért vívott harcok során az etnikai mobilizációval kerestek maguknak új legitimitációt és új tömegbázist, s az „új folyamatok élére állva” maguk is nacionalizálták az országot. Ezért a szovjet föderáció felbomlása nem volt meglepetés: az államszocializmusnak mint *társadalmi rendszernek* az összeomlása maga alá temette a szövetségi államszerkezetet is. Ilyenformán a novo-ugarjevói szerződéseket nem lehetett realizálni, a Janajev-puccs pedig végképp megállíthatatlanná tette az elszakadási hullámot: akkor már a Jelcin körül gyülekező új orosz elit is végleg szembefordult a szövetségi állammal.

Mindamellet nem mondhatjuk, hogy a Szovjetunióknak mint szövetségi államnak a története pusztán negatívumokból állna. Egy-egy korszakban, például a létrehozásakor hozzájárult az addig összetorlódott nemzeti-etnikai konfliktusok (bár utóbb csak részlegesnek és időlegesnek bizonyult) oldásához. A szovjet állami és társadalmi modell minden valóságos ellentmondása, kétségtelen anyagi és emberi „költsége” dacára a nemzetiségi területeken is jelentős urbanizációs, iparosítási és kulturális modernizációs folyamatok mentek végbe, s kialakultak olyan gazdasági-munkamegosztási kötőszövetek, amelyeket azóta is csak korlátozottan (és sok kárt okozva) lehetett átvágni. A szövetségi rendszer a megkésett nemzetfejlődésű népcsoportok számára betöltött egyfajta „inkubátori” funkciót.⁷⁹ A saját államiság, bármennyire korlátozott volt is, hozzájárult ezen népek identitásának megerősödéséhez és nyelvi-kulturális önállósulásához, kialakított köreikben egy nemzeti-értelmiségi elitet, s létrehozta függetlenségüknek a mai nemzetközi rendszer által elismerhető intézményi alanyát, a föderációs tagköztársaságot.⁸⁰ Emellett a szovjet föderáció létrehozása hozzájárult

⁷⁸ Krausz T.: *A szovjet Oroszország*. Im. 617.

⁷⁹ Vagyis a szocialista szovjet föderáció a hajdani forradalmi várakozásokkal ellentétben nem a nemzeti különbségek elhalványulásához vezetett, hanem (az egészen kis létszámú néptöredékek asszimilálódásától eltekintve) az etnicitás erősödéséhez és a nemzeti konszolidációhoz. De egy soknemzetiségű közegben a bolsevik forradalmárok aligha választhattak volna más utat. Ugyancsak az „inkubátori” funkciót mutatja több nép történetének az összevetése a szovjet határ túloldalán élő etnikai testvéreik történetével (törökországi örmények, iráni azerbajdzsánok és türkmének, afganisztáni üzbégek és tadzsikok).

⁸⁰ A mai nemzetközi jog az ún. külső (elszakadás értelmében vett; különösen ha az elszakadás nem megegyezésen alapul) önrendelkezést nem a „nemzetek”, hanem a „népek”, azaz de facto állami entitásként felfogható területek (pl. gyarmatok) lakosságának (vagy ha úgy tetszik, egyfajta politikai nemzetnek) a jogaként ismerte el, s azt sem korlátlanul, hanem csak akkor, ha az adott nép idegen elnyomás alatt áll. Jellemző, hogy a szocialista föderációk felbomlásakor minden tagköztársaság elszakadhatott, az alacsonyabb státuszú, tagállami ranggal nem rendelkező autonóm területi egységek (Koszovó, Csecsenföld, Karabah) viszont nem. Ezekre az esetekre az etnikai elvű határrevízióktól tartva nem az önrendelkezési doktrínát, hanem a szuverén államok területi integritásának elvét vonatkoztatták. Az elismeréseket a gyakorlatban persze nem steril jogelvek, hanem politikai megfontolások vezérlik, amit jól mutat, hogy a koszovói függetlenség (2008. február 17.)

ahhoz, hogy a nemzeti önrendelkezés eszméje bekerülhetett a modern nemzetközi kapcsolatok alapelveibe,⁸¹ a föderalizmus pedig a nemzeti kérdés lehetséges megoldásai közé. A föderáció demokratikus megújítása pedig lehetőséget kínált volna a szovjet állam leginkább diaszporizált, földrajzilag szétszóródott népének, az oroszoknak arra, hogy nemzetük állami egységét megőrizhessék.

elismerésekor a nyugati hatalmak úgy tették, mintha egy „megkésett” 1991-es szecesszióról lenne szó – amire aztán Oroszország 2008 augusztusában a grúziai abház és észak-oszét területek elismerésével reagált. A kérdésről ld. Valki L.: *Megilleti-e Koszovót az elszakadás joga?* Élet és Irodalom, 2008/4.

⁸¹ Lenin önrendelkezési dekrétuma korábbi (1917. november 17.), mint W. Wilson sokat hivatkozott 14 pontos béketerve (1918. január 8.), amelyben az amerikai elnök ugyancsak meghirdette a nemzetek önrendelkezési jogát.

Jugoszlávia

A jugoszláv szövetségi állam az etnoföderációk szocialista csoportjába tartozott, s mint ilyen reprodukálta mindazokat az alapvető sajátosságokat, amelyek a szovjet és a csehszlovák formát is jellemezték. Ugyanakkor a három közül a jugoszláv állam közelítette meg a leginkább a tényleges föderációk gyakorlatát, ezért számos eltérő tulajdonsággal is rendelkezett a két másik szocialista szövetségi államhoz képest. Amíg ugyanis a szovjet és a csehszlovák szocialista rendszerek mindvégig megőrizték centralizált pártállami szerkezetüket, addig a jugoszláv állam 1950-től kisebb mértékben, 1965 és 1980 között pedig radikálisan decentralizálódott. Az így átalakult Jugoszlávia sem volt demokratikus, de föderatívnek már nyugodtan nevezhető.⁸²

A föderalizmus kérdése 1918 előtt

A jugoszláv föderáció eszmei alapját egyrészt a délszláv népek egységét hirdető *jugoszlávista integralizmus* képezte, másrészt pedig, a kommunistáknak a nemzeti kérdésben (is) vallott mintakövető felfogása révén, a *szovjet példa* átvétele. A jugoszláv egységesszme gyökerei a 15–16. századig nyúlnak vissza. Az oszmán uralom évszázadai földrajzilag összekeverték a délszláv népeket, így létrejött egy rendkívül tarka szerb-horvát (vagy más megfogalmazásban ortodox-katolikus-muzulmán) térség. Ezt a konglomerátumot szemlélve néhány reneszánsz gondolkodó és protestáns prédikátor hamar felismerte a délszlávok nyelvi és etnikai rokonságát. Aztán a raguzai (dubrovniki) irodalmárok és történetírók révén a délszláv testvériség és összefogás eszméje a 17. századtól politikai színezetet kapott, mint a törökellenes felszabadító harcok sikerének a záloga, s a későbbiekben a pánszlávizmus ideológiája is erősítette az összetartozás gondolatát. A jugoszlávizmus történelmileg jelentős első formáját az 1830–1840-es évek horvát nemzeti mozgalma, az illírismus képezte. Az illíristák szerint a déli szláv népek (a bolgárok is) a térség őslakóinak, az illíreknek a leszármazottai, így valójában egyetlen nemzet különböző ágait alkotják. Ezért kulturális egységre és - távlatilag – politikai egyesülésre kell törekedniük, s ebben az „ősiség jogára” is támaszkodhatnak. Ennek jegyében fogadta el Ljudevit Gaj, az illír mozgalom vezéralakja a szerb nyelvújító,

⁸² A jugoszláv föderáció általános jellemzőiről lásd R. Lukic – A. Lynch: *Europe from the Balkans to the Urals*. Im. 89–94., 107–115., 144–173., valamint Juhász J.: *Volt egyszer egy Jugoszlávia*. Aula, Budapest. 1999., különösen 120–124., 157–168., 220–225.

Vuk Karadžić reformjait a horvát irodalmi nyelv alapjául. Ezzel a szerb-horvát nyelvújítás a jugoszláv egységeszmét erősítő tényezők egyik legfontosabbjává vált, minthogy egymáshoz igen közel álló (korábban közösnek elfogadott) irodalmi nyelveket teremtett. Az illírizmusként nagy szerepe volt a korai horvát nemzeti mozgalomban, de 1849 után jelentőségét veszítette, a szlovének és a szerbek között pedig eleve nem akadt sok híve (a bolgárokról nem is beszélve, akikhez jóformán el sem jutott annak a híre, hogy ők is a „hatalmas illír nemzet” részei). Így a délszláv egységtörekvések csak az 1860-as években éledtek újjá. Az akkoriban már nem illírnek, hanem jugoszlávnak nevezett mozgalommal szimpatizáltak bizonyos szlovén és szerb körök, sőt Mihály szerb fejedelem is, de fő képviselői továbbra is horvátok voltak, mindenekelőtt a korabeli horvát nemzeti mozgalom vezéralakja, Josip Juraj Strossmayer. A Habsburg Birodalom átszervezése, az 1867-68-as kiegyezések után azonban a jugoszlávista integralizmus háttérbe szorult, s majd csak a 20. század elején vált újra fontos politikai tényezővé.

A jugoszláv egységeszme mellett, vagyis a délszláv népeknek a nyelvi-etnikai rokonságból, a földrajzi keveredésből és (az összefogva könnyebben elérhetőbbnek tartott) függetlenségi vágyakból táplálkozó rokonság- és sorsközösség-tudata, sőt időnként azonosságtudata alternatívájaként kialakultak persze az *önálló nacionalizmusok* is. Ugyanis a délszláv-lakta régiók birodalmi és tartományi tagoltságát, történelmi, vallási és nyelvjárási sokféleségét a nyelvi-etnikai rokonság és az együttműködés politikai igénye nem takarhatta el. Ezért a szerbek, horvátok és szlovének törekvései nem mindig illeszkedtek be a jugoszláv integralizmusba, hanem (főképp a vallásuk és a történelmi emlékezetük különbözőségei alapján) önálló nemzeti ideológiákban fogalmazódtak meg.⁸³ A *nagyszerb szemlélet* például, amelynek első klasszikus politikai megfogalmazását Ilija Garašanin szerb belügyminiszter adta 1844-ben a szerb fejedelemség feladatairól szóló *Tervezetében*, előszeretettel alkalmazta a karadžići nyelvi kritériumot. Eszerint mindazok a szerb nemzethez tartoznak, akik a štokav dialektusokat beszélik, tehát a szerb-horvát nyelvterület ortodox népessége mellett a muzulmánok és katolikusok többsége is. A 14. századi dušáni szerb birodalom emléke mellett ennek alapján lett a nagyszerb eszme alap gondolata az összes szerb lakta terület egyesítése egyetlen független államba. A Horvát Jogpárt alapító-vezérének, Ante Starčevićnek a történelmi-államjogi érvelésén alapuló *nagyhorvát eszme* viszont a „történelem által szétszabdalt horvát földek” (a horvát-szlavón-dalmát Három megye Királyság és Bosznia-Hercegovina) újraegyesítésére és önállóságának a visszaszerzésére törekedett. Ez a felfogás nemcsak a „horvát földek” katolikus és muzulmán népességét tekintette horvátnak, hanem néha az ortodoxokat (igaz, máskor viszont közönséges betolakodók minősítve őket) és az olykor „hegyi horvátoknak” mondott szlovéneket is. Ezekben a nagyszerb és nagyhorvát koncepciókban a föderalizmus alig bukkant fel. Bár néhány esetben felvetődött a szerb vagy a horvát

⁸³ A macedónok és a bosnyákok külön nemzeti identitásának a kialakulása már a 20. század terméke. Identitásuk addig pre-nacionális, regionális és vallási jellegű volt, s a macedónokat bolgárnak, szerbnek vagy görögnek, a bosnyákokat pedig horvátnak vagy szerbnek, esetleg „töröknek” tekintették. A montenegróiak tradicionálisan a szerbség részének tartották magukat. Ezért ebben a fejezetben csak – a jugoszláv történelemben amúgy is meghatározó szerepet játszó – három „történelmi nemzet” kérdéseit érintjük.

területek föderatív egyesítésének, illetve egy ilyen egység tágabb konföderációba illesztésének az ideája (például nagyszerb föderáció egy balkáni konföderációban vagy nagyhorvát unió egy trializált Habsburg monarchiában), tipikus esetben ezek az ideológiák az egyesítést centralizált-birodalmi formákban, valamint a nem-szerb, illetve nem-horvát népcsoportok alávetésével és asszimilálásával képzelték el.

A korai *szlovén nemzeti mozgalom* más utakon járt. A tartományi-közigazgatási szempontból és dialektusaiban szintén szétagolt szlovén népesség körében a nemzeti egybetartozás tudata a 18–19. század fordulójára alakult ki, s elterjedt a tágabb délszláv (sőt pánszláv) összetartozás gondolata is. A szlovének etnikai területe azonban világosan elkülönült a szerb-horvát konglomerátumtól, más volt az állami hovatartozásuk, s nyelvújításuk is önálló, a szerb-horváltól eltérő irodalmi nyelv kialakulásához vezetett. Így a szlovén nemzeti mozgalom vezetőinek és programadó ideológusainak a zöme elutasította a délszláv nemzeti azonosság eszméjét, noha általában hívei voltak a szlovén-horvát-szerb kulturális és politikai kooperációnak. A 20. század elejéig a szlovén politikai követelések is ennek megfelelően alakultak: egyrészt a szlovén nyelv oktatási és hivatali kiterjesztésére törekedtek, másrészt az ausztrósláv föderalizmus szellemében a szlovénlakta tartományok autonóm közigazgatási egységbe tömörítését követelték (az „Egyesített Szlovénia” programja).

A jugoszláv integralizmus és az önálló nemzeti ideológiák az első világháború előtti háromnegyed évszázadban, majd később a jugoszlávizmus kimúlásáig egy újabb háromnegyed évszázadon át a kettős identitás sajátos formáiként konkuráltak egymással, elsősorban a horvátországi, boszniai és vajdasági vegyes lakosságú területek politikai és kulturális elitjében. A többi délszlávokkal földrajzilag alig keveredő délszláv népességben, azaz a szlovének, a ószerbiai szerbek, vagy a csaknem homogén tömböt alkotó zagorjei és hercegovinai horvátok viszont inkább a saját nemzeti eszmékre voltak fogékonyabbak. Így az ő köreikben a szlovén, szerb, horvát nemzeti öntudatosodás folyamata gyorsabban és egyenesvonalúbban zajlott le. A legbonyolultabb helyzet pedig a horvátok egészét tekintve alakult ki. Ugyanis a „nemzeti ébredéskor” még fölöttébb gyenge horvátság-tudattal összekapcsolódó horvátországi, szlavóniai, határőrvidéki, dalmáciai, boszniai és hercegovinai katolikusok között a horvát magterület kajkav-dialektusú népessége csak kisebbséget alkotott, a štokav többség viszont hajlott a délszláv univerzalizmusra. Ráadásul a horvát politikai elit az egységeszme révén nem a kis horvát nép, hanem a nagy illír-délszláv nemzet élcsapatának érezhette magát. Ezekből következett, hogy a délszlávok közül eredetileg a horvátok körében volt a legerősebb a jugoszlávizmus. A közös állam negatív tapasztalatai azután gyorsan megkoptatták közöttük az egységeszmét, a szerbek viszont fokozatosan elfogadták mint a szerb nemzet állami egyesítésének és a balkáni regionális hegemonia megszerzésének egyik lehetséges formáját. Így az eredetileg horvát jellegű jugoszlávizmus a 20. század során mindinkább (bár nem teljesen) szerb eszmévé alakult át, hogy aztán a századvégre az ő körükben is elveszítse vonzerejét.

A jugoszláv ideológiáknak a délszláv föderalizmus kialakulására gyakorolt hatása fontos, de csak korlátozott volt, mert ezek az ideológiák korántsem voltak mind föderalisták. Általánosságban persze elmondható, hogy a jugoszláv eszme horvát és szlovén hívei valamilyen decentralizált-föderális formában képzelték el a leendő délszláv államot, a szerbek pedig centralizált-unitárius formában. Akadtak azonban

nem jelentéktelen kivételek mindkét oldalon (például a szlovén liberálisok a centralizmus, a szerb szociáldemokraták pedig a föderalizmus mögött sorakoztak fel), s ezekkel később még foglalkozunk, csakúgy mint az egyes föderalista és centralista elképzelésekkel. De már most érdemes rögzítenünk, hogy a *föderalista* jugoszlávizmus mellett létezett két centralista variáns, az *unitarista*, valamint az attól némileg eltérő, valamifajta trializmustól nem elzárkózó *nagyszerb* jugoszlávizmus. A föderalista platformok zömmel horvát és szlovén hívei egyenjogú tartományok államszövetségében gondolkodtak, bár konkrét tervezetésekkkel igazából csak a 20. század elejétől foglalkoztak. Az unitaristák között szerb, horvát és szlovén politikusok és értelmiségiek egyaránt akadtak, s ők a gyorsabb nemzeti egységesedés reményében vagy (már 1918 után) a hatékonyabb állami konszolidáció érdekében preferálták a központosított egységállamot. A nagyszerb interpretáció pedig a jugoszláv állameszmében egyszerűen a szerb nemzet állami egyesítésének egyik lehetséges útját látta. A délszláv *nemzeti* egység eszméje a szerbek között hagyományosan csak bizonyos kisebb, általában baloldali értelmiségi és diákkörök hitvallása volt, viszont a délszláv *állami* egységet vállalhatónak tartották, különösen a klasszikus nagyszerb cél (Szerbia kiterjesztése a szerb, vagy annak tartott területekre) közvetlen megvalósíthatatlansága esetén - jellemző, hogy 1914-ig a szerb politika nem is mutatott különösebb érdeklődést a szlovén és az északnyugati horvát területek iránt. Ebben a nagyszerb szemléletben a jugoszláv államiság többnyire szintén a központosított egységállammal kapcsolódott össze, s jóformán csak annyit jelentett, hogy Szerbiának a sok helyütt más népekkel keverten élő szerbek egyesítése érdekében vállalnia kell az etnikailag és kulturálisan tarka összetételű területek bekebelezésével járó feszültségeket is.

Ugyancsak már most előre bocsáthatjuk a délszláv föderalizmus-viták egy másik általános jellemzőjét. A szerbek, ha elfogadták a föderalista platformot, leginkább valamilyen szerb-horvát-szlovén *trialista konstrukciót* szorgalmaztak, amelyben (az 1912–1913-as Balkán-háborúkkal és 1918-as vajdasági és montenegrói csatlakozásokkal megnövekedett, sőt szlavón, dalmát és boszniai területekre is kiterjeszteni szándékozott) Szerbia eleve domináns pozíciót birtokolt volna. Ettől a trialista formától a többiek, még a nem-szerb föderalisták is, általában tartottak. Ez ugyanis tagadta a bosnyák, macedón és montenegrói létjogosultságot, a szlovénnel és a horvátokkal szemben pedig olyasfajta túlsúlyt biztosított volna Szerbiának Jugoszláviában, mint amilyennel Poroszország rendelkezett a császári Németországban (éppen ezért a trializmustól a nagyszerb nacionalisták időnként kevésbé zárkóztak el, mint az unitarizmus következetes nem-szerb hívei!). A „porosz szindrómát” elkerülendő a nem-szerb föderalisták többsége valamilyen *plurális formát*, olyan többtagú föderációt szorgalmazott, amely öt-nyolc történelmi és/vagy nemzeti egységre épülne. Ebben viszont a szerbek saját nemzeti egységüknek, valamint 1912–1913-as és 1918-as háborús vívmányaiknak az elvitatását látták.

Miközben tehát azt láthatjuk, hogy a jugoszláv ideológiák nem mind voltak föderalisták, azt is megállapíthatjuk, hogy a föderalizmus-eszmének a délszlávok közötti elterjedéséhez hozzájárultak más, a jugoszlávizmustól eltérő jellegű, ugyanakkor a föderalizmus több-kevesebb elemét magukba foglaló ideológiai tradíciók is. Ebben a tekintetben főleg a horvát trializmus és a balkáni szövetkezés eszméit, valamint a bolsevik nemzetiség-politikai elveket kell kiemelnünk, amelyekről már

szóltunk. De a 19. században és a 20. század elején sok délszláv politikust és értelmiségit befolyásoltak az ausztrószláv és a pánszláv ideológiai alapvetések, valamint a cseh politikai mozgások. Emellett többen közülük ismerték egyes nyugati teoretikusok, valamint a lengyel és a magyar emigráció föderációs elképzeléseit, s politikai kapcsolatot tartottak Palacký, Czartoryski vagy Kossuth köreivel. Sőt a horvát O. Ostrožinski 1848-ban még Palacký előtt felvetette a Habsburg-birodalom etnikai elvű átszervezésének a gondolatát, később pedig készített effajta tervezetet S. Radić is: ő a dualista birodalom öttagú föderációvá bővítését javasolta, azaz (nagy-)Horvátország, Csehország, Galícia, Magyarország és az Alpesi Tartományok uniójának a létrehozását.

A zágrábi Szlovén–Horvát–Szerb Állam

Az eddigiekből látható, hogy a jugoszláv egységeszmének és az azzal részben összekapcsolódó föderalizmusnak régóta komoly bázisa volt a délszlávok körében. Azonban a közös délszláv állam létrehozása valódi politikai alternatívává csak 1918-ban vált, amikor az első világháború végeredménye megteremtette annak nemzetközi keretfeltételeit. Az új körülmények közepette természetesen nagyobb lett a tétje azoknak a vitáknak is, amelyek a közös állam felépítéséről, föderális vagy egységes-centralizált szerkezetéről folytak. A jugoszlávista politikai átorientálódás a szlovén és horvát vezetők zöme esetében (az 1914 utáni emigránsokat nem számítva) csak a világháború végén, a vereség hatására, valamint a Monarchia trializálásába vetett évtizedes reményeik immár sokadik kudarcra nyomán ment végbe (a szerb politikusok eleve nyitottabbak voltak a két szerb állammal való egyesülés lehetősége iránt, hiszen abban a nemzeti egység megvalósulását látták). Addig általában lojálisak voltak a Monarchiához, de mivel az osztrák-magyar duális állam trializálása sikertelennek bizonyult, a Monarchia délszláv politikusainak a zöme elfogadta a közös délszláv állam alternatíváját, mégpedig most már mint *közvetlen politikai lehetőséget*. 1918 őszére széleskörű egyetértés alakult ki közöttük abban, hogy első lépésként mindenképpen egységbe kell szervezni a Habsburg Birodalom délszláv területeit – azt pedig a világháború kimenetelétől és a Monarchia sorsától (fennmaradásától vagy felbomlásától) tették függővé, hogy mi legyen a végső cél: a birodalom trializálása vagy teljes föderalizálása, az új délszláv állam önállósága, vagy az össz-délszláv egyesülés.⁸⁴

A horvát és szlovén vezetők átorientálódásában jelen volt persze a romantikus jugoszlávizmus is, azaz a három délszláv „törzs”, a szerbek, horvátok és szlovének nemzeti azonosságának eszméje, mégis többről volt szó, különösen a politikai

⁸⁴ Mi több, még az össz-délszláv egység kivívásának és a Monarchia trializálásának vagy föderalizálásának együttes lehetősége sem tűnt mindig teljes képtelenségnek. Ausztria-Magyarország hadicéljai között nem szerepelt ugyan Szerbia bekebelezése - nem utolsósorban éppen azért, hogy ne növeljék a birodalmon belül a szlávok arányát -, mégsem lehetett kizárni Szerbia Habsburg-jogar alá kerülését. Jellemző az is, hogy Jászi Oszkár nevezetes 1918-as tervezetében is egy olyan Illíria lett volna a Monarchia föderális utódalakulatának, a Dunai Egyesült Államoknak egyik tagállama, amely magában foglalta volna a balkáni szerb államokat is.

jugoszlávizmustól (a délszlávok állami egyesítésére törekvő politikától) addig alig megérintett szlovének esetében. 1918 őszén minden szlovén és horvát vezetőnek választania kellett. Önálló államok létrehozására az adott nemzetközi helyzetben aligha gondolhattak; ebben még azok sem reménykedhettek reálisan, akik egyébként a legteljesebben szemben álltak a délszláv egységesszme minden formájával. Ezért ha nem akartak a világháború vesztesei között rekedni, akkor meg kellett egyezniük Szerbiával. Az antant ugyanis jelentős részben a szlovén és horvát területekből készült megjutalmazni olasz háborús szövetségését: az 1915. április 26-i londoni egyezményben délszláv területeket (is) ígért Rómának a háborús részvétel fejében, mégpedig a szlovén etnikai terület délnyugati részét, Isztriát és Észak-Dalmáciát (az eredeti olasz igények persze jóval nagyobbak voltak, felölelték Dalmácia egészét). Az olaszok balkáni terjeszkedésében természetesen a szerbek is ellenérdekeltek voltak, ezért a szlovének és a horvátok Róma ellenében számíthattak rájuk, hiszen az olasz expanzió – amely nem pusztán elméleti veszély volt, hiszen az olasz csapatok 1918 őszén megkezdték a terület-foglalásokat! – megállítása mindannyiuk közös érdeke volt. A helyzetet tovább bonyolította, hogy az antant ugyanakkor elismerte Szerbia igényeit a horvátok által „horvát földnek” tekintett Bosznia-Hercegovinára és egyes horvátországi területekre, Ausztria pedig továbbra is sajátjának tekintett bizonyos szlovénlakta (bár vegyes etnikumú) karintiai és stájerországi területeket. Mindez azzal fenyegetett, hogy a szlovén és horvát területek, amelyek 1878 óta gyakorlatilag teljes egészükben⁸⁵ egy birodalom részei voltak és 1918 októberének világháború pillanataiban egy önállóul politikai egységbe tömörülhettek, államilag újra szétaprózódhatnak, s jelentős részben (valószínűsíthetően a horvátok esetében) vagy teljesen (ami inkább a szlovéneket fenyegette) újra idegen fennhatóság alá kerülhetnek: Olaszország, Ausztria és Szerbia részévé válhatnak. Emellett a szlovén és horvát vezetőknek szembe kellett nézniük az 1918 őszén országaikat is elérő forradalmi paraszt- és katonamozgalmakkal, amelyeknek hadsereg és rendőrség hiányában nem tudtak gátat vetni. Etnikai területeik egybentartását és a belső rendfenntartást tehát csakis a világháborús győztesnek számító Szerbiával való kiegyezéstől, illetve az ezáltal elnyerhető politikai és katonai támogatástól remélhették.

Amint az közismert, 1918 áprilisára kudarcba fulladtak az antant és a Monarchia között a különbéke-tárgyalások, majd a Németországgal kötött május 15-i spa-i egyezmény végleg Berlinhez kapcsolta a dualista államot. Ezzel egyidőben a Monarchia „elnyomott nemzetek” képviselői, köztük a délszláv emigráció, az áprilisi római kongresszusukon kinyilvánították elszakadási szándékukat. Ekkoriban az antanthatalmak körében is felülkerekedett az Osztrák–Magyar Monarchia *feldarabolásának* a politikája, hiszen nem tekintették már olyan képződménynek, amely az európai nagyhatalmi szintéren kiegyensúlyozó szerepet játszhatna. Különösen Franciaország szorgalmazta új nemzetállamok megalakítását a Monarchia helyén, kelet-európai biztonsági érdekeire hivatkozva. Ez radikális fordulatot jelentett az antantnak, mindenekelőtt Franciaországnak a délszlávokkal kapcsolatos hadicéljaiban. Addig csak Szerbia és Montenegró visszaállításáról, illetve területük bizonyos mértékű megnöveléséről volt szó, ettől kezdve viszont egy olyan új össz-délszláv állam

⁸⁵ A szlovénlakta területek egy töredéke („Velencei Szlovénia”) Olaszországhoz tartozott.

létrehozásáról, amelynek (amellett hogy létrehozása magyarázható volt a wilsoni önrendelkezési doktrína alapján) fontos helyet szántak a francia kontinentális hegemonia keleti szövetségi struktúrájában.

A háború utolsó heteiben a Monarchia szétesett. Ennek során 1918. október 5-6-án Zágrábban megalakult a Szlovének, Horvátok és Szerbek Nemzeti Tanácsa. A testület az osztrák császár föderalizációs manifesztuma után három nappal, október 19-én bejelentette a hatalomátvételt, majd tíz nap múlva kikiáltotta a *Szlovén–Horvát–Szerb Államot*. Ez a formáció elvben a Monarchia összes délszláv-lakta területét egyesítő *demokratikus föderációként* alakult meg. A rövid fennállás miatt nem alakulhatott ki egyértelmű közigazgatási struktúra, de az események irányát jelzi, hogy autonóm kormányok alakultak Szlovénia, Horvátország, Dalmácia és Bosznia-Hercegovina igazgatására, a zágrábi Nemzeti Tanács pedig csak az általános irányítást, valamint a kül- és hadügyet tartotta magánál. Az államforma kérdését nyitva hagyták, a dél-magyarországi területekre pedig nem terjedt ki a Tanács hatalma, többek között mert a vajdasági szerbek már ekkor a Szerbiával való közvetlen egyesülésre orientálódtak. Az ideiglenes állami csúcstestületté vált Nemzeti Tanács elnöke a Szlovén Néppárt vezetője, Anton Korošec volt, mellette két alelnök tevékenykedett, a Horvát Jogpártból Ante Pavelić (aki nem azonos a későbbi usztasavezérrel) és a horvátországi Szerb Önálló Párt, s egyben a Horvát–Szerb Pártkoalíció vezetője, Svetozar Pribičević. A horvát szábor október 29-én kinyilvánította Horvátország elszakadását Ausztria-Magyarországtól és csatlakozását a Szlovén–Horvát–Szerb Államhoz. A Nemzeti Tanács megbízta saját külföldi képviselével a Jugoszláv Bizottságot és kinyilvánította, hogy az új állam az egyenjogúság alapján egyesülni szándékozik a felszabadult Szerbiával és Montenegróval. November 3-ra, amikor a Monarchia és az antant megbízottai aláírták a tűzszüneti megállapodást, a zágrábi Nemzeti Tanács már olyan politikai szervezet képezett, amely lényegében átvette az ellenőrzést a délszláv területek nagy része felett. De mint már utaltunk rá, ezen a ponton a zágrábi vezetőknek dönteniük kellett: a kaotikus állapotok közepette szociális indíttatású paraszt- és katonazendülésekre került sor, s aggasztóak voltak az olasz területi igények, különösen a szlovén és dalmát vezetők számára. További problémát jelentett, hogy a Tanácsban nem volt nézetazonosság. A horvát és szlovén politikusok általában azon az állásponton voltak, hogy előbb a volt Habsburg-területek egységét kell megteremteni (ami garantálná, hogy a Belgráddal folytatandó tárgyalások egyenlő felek közt folyjanak), a szerb Pribičević viszont a belgrádi feltételek elfogadásán alapuló minél gyorsabb egyesülés mellett érvelt. Ezzel együtt a Tanács eltökélt szándéka volt, hogy megakadályozza az olasz terjeszkedést, amihez a minél előbb rendezni kellett a csupán négy kormány⁸⁶ által elismert Szlovén–Horvát–Szerb Állam politikai státusát és Szerbiához való viszonyát.

Az egyesülési folyamatnak a zágrábi Nemzeti Tanács mellett még két fontos aktora volt – a nemzetközi tényezőkön kívül persze –, a Jugoszláv Bizottság és a szerb kormányzat. A *Jugoszláv Bizottság* (JO) az Osztrák–Magyar Monarchiából 1914 után emigrált délszláv, főleg horvát politikusokat tömörítette, s kezdettől egy független délszláv államért lobbizott az antanthatalmagnál. Ezt részben romantikus jugoszlávizmusa miatt tette, részben pedig azért, mert a cseh emigrációhoz hasonlóan az antant világháborús

⁸⁶ A csehszlovák, a lengyel, a magyar Károlyi-, és közvetve (a genfi tárgyalásokkal) a szerb.

győzelmét prognosztizálta. A JO ennek alapján új, a délszláv egységeszme számára kedvezőbb nagyhatalmi feltételekre számított, ugyanakkor úgy látta, hogy a horvátok és a szlovének számára nagy veszélyt jelent a várható olasz expanzió. Az Ante Trumbić, Franjo Supilo (aki később kilépett a JO-ból és 1917-ben bekövetkezett halála előtt már Horvátország függetlenségét szorgalmazta) és Ivan Meštrović vezetésével működő testület tagjainak a többsége a független össz-délszláv államot valamifajta *republikánus föderáció* formájában képzelte el, bár voltak közöttük monarchista és unitarista vonalmúak is. A leggyakoribb föderalista tervezetek szerint a közös államot öt-nyolc autonóm egység alkotta volna: a Dalmáciával kiegészítendő Horvátország, Bosznia-Hercegovina, a szlovénlakta örökös tartományok egyesítésével létrehozandó Szlovénia, valamint a két régi szerb állam, Szerbia és Montenegró; de gyakran külön egységként számoltak a Vajdasággal, „Dél-Szerbiával” (Macedónia és Koszovó) és Dalmáciával, sőt a legidealistábbak Bulgária bevonását sem látták lehetetlennek. A központi hatalom jogkörét általában szűken, a külügyekre, a hadügyre és tengerészetre, valamint a pénz- és vámpolitikára korlátozva képzelték el.

Szerbiában 1903-ban dinasztia-váltás történt (Obrenović Sándor helyett egy tisztí puccs Karađorđević Pétert emelte a trónra), s a szerb állam ettől kezdve intenzíven készült a nemzetegyesítésre. Politikájának valódi alapját azonban, bár felhasználta a jugoszlávista propagandát is, a *nagyszerb program* képezte. Az új szerb expanzionizmus kezdetben főleg déli irányba fordult (1912–1913-as Balkán-háborúk), de nehezen vette tudomásul Bosznia-Hercegovina 1908-as osztrák-magyar annexióját is. 1914 után a szerb kormányzat kettős hadicélt fogalmazott meg (a szerb államiság megvédésén túl természetesen). Alapvető célja a Monarchia szerb, pontosabban Belgrád által szerbnek minősített területeinek, valamint Albánia északi részének a megszerzése volt. Erre kaptak is ígéretet az antanttól, de nem a remélt mértékben. Bosznia-Hercegovinára, a Szerémségre, a Bácskára, az észak-albán területekre és a dalmáciai tengeri kijáratra vonatkozó igényeiket a francia és az angol kormány már 1914–1915-ben elismerte, a maximális nagyszerb igényeket azonban (amelyek a fentiek mellett felölelték még a horvátországi Likát, Kordunt, Baniját, Dalmácia és Szlavónia csaknem egészét, valamint Baranyát és a Bánságot) még a cári orosz kormány sem támogatta maradéktalanul – sőt Moszkva a világháború elején Bulgária megnyerése érdekében még macedóniai területi engedményeket is elvárt volna Belgrádtól.

A szerb kormányzat felvette hadicéljai közé az összes délszláv felszabadítását és egyesítését, ami a nagyszerb program melletti alternatív hadicéllá vált. De mint ilyen egyrészt propaganda-célokat szolgált, másrészt az esetleges megvalósulást Szerbia egyszerű kiterjesztéseként, a nem-szerb délszláv területek bekebelezéseként képzelték el. Legfőbb nemzetközi támaszának, az orosz cárizmusnak 1917-es bukása után azonban Szerbiának módosítania kellett politikáját. A szerb álláspont változásának első fontos jele a *korfui deklaráció* volt. Az osztrák-magyar, német és bolgár erőktől 1915 végén elszenvedett katonai vereség óta a szerb kormányzat és a hadsereg maradványai Korfu szigetén telepedtek meg, s oda hívták meg 1917 júniusára tárgyalásokra a Jugoszláv Bizottság tagjait, mint Monarchia délszlávjainak képviselőit. A tárgyalások eredményeit az 1917. július 20-i deklaráció tartalmazza, amelyben a felek hitet tettek a szerb–horvát–szlovén nemzeti azonosság és egyenjogúság mellett, továbbá elkötelezettséget vállaltak a közös állam létrehozása iránt. A tárgyalások persze nem

mentek könnyen, főképp a majdani állam belső struktúrájáról folytatott viták miatt. A Jugoszláv Bizottság eszménye ugyanis, mint már említettük, az egyenjogúságon alapuló föderáció volt (lehetőleg köztársasági államformával), a szerb vezetésé pedig a centralizált Karađorđević-monarchia. Ennek megfelelően a JO elnöke, Trumbić a föderális, a szerb miniszterelnök, Nikola Pašić pedig a központosított felépítés mellett kardoskodott. Végül olyan kompromisszum született, amely szerint az új állam alkotmányos monarchia lesz, erős központi kormánnyal és trónján a Karađorđević-dinasztiával (ezzel a Jugoszláv Bizottság olyan engedményt tett, amely egyfelől éles vitákat váltott ki a Monarchia délszláv pártjaival, másrészt előrevetítette az 1918 utáni centralista végkifejletet), ugyanakkor demokratikusan választott alkotmányozó nemzetgyűlés minősített többségi döntéseivel határoznak majd az államrend egyéb kérdéseiről. A deklarációhoz augusztus 11-én csatlakozott a Miklós király ellenzékét reprezentáló Montenegrói Egyesülési Bizottság is.

Az egyesítési folyamat következő fontos lépéseire már a zágrábi Nemzeti Tanács megalakulása után került sor. November 6-9-én Genfben, az antant és a Jugoszláv Bizottság képviselőinek jelenlétében folytatott tárgyalások során a Nemzeti Tanács és a szerb kormány megállapodott az egyesülésről. Ebben szerepet játszott az is, hogy Párizs nemcsak a Monarchia délszláv politikusaira, hanem a szerb kormányra is nyomást gyakorolt azért, hogy egyezzenek meg, mivel egy nagy délszláv állam hasznosabbnak tekintett német- és szovjetellenes Kelet-Európa-politikája szempontjából, mint önmagában egy többé-kevésbé megnövelt Szerbiát. A jugoszláv opció esélyét növelte az is, hogy Anglia már kevésbé tartózkodott egy nagy délszláv állam létrehozásától (a cárizmus bukása és a katolikus elem jelenléte csökkentette annak veszélyét, hogy ez az állam orosz befolyás alá kerüljön), s a wilsoni önrendelkezési doktrínával is jobban össze-egyeztethető volt. Mindez azt jelentette, hogy a szerb vezetésnek választania kellett: vagy megelégszik egy kisebb Nagy-Szerbiával (a nagyszerb programhoz mérten kisebb állammal, amely nem egyesíthetné az összes szerbet) vagy elfogadja a szerb–horvát–szlovén államközösséget vállalva akár a „túlnyerés” kockázatát is: vagyis hogy a szerbeket egyesítő új államba „idegen”, nyugati-katolikus elemek is bekerülnek. A szerb nemzet állami egységének a megteremtésében tehát (amely mint láttuk, a szerb nemzeti mozgalmak alapvető törekvése volt, és amelyben önmagában, ha nem párosul agresszív-birodalmi aspirációkkal, nincs is kivetnivaló) akkor nem a nagyszerb kizárólagosság, hanem a délszláv összefogás bizonyult járható útnak. A belgrádi vezetők ennek megfelelően az utóbbit választották - majd rögvest hozzáláttak ahhoz, hogy az új államot „igazi” Nagy-Szerbiává változtassák. A genfi egyezményben az állami berendezkedés vitáinak lezárásáig és az alkotmányos rend kialakításáig olyan *duális szerkezetű átmeneti államszövetséget* irányoztak elő, amelyben Szerbia és a Szlovén–Horvát–Szerb Állam egy paritásos összetételű kormány révén közösen intéznék kül-, had- és tengerészeti ügyeit, egyéb tekintetben viszont mindkét állam megőrizné önállóságát. Az egyezmény a közös kormány feladatává tette még az alkotmányozó nemzetgyűlés előkészítését, s nyitva hagyta a csatlakozás lehetőségét Montenegró számára. Az egyezményt Genfben Pašić a helyszíni erőviszonyok láttán és taktikai okokból elfogadta, a szerb vezetés azonban nem hagyta jóvá, s ragaszkodott ahhoz, hogy az egyesülés csak a belgrádi feltételek alapján történhet meg, azaz Belgrádból kormányzott Karađorđević-monarchiaként, egységállami formában, bár az alkotmány elfogadásáig provizórikus

államrenddel. Maga Pašić le is mondott a kormányfői posztról, hogy genfi aláírása ne kösse meg Belgrád kezét az egyesülési feltételek diktálása során. Végül a szociális forrongásoktól és az olasz expanzionizmustól kényszerhelyzetbe került, valamint a belgrádi álláspontot támogató alelnök, Pribičević által is az engedményekre sarkallt Nemzeti Tanács meghátrált. November 23–24-i ülésén lényegében elfogadta Belgrád feltételeit (csak a horvát parasztpárti vezető, a konföderalista Stjepan Radić állt elő alternatív javaslattal⁸⁷), és küldöttséget menesztett a szerb fővárosba.

A belgrádi tárgyalások azonban minden korábbinál nagyobb szerb erőfölbényben zajlottak, hiszen az ún. vajdasági (de szinte csak szláv és háromnegyed-részt szerb képviselőkből álló) nemzetgyűlés már 25-én kimondta a Vajdaság Szerbiához csatlakozását, majd másnap, november 26-án hasonló határozatot hozott a cetinjei nemzetgyűlés is, megfosztva trónjától Miklós királyt és kinyilvánítva Montenegró egyesülését Szerbiával. Ilyen körülmények között az utolsó esélye is elszállt annak, hogy a délszláv állam föderációként alakuljon meg. Sőt a zágrábi küldöttség még a 24-i feltételek többségét sem tudta érvényesíteni: ezekben szerették volna elérni egy ideiglenes államhatalmi csúcsszerv (államtanács) felállítását, a kül-, had-, pénz-, postai-közlekedési és tengerészeti ügyekben illetékes közös kormány mellett a hét autonóm tartományi kormány megtartását,⁸⁸ valamint egy demokratikusan választott alkotmányozó nemzetgyűlés felállítását. Ezzel szemben a küldöttség csupán annyit ért el, hogy a szerb vezetés ismét elismerje az alkotmányozó nemzetgyűlés szükségességét, valamint megígérje a zágrábiaknak az ideiglenes hatalmi testületekbe történő bevonását. Ezután 1918. december 1-én Belgrádban Sándor szerb régens⁸⁹ ünnepélyesen kihirdette a délszláv egységállam, a Szerb–Horvát–Szlovén (1929-től Jugoszláv) Királyság megalakulását.

Az autonóm Horvát Bánság

Az új állam már kikiáltásának pillanatától kezdve éles belső konfliktusokkal küszködött. Az SZHSZ-Királyságot persze, „bármennyire is a sokat emlegetett versailles-i békerendszerbe illeszkedett, nem az antant szeszélye teremtette. Az a jugoszlávizmus érvényesült a világháború végén, amelynek régóta nagy belső tábora volt.”⁹⁰ Széleskörű egyetértés azonban csak a délszláv összefogás általában vett szükségességéről alakult ki (ezt a frankista emigráció⁹¹ kivételével minden releváns politikai erő elfogadta), ám a konkrétumokra, az egyesülés módjára vagy az

⁸⁷ Radić hat föderális egység (Horvátország, Dalmácia, Szlovénia, Bosznia-Hercegovina, Vajdaság, Szerbia) laza unióját javasolta. (D. Bilandžić: *Moderna hrvatska povijest*. Golden Marketing, Zágráb, 1999., 69.)

⁸⁸ A zágrábi SZHSZ-Állam négy tartománya (Szlovénia, Horvátország, Dalmácia, Bosznia), valamint Szerbia, Montenegró és a Vajdaság.

⁸⁹ Sándort csak 1921-ben koronázták meg, de idős és beteg apja, I. Péter helyett már 1914-től ő gyakorolta az államfői hatalmat.

⁹⁰ Palotás E.: *A horvát-szerb államközösség Tito Jugoszláviája előtt*. Társadalmi Szemle 1992/5. 44.

⁹¹ A horvát nacionalizmus szélsőségesen szerbellenes és Habsburg-barát szárnya.

államközösség struktúrájára nézve már egyáltalán nem. A horvátok és szlovének többsége elfogadta ugyan a „háromnevű nemzet” koncepcióját, de az alapvető hangsúlyokat a három (szerb, horvát, szlovén) „törzs” sajátosságaira és azokból fakadó specifikus érdekeire tették. Ezért az ő államszervezési koncepcióik *föderalista-konföderalista* szelleműek voltak (s az 1918-as pánszerb egységsszellem felbomlásával ehhez igazodott a horvátországi szerb párt is). Ilyen javaslatokkal elsősorban az ellenzék főereje, a Horvát Parasztpárt (HSS) állt elő kezdetben radikálisabb jelszavakkal („semleges horvát parasztköztársaság” egy délszláv konföderáció keretében) később pedig, az 1920-as évek közepétől lágyabb formában. Ekkortól alapvető céljának egy olyan föderatív alkotmányos monarchia kivívását tekintette, amely a történelmi tartományok széleskörű autonómiájára épülne. Eszerint Szlovéniát, Horvátországot, Boszniát, a Vajdaságot, Szerbiát, Montenegrót és Macedóniát⁹² csak a külügy, vám- és pénzügy, valamint a had- és tengerészetügy területén rendelték volna a központi kormányzat alá (de a hadsereg is tartományi egységeként szerveződött volna), s emellett a közös király szimbolizálta volna az egységet.

A szerbek zöme számára viszont a jugoszláv állam alapvető értelme az volt, hogy egyesíthette a szerbséget, ezért a jugoszláv eszmét általában nagyszerb módon értelmezték. Eszerint a többieknek lényegében asszimilálódniuk kellene a legnagyobb lélekszámú „törzsbe”, a „délszlávok Piemontját” képező szerbségbe. Ebből a megközelítésből természetsszerűleg *centralista-unitáris* államszervezési koncepciók fakadtak, s a korszak mindkét alkotmánya (1921, 1931) ezekre épült. Ez az államjogi konfliktus, ez a föderalista-centralista szembenállás határozta fennállásának egész ideje alatt (1918–1941) az első, királyi Jugoszlávia politikai légkörét, és ezen szembenállás miatt nem lehetett az államot szilárdan integrálni. A föderalista-centralista megosztottság kiegészült még az államformáról folytatott vitákkal is, mivel a horvát és szlovén pártok többnyire republikánusok, a szerb pártok viszont zömmel monarchisták voltak. A királyi Jugoszlávia történetét államjogi szempontból *három alapvető korszakra* bonthatjuk. Az első az 1918–1921 közötti provizórium időszaka, amelyben ugyan már az események sora megelőlegezte a nagyszerb-centralista végkifejletet, annak rögzítésére azonban csak az 1921-es alkotmánnyal került sor. A következő időszak az 1921-1939 közötti csaknem két évtized, amely a centralizmus megszilárdításáért folytatott és végül kudarcot vallott harc időszaka a központi hatalom részéről. E szakaszt két alkorszakra bonthatjuk: Sándor királydiktatúrájának 1929-es bevezetéséig a parlamentáris, azután pedig az abszolutista módszerek álltak előtérben, bár a királydiktatúra szigora 1931-től kezdődően valamelyest enyhült. S végül az autonóm Horvát Bánság létrehozásától Jugoszlávia háborús lerohanásáig terjedő bő másfél esztendő (1939–1941) tekinthető a harmadik alapvető korszaknak, amelyben a genfi tárgyalások után először kísérelték meg a föderalizmus legalább részleges alkalmazását.

Az 1939-es államreform közvetlen előzményét a királydiktatúra rendszerét Sándor meggyilkolása (1934. október 9.) után a Mussolini-rezsim mintája szerint „modernizálni” akaró Milan Stojadinović bukása jelentette. Valódi háttere azonban az volt, hogy a nemzeti és az állami egység megteremtésének 1918 óta erőltetett

⁹² Koszovó akkoriban nem szerepelt külön egységként a föderalista javaslatokban, hanem a legtöbbször Dél- vagy Ószerbiaként Macedóniával együtt emlegették.

nagyszerb-centralista modellje egy *állandósult politikai válságot* eredményezett. Ezért 1918 után nem a délszláv nemzeti egységesedés folyamata gyorsult fel, amire egyébként számos nem-szerb értelmiségi is pozitív várakozással tekintett, hanem éppen ellenkező tendenciák érvényesültek. A nemzetté válás premodern gyökereiből fakadó különbségek már eleve nagyok voltak, az állami együttélés problémái által pedig még markánsabbak lettek. A szerbek viszont az össznépelességen belül nem képeztek olyan politikai és kulturális vonzasközpontot (ráadásul csak relatív többséget, illetve a délszlávoknak mintegy felét alkották), hogy akár a nagyszerb eszme alapján, akár a jugoszlávizmus szerb-asszimiláns interpretációja alapján a délszláv nemzeti integráció centrumává válhattak volna. Így felgyorsult a délszláv konglomerátum népeinek más-más politikai-kulturális közösségekbe szerveződése, azaz önálló nemzetekké való szétválása. Ez a folyamat a szerbek, a horvátok és szlovének esetében, akik már a közös állam létrehozásakor is rendelkeztek az önálló identitás szilárd alapjaival, igen hamar lezárult, de később (javarészt a második világháború után) végbement a bosnyákok és a macedónok, sőt legújabbban a montenegróiak körében is. Ezért a délszlávok egyetlen nemzetté integrálása megkésett vállalkozásnak bizonyult: a szerbeket, horvátokat, szlovéneket stb. már nem lehetett közös nemzetté formálni úgy, mint ahogyan a 19. századi állami egyesítés után a poroszok, bajorok, szászok még német nemzetté, vagy a piemontiak, lombardok, toszkánok olasz nemzetté válhattak. Ezen folyamatok közepette nagyszerb-centralista állammodell erőltetése csakis az instabilitás állandósulását eredményezhette. Az állam nem volt működtethető úgy, hogy egyszerre legyen demokratikus és nagyszerb: a soknemzetiségű környezetben a nemzetállami homogenizációra való törekvés nem volt összeegyeztethető az állampolgári egyenlőség biztosításával. Ezért a nem-szerbek körében a nagyszerb-centralista modellt erőltető államnak nem volt legitimitása, és folyamatosan fennállt annak a veszélye, hogy az egyes csoportidentitások szétfeszítik a közös államkeretet.

Stojadinović több mint három és fél éven át, 1939 februárjáig volt hatalmon és eleinte viszonylagos megnyugvást hozott. Tapogatódzott a Horvát Parasztpárttal való megegyezés iránt is, de mivel az 1931-es alkotmány és az egységes állam talaján állt, próbálkozásai kudarcra voltak ítélve: csak arra lett volna hajlandó, hogy az egységes állam kormányzatába egy-két tárca erejéig őket is bevonja. De azok a kísérletek, hogy a horvát kérdésről döntsenek „demokratikusan”, azaz a többségi elv alapján (ahogy emlékirataiban Stojadinović írja, az angol-skót vagy a porosz-bajor viták megoldásának mintájára),⁹³ nyilvánvalóan elfogadhatatlanok voltak a HSS számára. Komoly viták támadtak a tengelyhatalmakhoz közeledő külpolitikája és a Mussolini-rendszert utánozni akaró belpolitikája miatt is. Bukásának fő oka azonban az volt, hogy nem volt képes a horvát kérdés rendezésére. Márpedig az Anschluss, Csehszlovákia feldarabolása és Albánia olasz megszállása után a horvát kérdés megoldása nem tűrt halasztást: a horvát szeparatisták, az usztasák mögött ott volt az olasz kapcsolat, sőt a HSS vezetője, Maček is tapogatódzott az olasz támogatás iránt. S amikor a következő, 1938. decemberi választásokon a szokásos manipulációk ellenére a kormánypárt alig tudott győzni (az Egyesült Ellenzék megszerezte a szavazatok 44,9 százalékát), világossá vált, hogy Stojadinović pirruszi győzelmet aratott. Maček nem mutatott hajlandóságot

⁹³ M. Stojadinović: *Ni rat ni pakt*. Rijeka, 1970., különösen a 318. és 592.

arra, hogy a szerb-horvát tárgyalásokon partnerként elfogadja, ezért Pál régens (aki a gyermek II. Péter helyett gyakorolta az államfői hatalmat) Dragiša Cvetković személyében új kormányfőt nevezett ki. Az áprilisában kezdődő tárgyalások már egyre fenyegetőbb nemzetközi légkörben folytak, ami a régenszt és az új kormányt arra készítette, hogy az állami konszolidáció (valamint az ellenzéki blokk felbomlasztása) érdekében ezúttal *tényleges engedményeket* adjon az ellenzék főerejének, a HSS-nek. A megállapodás végül néhány nappal a második világháború kitörése előtt született meg. Ez volt a Sporazum (Megegyezés), az 1939. augusztus 20-án aláírt és a régensi jóváhagyás után 26-án nyilvánosságra hozott *Cvetković–Maček-paktum*, amelynek alapján hozzáláttak a Jugoszláv Királyság átszervezéséhez.

A Sporazum értelmében az ország kilenc bánsága közül a két horvát többségűt, a Szávait és a Tengermellékit egyesítették és még hozzácsatoltak néhány horvát többségű körzetet. Így Horvátország *autonóm bánság* lett az ország területének bő egynegyedére, 27%-ára kiterjedően, 4,4 milliós, több mint 70 %-ban horvát lakossággal. Az új bánság gyakorlatilag felölelt minden területileg összekapcsolható horvátlakta régiót (így a történelmi Háromegegy Királyságon kívül több boszniai körzetet, köztük Nyugat-Hercegovinát), de ennek áráként a területére került több mint 800 ezer szerb és közel 200 ezer muzulmán, miközben több mint 300 ezer horvát még így is kívül maradt a bánságon. Az autonóm bánságnak a szabor életre keltésével lett saját parlamentje és a bán személyében a szabornak felelős végrehajtó hatalma. A szabor döntéseihez királyi ellenjegyzés volt szükséges és a bán kinevezése is uralkodói jogkör maradt, de a horvát ügyeket érintő királyi döntésekhez is szükséges volt a báni ellenjegyzés. A külügy, hadügy, közlekedés- és postaügy, pénz- és vámpolitika központi jogkörök maradtak, egyébként Horvátország önállóságot kapott. Az új bánság jogkörébe tartoztak a belügy, kultuszpolitika, igazságszolgáltatás, ipar, mező- és erdőgazdaság, kereskedelem, szociális és egészségügy, s maga rendelkezett adóbevételei egy részével. Az egyezmény hasonlított az 1868-as magyar-horvát kiegyezéshez, de a horvát autonóm államiság ezúttal nagyobb területre és szélesebb kompetencia-körre terjedt ki, továbbá a horvátok részesültek a központi hatalomból is, mivel az egyezmény értelmében a HSS belépett a kormányba és Maček miniszterelnök-helyettes lett. Pál régens Ivan Šubašić személyében szintén HSS-politikust nevezett ki horvát bánnak.

A Sporazum radikális eltávolodást jelentett a királydiktatúra eredeti rendszerétől, anélkül azonban, hogy azt felszámolta volna. Az eltávolodás abban állt, hogy a föderalizmus részleges alkalmazásával (pontosabban az 1938. októberi cseh-szlovák átalakításhoz hasonló aszimmetrikus konstrukcióval, egy autonóm egységnek az unitáris rendszerbe való beépítésével) az addigi centralizált államszervezet helyett egy *kvázitrialista* közigazgatási rendszert alakítottak ki a közvetlen belgrádi ellenőrzés alatti keleti bánságok, az autonóm Horvát Bánság, valamint a szlovénlakta Drávai Bánság hármasságával.⁹⁴ A folytonosság pedig abban, hogy érvényes maradt az 1931-es ún.

⁹⁴ A Drávai Bánság státusza elvben nem különbözött a keleti bánságokétól, de a gyakorlatban bizonyos különállással bírt, mert védték a nyelvi különbségek (ami miatt nem áraszthatták el szerb hivatalnokok), valamint az, hogy az udvarnak a horvátországi ellenzék elszigeteléséhez gyakran szüksége volt az Szlovén Néppárt (SLS) legalább passzív

oktrojált alkotmány és a beígért új választásokat sem tartották meg. Ilyenformán a Sporazum, noha a horvát nemzeti követelések minimumának, az autonómiának az elfogadásával megnyitotta a szerb-horvát megbékélés lehetőségét és a kormány kiszélesítésével komoly lépést tett az állami konszolidáció felé, nem jelentett teljes fordulatot az unitarista centralizmustól a föderalizmus felé. Bár átmenetileg mindkét fél számára minimálisan elfogadható megoldást talált a legégetőbb kérdésekre, nem oldhatta fel a hosszú idő alatt felhalmozódott feszültségeket, különösen nem a háborúig hátralévő rövid másfél esztendő alatt. Továbbra is vitatéma maradt a területi elhatárolás és a kompetencia-megosztás pontosítása. Az usztasák az autonómiát kevesellve nemzetárulóknak minősítették a parasztpártiakat. A Horvát Parasztpárt ellenzéki partnerei, különösen a szerbiai demokraták (DS) csalódottan fogadták a megegyezést, mint Maček olyan különalkuját, amely a horvát autonómia érdekében feláldozta a demokratikus alkotmányozás általános ügyét. Autonomista követelésekkel álltak elő a többi nemzetek, mindenekelőtt a szlovének, de a muzulmánok, a macedónok és a montenegróiak is. Az átfogó államjogi reformtól és a föderalizálástól azonban a szerb fél elzárkózott, s legfeljebb egyfajta szerb–horvát–szlovén trializálást tudott elképzelni. Ennek jegyében készült is egy tervezet a hat keleti bánásgot felölelő, Szkopje székhelyű „Szerb Földről“, de politikai következmény nélkül.⁹⁵ Ráadásul, mint korábban utaltunk rá, a „porosz szindróma” miatt a trializmus végső megoldásként nehezen lett volna elfogadható a horvátok és szlovének számára, a szerbségbe beolvasztani szándékolt többi népcsoportról nem is beszélve. A Szerb Kultúrklubba gyülekező harcosabb szerb nacionalisták pedig arra (az egyébként valós) tényre hivatkozva, hogy a Sporazum nem foglalkozott a Horvát Bánáshoz kerülő szerbek helyzetével, máris a horvátországi szerbek veszélyeztetettségéről beszéltek és a bánás határainak az újrahúzását kezdték követelni.

Ezeket a vitákat azonban már nem lehetett végigbeszélni. Mint ismeretes, 1941 márciusában újabb politikai fordulat történt, amelynek következtében végleg megpecsételődött az első Jugoszlávia sorsa. Március 25-én a jugoszláv kormány csatlakozott a háromhatalmi egyezményhez, amire válaszul 27-én katonai vezetők egy csoportja D. Simović tábornok vezetésével *katonai puccsal* magához ragadta a hatalmat. A kormányváltáson feldühödött Hitler még aznap döntést hozott a katonai megtorlásról. Ennek megfelelően *Németország* április 6-án hadüzenet nélkül megtámadta a délszláv államot és szövetségeseivel (Olaszország, Magyarország, Bulgária) együtt napok alatt megszállta. Ezzel a Jugoszláv Királyság eltűnt Európa térképéről: egyes területeit a négy támadó állam valamelyikéhez csatolták, a többin pedig három új államot alakítottak. Ezek egyike az elvben a tengely szövetségeseinek számító, de mindvégig olasz-német megszállás alatt álló kollaboráns Független Horvát Állam (NDH) lett, a másik az olasz gyámság alá került Montenegró, a harmadik pedig a németek által megszállt és gyakorlatilag az 1912-es területére visszazsugorított Szerbia.

támogatásra. Ezért a helyi hatalom a szlovén területeken a helyi pártok, főleg az SLS kezében volt.

⁹⁵ B. Petranović - M. Zečević (urs.): *Jugoslavija*. Im. 434–435.

Az AVNOJ és a föderalizmus

A királyi Jugoszlávia gyors összeomlásának alapvető oka az volt (a támadók túlereje és a külső támogatás hiánya mellett), hogy nem tudott integrált és önvédelemre képes politikai közösséggé válni. A közös állam egyik nemzet számára sem váltotta be a kollektív önrendelkezéshez fűzött reményeket, a két évtizeden át erőltetett nagyszerb kormányzati modellek pedig kifejezetten elidegenítően hatottak. A *szlovéneknek* nem sikerült megvalósítaniuk 1848 óta alapvető nemzeti céljuknak tekintett reményüket, hogy egy osztatlan, valamely föderatív (előbb ausztrósláv, aztán jugoszláv) szövetség autonóm tagjaként elképzelt Szlovéniába egyesülhessenek. A Belgrádban kijárt engedményekből adódóan helyzetük ugyan több szempontból javult az 1918 előtti viszonyokhoz képest, de ezzel nem voltak elégedettek. A *horvátok* a „mérlegkészítéskor” még ennyit sem mondhattak el, s csalódottságukat csak növelte, hogy maga a jugoszlávizmus eredetileg a horvát nemzeti mozgalom eszméje volt. A délszláv összefogáson alapuló politika ugyan hozzásegítette őket, miként a szlovéneket is, hogy leválhassanak a világháborús vesztesé vált Habsburg Birodalomról és hogy mérsékelhessék az olasz expanzionizmust— csak hogy ezért a nagyszerb protektorátus elviselésével kellett fizetniük. Ráadásul a nagyszerb hegemonia a horvátok számára fenyegetőbb volt, mint a szlovének számára, mert a horvátokat (hiába voltak majdnem háromszor annyian mint a szlovének) a szerbekkel való nyelvi közelségük és földrajzi keveredésük miatt sokkal nagyobb mértékben fenyegette az „összjugoszláv masszába” való beolvadás/beolvasztás veszélye, mint a szlovéneket. Az 1939. évi Sporazummal a horvátok ugyan autonómiához jutottak, de ez csak az 1868-as horvát-magyar kiegyezéssel analóg helyzetbe juttatta vissza őket (bár nagyobb területet illetően és a központi hatalom egyes pozícióival párosítva). De még így is elmaradt a horvát nemzeti mozgalom kívánságai mögött, s az autonómia csak egy olyasfajta státuszt biztosított a horvátoknak, amelynek az analógiával már 1868-ban sem voltak elégedettek, és már akkor is csak mint politikai kényszerűséget vették tudomásul. A *muzulmánok* és a *macedónok* számára - és persze a nem-délszlávok szempontjából – az új állam még veszélyesebb helyzetet teremtett. Ők még annyira sem lehettek alanyai a politikai folyamatoknak, mint a szlovének és a horvátok, s őket közvetlenül a szerbségbe akarták beolvasztani.

Ezzel szemben a *szerbek* sokat nyertek 1918-ban. Sikerült gyakorlatilag az összes szerbet egy független államba egyesíteni, ami megfelelt a szerb nemzeti mozgalom évszázados programjának. Emellett az új állam keretében fejlettebb gazdasági területekhez jutottak és az ország hegemon elemeként regionális középhatalmi státuszra tettek szert. Csak hogy az új állam stabilizálhatatlannak bizonyult és a nagyszerb eszme hívei sem akarták a szerbséget beolvasztani az „összjugoszláv masszába”. Tovább bonyolította a szerbek helyzetét, hogy az 1918-as pánszerb egységsszellem felbomlásával ismét politikai különbözőségek talajává vált a szerbség regionális tagoltsága: az ószerbiaiakkal szemben prečaniak (az egykori Monarchia-beliak) a föderalizmus felé fordultak, s a montenegróiak körében is feléledt az autonómia, sőt egy kis csoportjukban a függetlenség vágya.

Ezekből az „egyenlegekből”, a csaknem negyedszázados együttélés negatív tapasztalatából adódóan a jugoszlávizmusnak mint a *nemzeti azonosság* eszméjének a vonzereje hamar elenyészett, utolsó nyomaiban az 1929 utáni években (tehát még az

1941 utáni tömeges és kölcsönös vérengzések előtt) annak következtében, hogy a nemzeti unitarizmus a királydiktatúra kizárólagos államideológiájává lett. A szerbek, horvátok és szlovének éppen államközösségük révén, egymással szembesülve bizonyosodhattak meg végérvényesen arról, hogy nem egyazon nemzet különböző ágait alkotják, hanem önálló nemzeti közösségek. De mindezen túlmenően súlyos csapások érték a jugoszlávizmust mint az *egymásrautaltság gondolatát* is. Némi sarkítással azt mondhatnánk, hogy néhány ezer illegális kommunista és királyi emigráns kivételével 1941-ben tulajdonképpen mindenki úgy látta, hogy a jugoszlávizmus ez utóbbi értelemben is végleg megsemmisült. 1941 azonban *csapdába juttatta* a délszlávokat. Az új „rendezés” legalább annyira nem felelt meg a délszláv népek nemzeti céljainak, mint az 1941 előtti status quo. Ezért a megszállókkal nyíltan együttműködő csoportoknak nem lehetett tartós esélyük. Megmutatkozott az, ami a jugoszlávizmus tulajdonképpeni *történelmi alapját* képezte: a szerbek, horvátok és muzulmán bosnyákok konglomerátumszerű területi keveredése nem tette lehetővé az olyan szétválást, amely egyidejűleg kielégíthetné mindegyikük nemzetállami igényeit. Ezért vagy multinacionális közösségre ítéltettek (ha nem is feltétlenül az összes délszláv közös államiságában), vagy permanens válságra és háborús szétválásra. A jugoszláv állameszme ezen konglomerátumra adható válaszok egyike volt, még ha a politikai felszínen esetleg csak némely horvát ideológus romantikus-pánszlávista illúziójaként, vagy a későbbiekben a nemzetközi kényszereknek, illetve Sándor és Tito diktatórikus politikájának a termékeként jelent is meg.

1941 után a délszlávok egymáshoz való viszonyára és államiságuk jövőjére vonatkozó nézeteknek *három alaptípusa* formálódott ki, amelyeket politikailag főképpen az usztasák, a partizánok és a csetnikek testesítették meg. Az 1941 áprilisa után egy ideig népszerű, de maradéktalan támogatást sosem élvező usztasák a délszláv közösség totális elutasításának és a teljes elkülönülésnek a platformján álltak, s a Független Horvát Állam uraiként igen brutálisan igyekeztek a gyakorlatba átültetni a nagyhorvát nacionalista eszméiket. Ezzel szemben a kommunisták vezette partizánok újjáfogalmazták a jugoszlávizmust, de már nem a délszlávok nemzeti azonosságaként, hanem a föderalizmus alapján, öt nemzet (szerb, horvát, szlovén, macedón, montenegrói - a muzulmánokat akkor még nemzetileg bizonytalan hovatartozású vallási közösségnek tekintették) történelmi összetartozásaként.

A kommunisták hosszas politikai útkeresés után jutottak el a *föderalista jugoszlávizmushoz*. Az 1919-ben megalakult Jugoszláv Kommunista Párt (JKP) kezdetben az osztály-szemponitú politizálásra koncentrálva nem szentelt nagy figyelmet a nemzeti kérdésnek, illetve amennyiben foglalkoztatta, akkor eleinte a délszláv nemzeti egység platformjára helyezkedett, majd a Komintern korabeli felfogásának megfelelően a versailles-i „mesterséges Jugoszlávia” szétrombolását propagálta, különösen az 1928-as drezdai pártkongresszus utáni években. A nagyszerb burzsoázia által elnyomott jugoszláviai népek elszakadási jogát azonban már akkor is összekapcsolta a balkáni népek szocialista föderációjának a perspektívájával, majd a Komintern nevezetes VII. kongresszusának (1935) időszakában újrafogalmazta nemzeti politikáját. Ennek lényege Jugoszlávia föderatív átalakításának a követelése lett, s az új nemzeti platformot továbbra is összekapcsolták a tágabb Balkán-föderáció gondolatával. Azután a JKP új vezetősége, élén a pártot 1937 augusztusától irányító horvát *Josip Broz Titóval* ezt a platformot konkretizálta. A moszkvai tisztogatások és

belső frakcióharcok után létrehozott új, többnemzetiségű, jobbára fiatal és otthoni aktivistákból álló vezetőség tagjai már érzelmileg is jobban azonosulni tudtak nemzeti gyökereikkel, emellett rájöttek, hogy a királyi államot jellemző ószerbiai hegemonia ellenében mozgósíthatók a többi nemzetek, így növelhető a szocialista forradalom esélye. Ugyanakkor elvetették a szecesszionizmust, egyrészt mert a délszlávok nemzeti érdekeivel ellentétesnek találták (nemzetközileg pedig az adott helyzetben a tengelyhatalmakat szolgálta volna), másrészt mert mint jugoszláviai forradalmi párt, szervezetként is érdekelték voltak a jugoszláv állam létében. Az képezte ugyanis politikai tevékenységük keretét, sőt 1941 után kifejezetten a kezükre játszott, hogy ők maradtak az egyetlen összjugoszláv szervezet. A forradalmi harc egyik fontos eszközeként kezelték tehát a nemzeti kérdést, ami akkor megtermékenyítő hatással járt (1945 után viszont, mint majd látni fogjuk, leegyszerűsítések forrása lett), hiszen a három „törzs” és a korábban számba sem vett népcsoportok (macedónok, montenegróiak) önálló nemzetekként való elismerésének és az államközösség föderatív megújításának a páros jelszava széles társadalmi rétegek elképzeléseivel találkozhatott. Az ellenállási mozgalom komoly erővé válása persze nem ment egyik pillanatról a másikra. De a JKP új Jugoszlávia-felfogása egyfelől támaszkodhatott a régi ellenzék államjogi követeléseire, nemzeti egyenjogúságot hirdetve elfogadható platformot kínált a kisebb népeknek, az állam összetartását szorgalmazva pedig kapcsolatot talált a szerbek legfontosabb nemzeti céljával, a szerb egység jelszavával. S amikor 1941 után egy újabb elemként bevethették a felszabadulás szempontját is (a délszláv összefogás mint a megszállókkal való eredményes szembeszegülés eszköze), akkor már szélesebb visszhangra találhattak. Ilyenformán a föderalizmus egyike lett az antifasiszta szabadságharc hajtóerőinek.

A föderatív jugoszlávizmus szellemében születtek meg az AVNOJ II. ülészakának nevezetes „államalapító” határozatai. Az AVNOJ (Jugoszlávia Népfelszabadító Antifasiszta Tanácsa) 1942. november 26-án alakult meg, s elnöke a népfrontpolitikának megfelelően egy régi demokrata párti ellenzéki politikus, a horvátországi szerb Ivan Ribar lett (aki egykor horvátországi küldöttként tagja volt a magyar országgyűlésnek, majd az SZHSZ-Királyság alkotmányozó nemzetgyűlésének az elnöki tisztét töltötte be). A tényleges irányítás persze Tito és a JKP kezében volt. Az AVNOJ részben a partizán-mozgalom „parlamentje”, politikai csúcsszerve volt, amely irányította a helyi közigazgatás munkáját, részben pedig a népfrontos összefogás szervezeti kerete. A testületnek 1943 júniusa és 1944 novembere között kilenc regionális tanácsa alakult meg a leendő nyolc föderális egység és a Szandzsák képviselőjében, mintegy megelőlegezve a későbbi szövetségi államszerkezetet. A Tanács második ülészakája (1943. november 29–30.) elfogadta az alább idézendő „államalapító” határozatokat, Tito elnökletével (aki a fegyveres erők főparancsnokaként ekkor kapta a nevéből aztán elválaszthatatlanná vált marsalli címet) ideiglenes kormányt állított fel, II. Pétert pedig kitiltotta az országból, bár nemzetközi okokból a monarchia eltörlését nem mondta ki. Az ülés az ország leendő berendezkedését illetően a következő alapelveket határozta meg: „Minden nemzet önrendelkezési joga alapján, beleértve az elszakadáshoz és a más nemzetekkel történő egyesüléshez való jogot is, továbbá Jugoszlávia összes nemzeteinek igazi akaratával összhangban...(az AVNOJ) meghozza a következő határozatot: 1. Jugoszlávia népei soha nem ismerték el és nem ismerik el Jugoszlávia szétdarabolását a fasiszta

imperialisták részéről... 2. Hogy megvalósulhasson Jugoszlávia nemzeteinek szuverenitása, és hogy Jugoszlávia az összes nemzeteinek igazi hazájává válhasson, továbbá hogy soha többé ne válhasson valamely hegemonista klikk birtokává, Jugoszlávia föderatív elven fog kiépülni, amely föderatív elv biztosítani fogja a szerbek, horvátok, szlovének, macedónok és montenegróiak, vagyis Szerbia, Horvátország, Szlovénia, Macedónia, Montenegró és Bosznia-Hercegovina nemzeteinek teljes egyenjogúságát... 4. A nemzeti kisebbségeknek Jugoszláviában biztosítva lesznek az összes nemzetiségi jogok...”⁹⁶

Ez a nemzetek feletti platform tette lehetővé, hogy a JKP egy kis (különböző források szerint a szatellit-szervezeteivel együtt is csak 4-12 ezres) illegális szervezetből egy sikeres többnemzetiségű partizán-ellenállás politikai centrumává válhasson. Ez a folyamat 1943-tól gyorsult fel, amikor mind valószínűbbé vált a tengelyhatalmak világháborús veresége. Ettől kezdve már mindenki igyekezett elválasztani saját nemzete jövőjét a tengelyhatalmak sorsától, sőt számolniuk kellett azzal, hogy a szövetségesek (bár szakértői szinten kezdetben felmerültek egyéb elképzelések is) Jugoszlávia helyreállításának a platformjára helyezkedtek. S mivel a szövetségesek oldalán két jugoszlávista erő állt, a partizánok és a csetnikek, mindenkinek a partizánok felé kellett orientálódnia, aki el akarta kerülni egy csetnik-Jugoszlávia létrejöttét. Ezek a folyamatok idővel mind több horvátot fordítottak a partizánmozgalom felé. A partizánok tömegbázisát eleinte a szerbek (főleg az usztasa uralom alá került szerbek) alkották, valamint népesség-arányukhoz mérten a szlovének, de az usztasa politika (terroruralom, területi engedmények Olaszországnak, képtelenség a háborús kiugrásra) lassanként átorientálta a horvátokat is. Így 1944 közepére a partizánok között az 50 %-os szerb-montenegrói és a 10 %-os szlovén részarány mellett már 30 %-ot tett ki a horvátok aránya.⁹⁷ A horvátokhoz hasonlóan alakult a boszniai muzulmánok politikai helykeresése. Az usztasák muzulmán-barát propagandája ért el bizonyos kezdeti sikereket, de boszniai muzulmánok között a horvát identitás hagyományosan csak a világi értelmiség szűk körére terjedt ki, ezért a horvátságba való beolvadás perspektívája nem volt igazán vonzó. Különösen a vallási vezetőket aggasztotta ez a lehetőség, ezért ők Bosznia-Hercegovinát az usztasa államtól elválasztott és közvetlenül Berlinnek alárendelt muzulmán jellegű autonóm politikai egységként szerették volna megszervezni. Aztán a világháborús változásoknak és a „csetnik-Jugoszlávia” perspektívájának a hatására a muzulmán népesség körében is megnőtt a kommunista ellenállás támogatottsága, bár az ő részarányuk a partizánok között (a macedónokhoz és a nem-délszavokhoz hasonlóan) elmaradt a népességen belüli arányuktól.⁹⁸

⁹⁶ Az AVNOJ II. ülészakánának dokumentumai. Fórum, Újvidék 1974., 69-71. old.

⁹⁷ S. Džaja: *Die politische Realität des Jugoslawismus*. Oldenbourg, München 2002., 93.old.

⁹⁸ A partizánok az antifasiszta felszabadító háborúban elért győzelmüket persze korántsem csak a jugoszlávizmusuknak köszönheték. A megszállók és kollaborásaik elleni harcokban a partizánok jobb hazafiaknak bizonyultak, mint a folyton taktikázó riválisaik, emellett politikailag és katonailag is ők voltak a legjobban szervezett (sőt az egyetlen országos) ellenállási erő. Fontos volt továbbá a mozgalom forradalmi aspektusa. A régi rendszert a nemzeti-államjogi konfliktusok mellett éles szociális feszültségek is jellemezték, amelyekre szintén megoldást ígért a szocializmus perspektívája; ráadásul a szocialista perspektíva

Jugoszlávia újjászervezésének másik platformját a *csetnikek* és a velük 1944-ig együttműködő emigráns kormány képviselték. A Draža Mihailović vezette szerb nacionalista ellenállás, amely kezdetben élvezte az angolok támogatását is, politikailag hű maradt a régi királysághoz és a hagyományos politikai-társadalmi berendezkedéshez (olyannyira, hogy az antifasiszta ellenállás „kommunista lázadásá fajulását” megakadályozandó eljutott a nyílt kollaborációig), és az újjászervezett államot nagyszerb formációként képzelte el. A csetnik szemlélet jól nyomon követhető egyik ideológusuk, S. Moljević egyik 1941-es írásából. Eszerint a szerbeknek „...ma az első és alapvető kötelességük, hogy megteremtsék és megszervezzék a homogén Szerbiát, amely felöleli a szerbek által lakott egész etnikai területet, amely területen biztosíthatóak a szükséges stratégiai és közlekedési vonalak és csomópontok, továbbá azt a gazdasági területet, amely révén biztosítható Szerbia örök időkre szóló gazdasági, politikai és kulturális élete és fejlődése. (...) A népességcsere és áttelepítés, különösen a horvátoknak a szerb, és a szerbeknek a horvát területekről, az egyetlen módja annak hogy megtörténjék az elhatárolódásuk és hogy jobb viszonyok alakuljanak ki közöttük. (...) Az alapvető hiba a mi állami berendezkedésünkben az volt, hogy 1918-ban nem voltak kiigazítva Szerbia határai. Ezt a hibát ki kell javítani, most vagy soha. (...) A szerbek, akik a Balkánon elsőként szálltak szembe a keleti irányú germán támadással, jogot nyertek ezzel a Balkán vezetésére, és erről a vezetésről nem fognak és nem is tehetik, hogy lemondjanak sem a maguk, sem a Balkán sorsa miatt. Ki kell teljesíteniük történelmi küldetésüket, s ezt csak akkor teljesíthetik, ha egy homogén Szerbiába tömörülnek Jugoszlávia keretében, amely Jugoszláviát saját szellemükkel formálnak és rányomják saját bélyegüket. A szerbeknek kell birtokolniuk a balkáni hegemoniát, s hogy azt birtokolhassák, előzőleg biztosítaniuk kell hegemoniájukat Jugoszlávián belül.”⁹⁹

Ez a nagyszerb-restauratív platform, amely nem ritka horvát- és muzulmán-ellenes vérengzésekben öltött gyakorlatot, a nem-szerb népek között nem található komoly támogatásra. Sőt a szerbségen belül is elsősorban és legtartósabban (egészen 1944-ig) az ószerbiai szerbek között volt bázisa a csetnikeknek, részben az ideológiai tradíciók miatt, részben pedig azért, mert amíg az usztasa állam elemi önvédelemre kényszerített szerb népessége nem követhette Mihailović meglehetősen passzív ellenállási taktikáját (a csetnik vezér 1918 szeptemberének megismétlődésére várt, vagyis egy balkáni angolszász partraszállásban reménykedett), addig az enyhébb prés alatt álló szerbiaiak számára az nem volt elfogadhatatlan. Mindazonáltal a hagyományos nagyszerb trializmus szellemében a csetnikek sem zárkóztak el minden nemzeti engedménytől. Mivel az állami folytonosság érdekében és a szerb középhatalmiság reményében nem akartak szakítani a jugoszláv keretekkel, hajlandóan mutatkoztak bizonyos fokú belső horvát és szlovén különállás

összecsengett a pánszláv tradíciókkal is, hiszen a forradalom mintország a „legnagyobb szláv testvér” volt. Ezenkívül a partizánok leltek végül szilárd nemzetközi támaszra, miután a teheráni konferencia a csetnikek helyett az ő támogatásuk mellett döntött. Mindez nemcsak abban segítette a partizánokat, hogy fölébe kerekedhessenek a tengelyhatalmak helyi erőinek és kiszolgálóiknak, hanem abban is, hogy a megújulás többi potenciális (ám esélyeit az óvatossággal eltaktikázó) irányzatával szemben is döntő fölénybe kerülhessenek.

⁹⁹ B. Petranović - M. Zečević (urs.): *Jugoslavija*. Im. 525.

elismerésére. Ezt mutatja, hogy a jajcei határozatokra válaszul 1944 januárjában néhány szlovén és horvát jobboldali politikus, valamint szerb szociáldemokrata bevonásával megalakították a *Jugoszláv Népidemokratikus Közösséget*. Ez a testület az AVNOJ-al szembeni „demokratikus alternatíva” szerepében igyekezett fellépni és a monarchista Jugoszlávia trialista föderációként való felújítását szorgalmazta. A szerb jobboldal szerint ez lett volna kompatibilis a Cvetković-Maček-paktummal, valamint a görög és jugoszláv emigráns kormányok 1942-es nyilatkozatával egy leendő Balkán Unióról. A Közösség létrehozása azonban már nem keltett nagy visszhangot, s pusztán átmeneti pauzát jelentett a csetnikeknek a megszállók mellé sodródásában, kollaboránssá válásában.

A régi ellenzék vezető pártjai szintén eltaktikázták magukat a háború éveiben, így nem válhattak a megújulás centrumává. A Horvát Parasztpártot Maček passzív politikája zsákutcába vitte. Maček annak reményében, hogy pártját megóvja és hogy később a horvát politikai életben az usztasák és a kommunisták mellett harmadik erőként léphessen fel, a passzivitást választotta. Nem vállalt szerepet az usztasa rezsimben (úgy számolt, hogy a tengelyhatalmak elveszítik a világháborút), de az ellenállásban sem. Csakhogy az akkori kiélezett helyzetben nem lehetett semlegesnek lenni, büntetlenül félreállni, így a HSS jobbszárnya az usztasákhoz, balszárnya a partizánokhoz csatlakozott, emigrációba ment tagjai pedig 1944-től a királyi kormány mellé álltak (az új kormányfő is egy HSS-politikus, Ivan Šubašić volt horvát bán lett). Felőrlődtek azok a régi szerbiai ellenzékiek is, akik elsősorban a Demokrata Párt vezetői körül gyülekeztek és (noha közülük sokan több-kevesebb fenntartással viseltettek a csetnikek iránt) nem jutottak túl a merőben verbális „ellenálláson”, illetve a jövőt illetően a trialista berendezkedés gondolatán. A legtöbb, ameddig a szerb centrum eljutott, annak a régi DS-elképzelésnek a felújítása volt, amely három nemzet négyes föderációjában gondolkodott, vagyis a szerb, horvát és szlovén egységek mellett esetleg még Boszniának mint szerb-horvát átmeneti zónának az elkülönítését tartotta elfogadhatónak.¹⁰⁰ Ezek az elképzelések messze álltak a JKP államfelfogásától, csakúgy mint a HSS-éi, de egyúttal azt is mutatják, hogy a két legjelentősebb 1945-ös polgári párt is valamilyen föderatív formában képzelte el a felújított Jugoszláviát. Ez a viszonylag széleskörű föderalista attitűd megkönnyítette az új föderatív állam konszolidációját, jóllehet a JKP sok szempontból vitatott és diktatórikus politikája miatt az újjászervezett államnak kezdettől volt bizonyos legitimációs deficitje.

A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság

A partizánok győzelme révén Jugoszlávia a második világháborúból lényegében egy már megszervezett szocialista államként került ki. A *Demokratikus Föderatív Jugoszlávia* (ahogy a felszabadult országot ideiglenesen nevezték) 1945. március 7-én megalakult első kormányában, amelyet a szövetséges antifasiszta nagyhatalmak elismertek, Tito lett a miniszterelnök, a tárcák zömét pedig az AVNOJ politikusai

¹⁰⁰ A DS álláspontját a föderációról lásd.: B. Petranović - M. Zečević (urs.): *Jugoslavija*. Im. 337–338.

kapták. Igaz, nemzetközi okokból és a belső konszolidációt megkönnyítendő bekerült a kormányba külügyminiszterként az emigráns kormány elnöke, Šubašić és még két polgári politikus, Milan Grol, a szerb nemzeti pártként fellépő Demokrata Párt vezetője, valamint Juraj Šutej a HSS-ből, de már augusztus-október során mindhárman kiléptek a kormányból és másokkal együtt megpróbálták létrehozni a JKP-vel szembenálló politikai erők választási szövetségét. Az AVNOJ-t kibővítették, bár ez sem jelentette a kommunista befolyás lényeges csökkenését. Az utolsó parlamentet 1938-ban választották meg, és tagjai közül sokan már nem voltak az élők sorában, nem kevesen kollaboráltak, másokat pedig kollaborációra hivatkozva kizártak a kooptálhatók köréből. Végül az AVNOJ-t 36 egykori képviselővel, hat nem kommunista párt további 69 delegáltjával, valamint 13 pártonkívüli közéleti notabilitással egészítették ki. Ez a testület töltötte be az ideiglenes parlament funkcióját. Az átmeneti kormányzat felállítása után megkezdődtek a választási előkészületek. A választásokat 1945. november 11-én tartották meg, s azokon a Népfront (a JKP és szövetségesei) elnyerte a parlament összes mandátumát. Ezen eredmény értékelésénél természetesen figyelembe kell vennünk a JKP nyílt politikai nyomását és az ellenzéki pártok választási bojkottját, de a többi kelet-európai kommunista párt korabeli választási eredményeivel összehasonlítva még így is mutatja a hatalmat lényegében önerőből megszerző JKP valódi népi támogatottságát és legitimitását.¹⁰¹ Az új alkotmányozó nemzetgyűlés 1945. november 29-én eltörölte a monarchiát és kikiáltotta a *Jugoszláv Szövetségi Népköztársaságot* (JSZNK), december 1-én törvényesítette az AVNOJ addigi rendeleteit, 1946. január 31-én pedig kihirdette a szocialista és föderatív elvekre épülő, teljesen az 1936-os szovjet alkotmány alapján megfogalmazott alkotmányt. Ezután alkotmányozó testületből szabályos törvényhozó parlamentté alakult át.

A többi keletközép-európai és balkáni szocialista országtól eltérően tehát Jugoszlávia szövetségi államként alakult meg. Az 1918-astól kissé nagyobb területű (255,8 ezer négyzetkilométer) országnak az 1948-as népszámlálás szerint 15,78 millió lakosa volt, akik közül a szerbek aránya 41,5, a horvátoké 24, a szlovéneké 9, a macedónoké és a muzulmánoké egyaránt 5,1, az albánoké 4,8, a magyaroké 3,2, a montenegróiaké pedig 2,7 % volt. A háború előtti és alatti nemzeti sérelmek orvoslása céljából, az 1943. novemberi AVNOJ-határozatoknak megfelelően az országot hat népköztársaságra osztották, amelyek rendelkeztek a kiválás alkotmányos jogával is. Ezt az elvi jogot az összes 1945 utáni alkotmány tartalmazta.¹⁰² A hat tagköztársaság Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Montenegró (Crna Gora), Szerbia és Szlovénia lettek. A határok kijelölése során a történelmileg kialakult állami és tartományi határokat követték, néhány esetben, a Szerémség keleti részének a Vajdasághoz és a Kotori-öbölnek Montenegróhoz csatolásával azonban az etnikai korrekció elve alapján módosították azokat. Ideiglenes állami testületeiket 1945. április-május folyamán

¹⁰¹ A Népfront a Szövetségi Tanács esetében 88,7 %-os részvétel mellett a voksok 90,5 %-át, a Népek Tanácsa esetében pedig 88,4 %-os részvétel mellett a voksok 88,7 %-át kapta meg (S. Džaja: *Die politische Realität des Jugoslawismus*. Im. 111–112.)

¹⁰² Ugyanakkor a kiválási procedúra törvényes szabályozása nem létezett, sőt az alkotmányok rendelkezéseinek egyes részei kifejezetten ellentmondtak neki (még ha nem is csak ebből a szándékból születtek), például az államhatárok megváltoztatásának az összes köztársaság beleegyezéséhez kötésével (az 1974-es alkotmány 5. szakasza). Ezek a félmegoldások azonban csak 1991-ben váltak gyakorlati problémává.

hozták létre, amikor az AVNOJ regionális tanácsai köztársasági parlamentekké alakultak át és kinevezték a helyi kormányokat (amelyek a szövetségi kormánytól eltérően már akkor sem voltak koalíciósak). Szerbián belül létrehoztak két további autonóm egységet, a jugoszláviai albánok többségének otthont adó, de szűk jogosítványokkal rendelkező Koszovó-Metóhiai Autonóm Körzetet,¹⁰³ és a valamivel kiterjedtebb önállósággal bíró, vegyes népességű Vajdasági Autonóm Tartományt, ahol a szerb többség mellett magyarok, valamint kisebb arányban horvátok, románok, szlovákok és ukránok-ruszinok éltek. A szerb–montenegrói–muzulmán vegyes népességű Szandzsák viszont nem kapott külön státuszt, noha az AVNOJ struktúrájában még önálló egységként szerepelt, hanem az 1912. évi határ szerint felosztották Szerbia és Montenegró között. A szövetségi parlamentet kétkamarás struktúrában állították fel, az állampolgári képviselő elvére épülő Szövetségi Tanács (minden 40 ezer lakos után 1 képviselő) és a tagállami képviselőket biztosító Népek Tanácsa (a hat köztársaságból 25-25, valamint 15 vajdasági és 10 koszovói képviselő) formájában. A szerb-horvát mellett hivatalos nyelvvé nyilvánították a szlovént és az irodalmi nyelvként csak akkoriban standardizált macedónt. A szövetségi alaptörvény mintájára az egyes köztársaságok is meghozták a maguk alkotmányait.

A gyakorlatban az új Jugoszlávia föderális struktúrája a *szovjet mintát* követte. A JKP sem volt mentes a kor kommunista szellemiségét általában is jellemző, a nemzeti kérdés súlyát lebecsülő szemlélettől. Úgy gondolták, hogy a föderatív államszerkezetnek, valamint „a nemzeteknek egy másik nemzet általi kizsákmányolása társadalmi-gazdasági alapjait felszámoló” szocialista társadalmi rendszernek a bevezetésével gyorsan megoldódnak a nemzeti konfliktusok. Ezért – vélekedésük szerint – a nemzeti viszálykodások ezután már csak felvilágosító és/vagy rendőri beavatkozást igényelnek, mivel csak a tudati elmaradottságból és az ellenséges propagandából fakadhatnak; „valójában” a szocializmus fejlődésével párhuzamosan egyre inkább harmonizálódnak a nemzeti különbségek, hogy végül egy általános jugoszláv közösségiségben olvadjanak össze. Ebből a „testvériség-egység” felfogásból fakadt, hogy a nemzeti kérdés rendezésére egyszerűen átvették a szovjet megoldásokat és a következőkben egészen az 1964-es pártkongresszusig nem is tekintették központi problémának, alapjában megoldottnak gondolva azt (igaz, ez a leegyszerűsítő szemlélet nem vezetett el az egységes jugoszláv nemzet újbóli meghirdetéséhez, és a későbbi „jugoszláv nemzetiség” kategóriáját sem innen kell származtatnunk). Mint láthatjuk, a nemzeti problematikának a szocialista forradalom eszközeként való értelmezése, ami 1941 előtt segítette felismerni a JKP-nek a nemzeti kérdés súlyát, 1945 után leegyszerűsítésekhez vezetett, hiszen a nemzeti tagoltságot alárendelték a jugoszláv munkásosztály egységéről vallott doktrínáknak.

Ezen szemléletnek megfelelően a hatalmat a szövetségi szintre, azon belül is a végrehajtó szervekre koncentrálták, így eljelentéktelenítették mind a tagállamok, mind a föderális szövetségi parlament jogosítványait. A törvényhozási kompetenciák

¹⁰³ Metohija a későbbi tartomány nyugati részének szerb földrajzi elnevezése. Ez a rendezés egyébként tartalmazta az ideiglenesség elemeit, mert az akkoriban tervezett Balkán-föderáció keretében felmerült az albán kisebbség által lakott területek „... egybeolvadása Albániával, az albán-jugoszláv föderáció egyik külön köztársaságával.” (M. Đilas: *Találkozások Sztálinnal*. Im. 132.)

felosztásakor központi jogkörbe került a külügy, hadügy, állambiztonság, pénz- vám- adó- és bankrendszer, gazdasági tervezés, igazságügy, szociális ellátás, de az ágazati gazdaságirányítás és a kultúrpolitika terén is szövetségi dominancia érvényesült. A szövetségi kormányzatnak széleskörű felhatalmazása volt törvényerejű rendeletek kibocsátására, a köztársasági kormányok pedig lényegében csupán az egységes végrehajtó hatalom láncszemei voltak. A hatalomkoncentrációt csak fokozta az egész rendszer *centralizált pártállami* jellege. A hatalom központi intézménye, az egyetlen párt még elvileg sem a föderalizmuson épült fel, hanem a „demokratikus centralizmuson”. Jóllehet 1937-1948 között a Szovjetunió Kommunista Pártjában alkalmazott szervezeti megoldás mintájára létrejöttek a JKP egyes köztársasági tagpártjai, azok pusztán területi pártszervezetekként funkcionáltak. Ugyancsak a centralizációt erősítették az akkori időszak gazdasági körülményeiből (újjaépítés, 1948 utáni sztálini blokádnak) fakadó szükségsgazdálkodási kényszerek. Végeredményben a köztársaságok *önállósága* csupán az autonómia bizonyos adminisztratív és kulturális elemeire redukálódott. Igaz, ennyiben már kezdettől nagyobb volt a szovjet tagköztársaságokénál, mivel Jugoszláviában a köztársasági vezetők rendszerint a helyi káderek közül kerültek ki, s a központi kormányzat valóban törekedett a jugoszláv közösségtudaton belüli szlovén, macedón és montenegrói identitások megerősítésére már csak azért is, hogy ellensúlyozhassa a szerb és horvát túlsúlyt. A köztársaságok *egyenjogúsága* pedig a gyakorlatban egyrészt annyit jelentett, hogy Tito egyik köztársaságot sem engedte túlsúlyra jutni a szövetségi szinten, másfelől azt, hogy igyekezett mindegyik köztársaságot és/vagy nemzetet legalább egyes szempontokból az 1941 előtti állapotoknál, vagy a többi köztársaságnál/nemzetnél előnyösebb helyzetbe juttatni. Ilyenformán a szövetségi vezetőség csúcsszintjeit etnikai és regionális értelemben lényegében kiegyensúlyozták. A pártvezetőségben, a kormányban és a hadsereg-vezetésben a nagyjából arányos tagállami képviselő és a többnemzetiségű összetétel fenntartására törekedtek. A föderációnak ez az *egyensúlyozó*, de tényleges tagállami autonómiát alig engedő *centralista* formája fennmaradt egészen az 1960-as évek közepéig. Igaz, az öngazgatási politika jegyében az 1950-es évek elején megkezdődött bizonyos fokú decentralizáció, különösen az ágazati gazdaságirányítás terén. Ez oldotta valamelyest a rendszer pszeudo-föderális jellegét, de az alapintézmények (párt, hadsereg, állambiztonság, költségvetési politika) változatlanul igen centralizáltak maradtak.

A föderalizmusba oltott titói egyensúlypolitika másik eleme a relatív előnyök taktikája volt. A szlovének a Szlovén Népköztársaság létrejöttével minden korábbi államjogi státuszuknál jobb helyzetbe kerültek, továbbá területnyereséghez jutottak, miáltal köztársaságuk felölelhette csaknem az egész szlovén etnikai területet. A macedónok most először nyerhettek nemzeti és állami egzisztenciát, Bosznia-Hercegovina és Montenegró köztársaságként azonos jogállásra emelkedtek a „nagy” köztársaságokkal, s mindhárom tagállam központi fejlesztési forrásokhoz juthatott. A horvátok és a szerbek esetében már bonyolultabb volt a helyzet, mivel itt a veszteségeket is kompenzálni kellett, hiszen a boszniai–macedón–montenegrói változásokat csak az ő „nagyállami” aspirációik rovására lehetett végrehajtani. Azonban Bosznia-Hercegovina önállósításával a horvátok és a szerbek egyaránt elkerülhették, hogy ezt a vitatott területet a másik fél kapja meg. Ezenkívül a horvátok is köztársasági státuszhoz és újabb területekhez jutottak (bár a volt olasz területek és a Drávaszög odacsatolásával

párhuzamosan a Szerémség keleti része és a Kotori-öböl a szerb tagállamokhoz került), továbbá a partizánháborúban való részvételüknek köszönhetően elkerülhették, hogy Horvátország a világháborús vesztes státuszában rekedjen. Szerbia elvesztette régi hegemóniáját - ezt azonban nem kell összetévesztenünk a szerbség egészének a helyzetével. Ugyanis a gyakorlatban, ha deklaráltan nem is, változatlanul a szerbek maradtak Jugoszlávia politikailag hegemon nemzet, mégpedig nemcsak relatív számbeli többségük arányában. A horvátországi és bosznia-hercegovinai vezető posztokon, de a legfelső vezetést kivéve a szövetségi párt- és kormányzati apparátusban, valamint a tisztikarban és a párttagságban is a szerbek számarányukhoz képest felülreprezentáltak voltak.¹⁰⁴ Igaz, e jelenség mögött nemcsak az egyensúlypolitika kompenzációs logikája rejlett (vagyis hogy az 1941 előtti szerbiai túlsúly felszámolása ne csapjon át a szerbek általános diszkriminálásába), hanem a partizánmúlt is. A háborúban vállalt szerepükből adódóan ugyanis a horvátországi és bosznia-hercegovinai szerbek, valamint a montenegróiak alkották az új rendszer kádereinek a derékhadát. Nem mint szerbek, hanem mint partizánok – de ez közvetve, illetve az idő múlásával, ahogyan kopásnak indult a kezdeti jugoszlávista partizán-ethosz, egyre közvetlenebbül is szerb hegemóniát jelentett. Ebben az értelemben azt mondhatnánk, hogy amíg az első Jugoszlávia a szerbiai szerbek állama volt, addig a második Jugoszlávia a Szerbián kívüli, dínári szerbeké. Továbbá maga Szerbia sem csak veszteségekkel tekinthetett az új államrendre: államjogilag nem került hátrányos helyzetbe (bizonyos fokig eltérően az 1974-es alkotmányban rögzített állapottól), továbbá a szerbiai régiók is részesülhettek központi költségvetési támogatásban, és a szerb Belgrád mint jugoszláv főváros „szövetségi beruházásként” válhatott modern nagyvárossá.

Az új állami berendezkedés alapvetően a *plurális föderáció* elvein alapult, de tett bizonyos engedményeket a szerb trialista attitűdnek is (mint már többször utaltunk rá, a szerb föderalista elképzelések általában trialista jellegűek voltak, a többtagú szerkezet mögött a régi szerb pártok közül csak a Pribičević-féle SDS sorakozott fel). Ezért ezek az engedmények az egyik fontos feltételét alkották annak (az államegységet biztosító erős központi hatalom, valamint a preferált helyzetű, ezért a plurális szerkezetet eleve elfogadó prečani szerbek állásfoglalása mellett), hogy a szerbség ezúttal elfogadja a többtagú föderáció tradicionálisan nem-szerb platformját. Igaz, Macedónia kikerült Szerbiából és államjogi státuszhoz jutott a korábban szinte sosem emlegetett Koszovó. Ugyanakkor Szerbián belül maradt az 1912-13-as és 1918-as szerzemények egy része (a Vajdaság és az 1912-ben még Montenegróhoz került Metohijával kiegészített Koszovó), Montenegró pedig egyfajta második szerb tagállamként funkcionált a szövetségi rendszerben. Bosznia-Hercegovina külön köztársaság lett, de mivel még nem volt szó a muzulmánok nemzeti önállóságáról, a köztársaság helyzete emlékeztetett a régi DS-konceptióra, Bosznia-Hercegovinának egy szerb-horvát átmeneti zónaként való elkülönítésére.

A föderatív struktúra kialakításának legérdekesebb fejezetét a *macedón rendezés* alkotta. Macedóniában a helyi népesség java része nemzeti egyesülésként konstata

¹⁰⁴ 1945-ben például Horvátországban a lakosság egyötödét alkotó szerbek adták a párttagság 43 %-át (D. Bilandžić: *Moderna hrvatska povijest*. Im. 259–260.) Ez az arány később csökkent és egyharmados szinten stabilizálódott.

1941 áprilisát, s csak a szófiai kormányzat iránti csatlódás arányában fordult az ellenállás felé. A bolgár központi hatalom ugyanis a gyakorlatban elsősorban az anyaországból jött személyekre és intézményekre támaszkodott, mert így remélte gyorsan „visszabolgárosíthatónak” a macedón népeiséget (ezzel együtt a bolgár megszállás enyhébb volt, mint a többi megszálló uralma más jugoszláv területeken). Ezért a helyi lakosság elkezdte egyenrangú integráció helyett egyoldalú megszállásnak érezni a szófiai uralmat. Ez a folyamat persze csak idővel bontakozhatott ki. Kezdetben még a JKP Metodi Šatorov vezette macedóniai szervezete is csatlakozott a Bolgár Kommunista Párthoz. A JKP-hez hű csoportok első, 1941-es felkelési kísérlete hamar kudarcba fulladt, s majd csak 1943-tól erősödtek meg újra a partizánok (akik között középvezetőként ott volt Kiro Gligorov, a majdani független Macedónia első elnöke). A macedón területek leendő státusza nagyban függött a nemzetközi kommunista mozgalom vitáitól is. A háború előtt a Komintern egy olyan független, illetve a remélt balkáni szocialista föderációba illeszkedő Macedónia mellett szállt síkra, mely az égei (görög), a vardari (jugoszláv) és a pirini (bolgár) Macedóniát is magában foglalná. A bolgár párt elfogadta ezt (az egyébként jórészt általa szorgalmazott) elgondolást, mivel kapcsolódott ahhoz a bolgár politikai tradícióhoz, amely a Bulgáriával való egyesítés kivitelezhetetlensége esetén, annak alternatívájaként még mindig inkább Macedónia függetlenségét szorgalmazta, semmint ennek a „bolgár területnek” a felosztását. A JKP viszont, bár korábban szintén a Komintern álláspontját vallotta, Jugoszlávia részeként akarta felállítani az autonóm macedón államot. Amikor 1941 áprilisában a bolgár csapatok megszállták Macedóniát, a bolgár és a jugoszláv kommunisták újra szembesültek a macedón-kérdéssel. A bolgár párt az új államhatároknak megfelelően és a macedónokat bolgároknak tekintve úgy vélte, hogy kiterjesztheti tevékenységét a macedón területre és elfogadta Šatorov csatlakozását. Csakhogy a nem túl erős és a bolgár-macedón nemzeti azonosság plaformján álló BKP nem válhatott a kikristályosodó macedón elégedetlenség kifejezőjévé. A várhatóan negatív bulgáriai visszhang miatt bajosan indíthatott volna egy bolgárelenes partizánháborút, különösen hogy a bolgár hadsereg nem állt szemben a szovjetekkel, amikor pedig 1944-ben, már a jajcei AVNOJ-határozatok után megpróbált visszatérni a macedón függetlenség jelszavához, már elkésett. A Belső-Macedón Forradalmi Szervezet (VMRO) maradékának a német védelem alatti „Autonóm Macedónia” jelszavával operáló kezdeményezése sem lelt nagy visszhangra. Ebben a helyzetben a jugoszláv párt magához ragadhatta a kezdeményezést. 1943-tól újra megszervezték a partizán-ellenállást, majd a bolgár haderő elvonulása után, 1944. szeptemberében átvették a terület ellenőrzését. S jóllehet a jugoszláv vezetésnek nem sikerült elérnie a három macedón terület egyesítését, a Jugoszláviához visszakerült vardari régióban felállították a Macedón Népköztársaságot. A továbbiakban mindent megtettek azért, hogy a helyi lakosság regionális tudatára és a terület 1878 óta megtett sajátos történeti útjára támaszkodva véglegesen meggyökeresítsék a macedóniai szlávok önálló, a szerbtől és a bolgártól egyaránt elkülönülő nemzeti identitását. Ennek érdekében még „egyházalapításra” is vállalkoztak: 1958-ban visszaállították az ohridi érsekséget, amelyet 1967-ben macedón nemzeti egyházként autokefállá, a belgrádi ortodox hierarchiától függetlenné nyilvánítottak. A szerbtől és a bolgártól viszonylag legtávolabb álló délnyugat-macedóniai dialektus alapján 1945-ben külön ábécét és helyesírási szabályzatot alkottak meg, azaz létrehozták a macedón irodalmi nyelvi

standardot, amelynek a szókincsét igyekeztek eltávolítani a bolgártól. Mindezek eredményeként a titói korszakban a bulgáriai állapotoktól markánsan eltérő politikai fejlődésen átment, saját köztársaságot, irodalmi nyelvet, nemzeti történelmet és egyházat kapott macedóniai szlávok körében uralkodóvá lett a nemzeti önállóság gondolata – jóllehet eredetileg, amikor a századfordulón őket is elérte a nemzeti öntudatosodás folyamata, minden regionális sajátosság ellenére alapjában véve a bolgár nemzeti orientáció jellemezte őket. Ez még azokra a régi VMRO-s forradalmárookra nézve is igaz, akik eredetileg, még a századfordulón megfogalmazták az önálló Macedónia jelszavát. Ez a jelszó ugyanis nem a külön macedón nemzet feltételezésén alapult, hanem Macedónia soknemzetiségű jellegének a felismerésén, a forradalmároknak a konzervatív bolgár állammal szembeni fenntartásain, valamint azon az 1878-ra visszanyúló felismerésén, hogy a nagyhatalmak aligha engednék meg egy nagybolgár állam létrehozását. Így aztán a „Macedónia a macedóniaké” jelszó átalakult a „Macedónia a macedónoké” platformjává.¹⁰⁵

Alkotmányreformok 1953 és 1971 között

Az 1944-46-ban kialakított föderatív rendszer a későbbiekben több radikális átalakításon esett át. Mint ismeretes, a Szovjetunióval való szakítás után a jugoszláv szocializmus új irányba fordult. 1950-ben meghirdették az *önigazgatási politikát*, amely a vállalati munkásönigazgatás létrehozásával és a helyi önkormányzatiság megerősítésével remélte meghaladni a szovjet formájú államszocializmus bürokratikus természetét. Ennek jegyében megkezdődött bizonyos fokú decentralizáció, különösen az állami gazdaságirányítás terén: 1951-ben megszüntették például a szövetségi ágazati minisztériumokat, s a leadott jogköröket a köztársaságok részben tovább decentralizálták. Ez az öngazgatási politika valamelyest oldotta a rendszer adminisztratív-centralista, pseudo-föderális jellegét, hiszen kihatott az államhatalom szerkezetére is. Az elvben alulról felfelé építkező új rendszer alapszintjét területi értelemben a község (opčina, kommuna) alkotta, a középszintet pedig a köztársaság. A község a szó magyar megfelelőjétől eltérően nem a településeket jelentette (azok az ún. helyi közösségek voltak, amelyek csak fokozatosan épültek be önkormányzati szintként a rendszerbe), hanem mérete szerint a (volt) magyar járásnak és nagyvárosi kerületnek, funkcióját és hatalmi súlyát tekintve pedig az „erős” megyének megfelelő öngazgató területi egységet jelölt. Az 1952 és 1955 közötti átszervezések során a járások által ellenőrzött mintegy 15 ezer települést 1500 községbe tömörítették. A községek száma később tovább csökkent és 530-nál stabilizálódott, a járásokat pedig megszüntették. A községek kialakításánál, nagyságrendjük meghatározásánál az volt az alapvető szempont, hogy igazgatási önállóságuk biztosítékeként gazdaságilag legyenek képesek arra, hogy az alapvető közszolgáltatási feladatokat (közoktatás, orvosi alapellátás, stb.) önállóan finanszírozzák. Ugyancsak az önállóság növelését szolgálta, hogy már az 1952-es népbizottsági törvény kiiktatta a helyhatóságok kettős

¹⁰⁵ A bolgár nemzetépítők bizonyos „hibái” szintén hozzájárultak a bolgár-macedón szétváláshoz: annak idején például a bolgár irodalmi nyelv alapjául azt a középbolgár dialektust választották ki, amely viszonylag messze állt a macedón vidékeken beszéltől.

alárendeltségét, azaz – elvben – nagymértékben csökkentette kormányzati függőségüket.

Az 1953. január 13-i *alkotmánymódosítás* még inkább átalakította az ország hatalmi szerkezetét. A szövetségi parlament kétkamarás felépítése megmaradt, de a Szövetségi Tanács és a Termelők Tanácsa dualitásává változott át. Az alsóház szerepét betöltő Szövetségi Tanácsba korábbi funkciójának megfelelő rendeltetéssel beolvasztották a Népek Tanácsát, amely ezután csak kivételesen ülésezett külön. Ennek megfelelően az új Szövetségi Tanácsot együttesen alkották a választott képviselők (60 000 lakos - 1 mandátum), valamint a föderális egységek küldötteiből álló Népek Tanácsának tagjai (10-10 köztársasági, 6 vajdasági és 4 koszovói képviselő). A második kamaraként felállított Termelők Tanácsa a munkásönigazgatási doktrínának megfelelően a munkásosztály közhatalmi befolyásának növelését célozta, s tagjait a termelőágazatokban dolgozók választották (70 000 termelő – 1 képviselő). Az addig egykamarás köztársasági parlamenteket, valamint a községi képviselőtestületeket ugyancsak a fenti kétkamarás szerkezetre strukturálták át. Az alkotmánymódosítás a szövetségi és a köztársasági kormányok (új nevükön: végrehajtó tanácsok), valamint a községi végrehajtó szervek önálló jogosítványainak a szűkítésével mindhárom szinten bevezette a parlamenti kormányzás elvét, ami azután mindvégig a jugoszláv kormányzati rendszer (a gyakorlatban persze sokkal inkább deklaratív) alapelve maradt. Létrehozták továbbá a Tito számára felállított széles jogkörű, de parlamenti választással betöltött köztársasági elnöki posztot. Így a jugoszláv kormányzati rendszer ettől kezdve egy olyan pártállami szerkezetnek volt tekinthető, amely a nemzetgyűlési kormányforma, a föderalizmus és (Tito haláláig) az elnöki rendszer bizonyos jegyeit egyaránt mutatta.¹⁰⁶

Az 1963. április 7-én elfogadott *új alkotmány* ismét radikális változásokat hozott. Az ország nevét *Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságra* (JSZSZK) változtatták, Koszovót tartományi rangra emelték, s ismét átstrukturálták a hatalmi szerkezetet. A szövetségi parlament ötkamarás felépítésű lett. A Szövetségi Tanács megmaradt az 1953-as formájában, a Termelők Tanácsa helyett viszont négy új kamarát állítottak fel: a gazdasági, művelődési-oktatási, szociális-egészségügyi és politikai-igazgatási tanács 120-120 tagját a megfelelő ágazatokban dolgozók választották. Hasonló felépítésűek lettek a köztársasági parlamentek, a tartományi és a községi képviselőtestületekben pedig a négy ágazat képviselői egy közös második kamarát (munkaközösségi tanács) alkottak. A Népek Tanácsa (6x10 köztársasági és 2x5 tartományi képviselő) továbbra is a Szövetségi Tanács része volt. Az öt kamara elvben egyenjogú volt, a Szövetségi Tanács bizonyos fokú primátusával (ez választotta a kormányt és önállóan is alkothatott törvényeket) és a Gazdasági Tanács megerősített szerepével (pénzügyi törvény csak e tanács egyetértésével születhetett). Bevezették továbbá a küldöttrendszer, ami egy bonyolult, a területi és a korporatív elvet ötvöző közvetett választási mechanizmusként funkcionált. Ezt a delegálási szisztémát később módosították, de a parlamenti választások közvetettsége ettől kezdve egészen 1990-ig fennmaradt. Ugyancsak bevezették a rotáció elvét a közhatalmi posztok betöltésében

¹⁰⁶ Szerbiában a vajdasági és a koszovói autonómia testületei akkor még beékelődtek a köztársasági és a községi szint közé, később pedig, mint látni fogjuk, a saját területükön gyakorlatilag köztársasági funkciókat töltöttek be.

(általában: egymás után kétszer senki sem volt megválasztható ugyanabba a pozícióba, Tito kivételével) és Alkotmánybíróságot létesítettek.

Az alkotmányos rendszerben foganatosított 1953-as és 1963-as változások javarésze az öngazgatási doktrínákból fakadt és a föderális államszerkezet szempontjából nézve ellentmondásos volt. Bár hozott több demokratikus változást (decentralizáció, a szabadságjogok korábbinál szélesebb körének alkotmányba iktatása, alkotmánybíróság felállítása, rotáció), más intézkedéseivel viszont növelte a demokratikus deficitet (a közvetlen parlamenti választás eltörlése, az állampolgárok egy részének képviselő nélkül hagyása felsőházi szinten), a Népek Tanácsa különállásának a megszüntetésével pedig relativizált egy fontos föderális alapelvet. Az akkori időszak politikai trendjeiből egy olyan föderáció képe rajzolódott ki, amely a korábbinál (az 1946-os alkotmányban rögzítetté) decentralizáltabb, ugyanakkor államszervezetileg nem a köztársasági szintre akar támaszkodni, hanem a decentralizáció igazi kedvezményezettjének, a községeknek a szintjére, társadalmilag pedig a munkásöngazgatású vállalatokra. A szövetségi központból leadott, zömmel gazdaságirányítási jogkörök jelentős részét ugyanis a köztársaságok tovább adták a kommunáknak (községeknek), így a köztársasági szint továbbra is viszonylag jelentéktelen maradt. Ezt fejezte ki, hogy az 1963-as alkotmány az öngazgató szocialista társadalom három alapvető szervezeti egységének a vállalatot, a kommunát és a föderációt jelölte meg. Ilyenformán a szovjet mintából táplálkozó eredeti államszervezeti modell, a *köztársaságok centralizált föderációja* átalakulóban volt a *kommunák centripetális föderációjává*, azaz félezer önkormányzati község és a viszonylag erős központi hatalom együttesévé, amelyek között a közbülső (köztársasági-tartományi) szintnek alig jutott szerep. A jugoszláv szövetségi állam változásainak ez a tendenciája vitákat váltott ki, s ezeknek a vitáknak a hőfokát csak emelte, hogy az 1960-as években egyébként is kiéleződtek a hatalmi és a gazdaságpolitikai konfliktusok. Sőt a nemzeti-köztársasági, a gazdasági fejlettségbeni és a kulturális-civilizatórikus választóvonalak gyakori egybeesése miatt ismét etnicizálódtak a politikai viták, azaz nemzeti konfliktusként jelent meg jóformán mindenféle probléma.

Az 1960-as évek közepét több más szocialista országhoz hasonlóan Jugoszláviában is a reformtörekvések jellemezték. Az addig második embernek és a centralisták vezérének számító Aleksandar Ranković bukása után (brioni pártplénum, 1966. július 1-3.) ezek a törekvések felgyorsultak, s nőtt a reformerek (a szlovén Edvard Kardelj és a horvát Vladimir Bakarić) befolyása. A reformok a *politikai demokratizálást* és az *öngazgató piacgazdaság* létrehozását célozták. Az átalakítást az ún. de-etatizálással képzelték el, ami akkor még nem váltott ki nagy hiányérzetet, mert egy-két kivételtől eltekintve a radikális értelmiségiek sem vetették fel a pártpluralizmus szükségességét. Ennek nemcsak a kockázatosága volt az oka, hanem az is, hogy a de-etatizált, azaz nemcsak decentralizációra törekvő, hanem az állami funkciók önkormányzatokra ruházását megcélzó és az érdektagoltságot elismerő „öngazgatási pluralizmus” eszményét akkoriban elég széles társadalmi egyetértés övezte. A gazdasági és politikai átalakulások azonban nem jutott olyan messzire, mint a radikálisabb reformerek szerették volna. A szövetségi kormány gazdaságirányító szerepét az 1965. júliusi reformokkal tovább szűkítették, az önálló politikai rendőrséget, az Udbát megszüntették (ami persze nem az állambiztonsági apparátus felszámolását jelentette, hanem a decentralizáltabb belügyi igazgatásba és a katonai KOS-ba való beolvasztását),

a JKSZ 1969. március 11-15-i IX. kongresszusa pedig elfogadta a párt *új szervezeti szabályzatát*, amely növelte a tagpártok önállóságát. A JKSZ KB-t megszüntették (a főtitkári funkciót már 1966-ban elnöki és végrehajtó titkári posztokra osztották ketté), s helyette paritásos Elnökséget állítottak fel. Ebbe a testületbe a köztársasági pártok 6-6, a tartományok és a hadsereg (JNA) pártszervezetei 3-3 tagot delegáltak, akiknek megválasztását a szövetségi pártkongresszus csak hitelesítette. A párt legszűkebb vezetésének a 15 tagú, szintén paritásos szerkezetű Végrehajtó Iroda számított, amelybe a köztársasági pártszervezetek 2-2, a tartományiak 1-1 tagot delegáltak (a 15. tag Tito volt). A JKSZ ezzel de facto megindult (a következő, 1974-es pártkongresszuson lelassított, majd 1980-tól újra gyorsuló) *pártföderalizálódás* útján, bár szervezeti szabályzata elvben mindvégig a „demokratikus centralizmuson” alapult.¹⁰⁷ 1967-71 során több alkotmánymódosítás növelte a köztársaságok és tartományok szerepét és állami önállóságát (ld. részletesen később), sőt a részben köztársasági irányítás alatt álló területvédelem létrehozásával a decentralizáció a fegyveres erőkbe is behatolt. Igaz, a föderatív szerkezet szempontjából ez csak egyfajta „melléktermék” volt, mert a területvédelem felállítása az ún. össznépi honvédelem katonai doktrínájából fakadt, nem a köztársasági önállóság növelésének a céljából. Ennek a már 1958-ban meghirdetett koncepciónak az értelmében az ország védelme a JNA és a felfegyverzett nép együttes feladata. Ennek jegyében, valamint a Varsói Szerződés csehszlovákiai intervenciójának hatása alatt az 1969–1974-es új törvényekkel „társadalmiasították” a honvédelmet, nagy hangsúlyt fektetve a partizán-hadviselésre való össznépi felkészülésre (aztán 1991-ben részben ebből a területvédelmi rendszerből szerveződtek meg a nemzeti hadseregek).

Az 1960-as években fellépő összes probléma közül azonban a *horvát kérdés kiéleződése* vetette fel a legtöbb konfliktust. A horvátok a redisztribúció miatt eleve a reformok szorgalmazói közé tartoztak, a politikai viszonyok enyhülésével pedig egyre nyíltabban adtak hangot a régi viszonyok miatti elégedetlenségüknek. Az új horvát nemzeti mozgalom első jelentős megnyilvánulása a nyelvi deklaráció volt. 1967. március 17-én megjelent állásfoglalásában 130 ismert értelmiségi, köztük a neves író, Miroslav Krleža és a majdani elnök, Franjo Tuđman a szerb-horvát nyelvi homogenizációs törekvésekkel szemben hitet tettek a horvát nyelv önállósága és horvátországi hivatalossá tétele mellett (válaszul a szerbek a horvátországi szerbek védelméhez szükséges különjogokról kezdtek beszélni). A nyelvkérdés persze fontos probléma volt, de a horvát sérelmek inkább *gazdaságiak* voltak. Különösen a külkereskedelmi állapotokat kritizálták, mondván hogy köztársaságuk nem kapja az őt megillető részesedést abból a devizabevételtől, amelyet nagyrészt Horvátország termel ki az adriai turizmusból és a kikötői szolgáltatásokból, valamint az áruexport 28-30 %-ával és a vendégmunkás-hazautalások közel felével. Különböző számítások szerint ezekben az években az össznépeség 21,6 %-át (1971) adó Horvátország produkálta a jugoszláv devizabevétel 40-55 %-át, amelynek alig kétharmadát tarthatta meg, míg a

¹⁰⁷ A párttagság szintén multietnikus összetételű volt, bár szerb-montenegrói túlsúllyal. 1981-ben például a 2,1 milliós párttagság százalékos megoszlása (zárójelben az adott nemzet össznépeségén belüli aránya): szerb 47,1 (36,3), montenegrói 5,4 (2,6), horvát 14,6 (19,7), szlovén 5,3 (7,8) egyéb 27,6 (33,6). (P. Ramet: *Nationalism and Federalism in Yugoslavia*. Indiana University Press, Bloomington, 1984. 39. oldal alapján.)

többi a szövetségi költségekre (aminek legnagyobb tétele a hadsereg fenntartása volt) és a fejletlen régiók támogatására ment el.¹⁰⁸

A horvát köztársasági vezetők többsége egyetértett ezekkel az érvekkel, köztük is főleg Savka Dapčević-Kučar asszony, a horvát KSZ elnöke és Mika Tripalo, a szövetségi párt- és államelnökség tagja. Csoportjuk győzelmet aratott a horvát párt-KB 1970. január 15-17-i plénumán, amely kimondta, hogy az öngazgatást és a jugoszláv egységet a bürokratikus unitarizmus sokkal jobban fenyegeti, mint a „kissé valóban hangosabbá vált” horvát nacionalizmus. Ezután Horvátország még harcosabban követelte a politikai decentralizálást, a szövetségi apparátus közbeiktatása nélküli, közvetlen köztársaságközi kapcsolatok fejlesztését és a devizarendszer reformját. A horvát tavasznak és MASPOK-nak (masovni pokret = tömegmozgalom) is nevezett reform-mozgalom fokozatosan kilépett a hivatalos politikai intézmények keretei közül, és széleskörű, bár főleg értelmiségiek és diákok alkotta társadalmi mozgalommá vált. Mind erőteljesebb szerepet játszott a Matica Hrvatska nevű, lényegében nemzeti pártként fellépő kulturális szervezet és felkorbácsolódtak a nacionalista érzelmek. 1971 elejétől már előszeretettel elevenítették fel a horvátoknak a történelem során a szerbektől elszenvedett sérelmeit, a horvátországi szerbek „uralmát” a horvátok felett, majd a mozgalom radikális szárnyán nyíltan szecesszionista javaslatok is megfogalmazódtak. Ezekben (Jugoszláviát egy konföderációs együttműködésnél nem többnek meghagyva) önálló gazdaság- és pénzügypolitikát, ENSZ-képviselést, hadsereget követeltek „a horvát nemzet szuverén nemzeti államává” változtatandó Horvátország számára. A másik póluson, a szerbek között viszont 1941 megisméltődésétől félve aggodalmak támadtak és elkezdtek usztasának minősíteni még a leglágyabb horvát követeléseket is.

A horvát mozgalom valóban vetett nacionalista habokat, de alapjában véve megmaradt olyan reformtörekvésnek, amely az átalakulásban elsősorban a *köztársasági autonómia* növelésének a lehetőségét kereste, bár a piaci reformok és a demokratizálás fontosságát is hangsúlyozta. A mozgalmat 1971 közepéig Tito is támogatta, de a párttól független politikai cselekvések elszaporodása és a jugoszláv állami egységet megkérdőjelező nacionalista kilengések miatt fokozatosan elfordult tőle. November végén különösen kiéleződtek a feszültségek, mert a devizaköveteléseknek és a köztársasági vezetés reformszárnyának a támogatása céljából sztrájkba léptek a zágrábi egyetem diákjai. Ezzel a horvát mozgalom sorsa megpecsételődött, mert általános sztrájkot a diákoknak nem sikerült kiváltaniuk, Tito pedig végleg szembefordult vele. A szövetségi pártelnökség 1971. december 2-3-i *karađorđevói plénuma* a diáksztrájkot ellenforradalminak nevezte, a Matica Hrvatska-t nacionalista centrumnak, a horvát vezetőket pedig tehetetleneknek és a nacionalizmus szekértolóinak minősítette. Ezután a horvát párt-KB december 12-13-i ülésén a reformpolitikuskokat leváltották, majd tisztogatások kezdődtek. Ennek során nacionalizmus címén csaknem ezer tagot zártak ki a pártból, MASPOK-aktivisták százait

¹⁰⁸ Az 1971-es horvát nemzeti mozgalomról lásd D. Bilandžić: *Moderna hrvatska povijest*. Im. 553–628. A horvát követelések kritikusai viszont nemcsak általánosságban a „jugoszláv közösség iránti kötelességekre” hivatkoztak, hanem arra is, hogy a „tisztá elszámolás” esetén Horvátország is devizával fizessen például az idegenforgalomban értékesített vajdasági élelmiszerért, vagy az adriai beruházásokban való szövetségi részarányért.

fosztottak meg funkcióiktól és gyakran állásaiktól, sőt ítétek hosszabb-rövidebb börtönbüntetésre (de prominens reformpolitikust nem börtönöztek be). Ezzel normalizálták ugyan a horvátországi helyzetet, de az 1972-es tisztogatásokat a horvát közvélemény *nemzeti vereségként* élte meg, aminek jelentős szerepe volt az 1989 utáni horvátországi események politikai irányának alakulásában.

Ezekben a politikailag mozgalmas esztendőkből máshol is kiélesedtek a nemzeti szembenállások, főleg Koszovóban, Szlovéniában és Macedóniában. Az *albán diákok* 1968 novemberében a „Koszovói Köztársaság” jelszava alatt vonultak fel. Szlovéniában is határozottan törekedtek a decentralizációra és a jövedelmek nagyobb arányú otthontartására, hiszen ez a köztársaság volt a relatíve legnagyobb áru-exportőr: például 1971-ben az össznépeség 8,4 %-át adó szlovén tagállam a jugoszláv exportból 18,4 %-ban részesedett, míg Horvátország 21,6 %-os lakosságárányal 27,8 %-ban, a szűkebb (tartományok nélküli) Szerbia pedig 25,6 %-os lakosságárány mellett 28,4 %-ban.¹⁰⁹ Szlovéniában főképp az 1969. augusztusi *autóút-viták* során forrósodott fel a levegő. A köztársasági vezetés kifogásolta, hogy a szövetségi kormány az útépitésekre felvett hitelekkel az eredeti megállapodásban rögzítettnél kevesebbet adott Szlovéniának, amiben a Kardeljnél fiatalabb és radikálisabb szlovén politikusok (főképp Stane Kavčič köztársasági kormányfő) annak jelét látták, hogy a szlovén nemzeti érdekek nem érvényesülhetnek megfelelően a fennálló, még mindig túlzottan központosított föderációban. A szlovének azonban az akkori nemzetközi viszonyok között nem láttak lehetőséget a függetlenségre (eltérően a húsz évvel későbbi időktől), területi és nyelvi elkülönültségük miatt az autonómiájukat, még ha szűknek érezték is, maguk gyakorolhatták (nem szembesültek a horvátországi szerbek politikai felülreprezentáltságához hasonló problémával, hiszen nem álltak a „szlovéniai szerbek uralma” alatt), emellett mint az iparilag legfejlettebb köztársaságnak előnyeik is származtak a jugoszláv piacon élvezett helyzetükből. Ezért követeléseik a horvátoktól eltérően nem is jutottak el odáig, hogy Jugoszláviát jóformán egy laza konföderációvá minimalizálják. A *macedón vezetők* úgyszintén elutasítóak voltak a nagyszerb és központosító politikai törekvésekkel szemben. Ugyanakkor bizonyos értelemben az ő helyzetük is bonyolultabb volt a horvátoknál, mert a nemzeti szubjektivitásukat még mindig elvitató bolgárok és az albán kérdés miatt (az 1968. novemberi demonstrációk Macedóniára is áttérjedtek), valamint a gazdasági segélyek folytán nagyobb szükségük volt Jugoszláviára. Sőt Macedónia az iparilag fejlett tagállamoktól is kizsákmányolva érezte magát, és ezért velük sem volt felhőtlen a viszonya. Jól érzékelteti ezt a macedón reformpolitikusként vezéralakjának, Krste Crvenkovski szövetségi párt- és államelnökségi tagnak az a kijelentése, hogy a szerbek politikai hegemoniája mellett „...allergiásak vagyunk Szlovénia gazdasági hegemoniájára is. A segélyek helyett arról is kellene beszélni, hogy a jugoszláv szállítóktól kapott gépekért néha a világpiaconál 40 százalékkal magasabb árat kellett fizetnünk.”¹¹⁰

Szerbiában is éles konfliktusok merültek fel, de elsősorban nem a nemzeti kérdések mentén, hanem inkább a *társadalmi rendszer modernizációja* kapcsán. A Marko Nikezić köztársasági pártelnök körül tömörülő technokrata reformerek egyfajta menedzser-szocializmusban gondolkodtak, és határozottabb piaci és demokratikus változásokért

¹⁰⁹ *Az európai szocialista országok gazdasága*. Kossuth, Budapest, 1975. 470.

¹¹⁰ B. Jelavich: *A Balkán története*. Im. 347.

síkraszállva bírálták a régi, partizánháborús „politokrácia” konzervativizmusát és uralmát. A központi állami hatáskörök csökkentésével ők is egyetértettek, de azokat nem annyira a köztársaságoknak akarták átadni, hanem nagyjából a piaci mechanizmusoknak és a társadalmi önszerveződéseknek. Ez a csoport tehát inkább liberális volt (s mint ilyen, kissé hajlott a nemzeti konfliktusok lebecsülésére), míg a horvát reformerek inkább nemzetiek, a szlovének pedig, akiknek a törekvéseiben a két motívum keveredett, ebből a szempontból köztes pozíciót képviseltek. A köztársaságok érdekellentéteinek és a reform-platformok különbségeinek jelentős szerepük volt abban, hogy a hatvanas évek végén megfogalmazódó, az eredeti kardelji-bakarići törekvéseknél radikálisabb reformelképzelések hívei között (akik többnyire 1966-68-ban csúcspozícióba került fiatalabb politikusok voltak, és akiket eleinte Kardelj és Bakarić Titóval együtt támogatott), nem jött létre összefogás. Ráadásul egyetlen köztársasági pártban, és így természetesen a szövetségi pártelnökségben sem került olyan egyértelmű fölénybe a reformerek új hulláma, mint a Tripalo-Dapčević-szárny a horvát KSZ-ben. Mindez megkönnyítette politikai megsemmisítésüket.

A válságsorozat tapasztalatai nyomán Tito a központi hatalom megerősítésére és a „rendcsinálásra” helyezte a hangsúlyt. Az 1972. október 9–12-i belgrádi szerb pártaktíván elmondott beszédében az idős, akkor már 80 éves, de a stratégiai döntéseket továbbra is kézben tartó párt- és államelnök élesen bírálta a szerb köztársasági vezetést. A következő hetekben Nikezić több köztársasági és vajdasági vezetővel együtt lemondott, miként a szlovén Kavčič és a macedón Crvenkovski is. Ezzel a tisztogatási hullám elérte ezeket a köztársaságokat is, bár nem vált olyan mértékűvé, mint Horvátországban. A radikális baloldali értelmiségiek Praxis-körét ugyancsak felszámolták, jórészt őket tartva felelősnek az 1968. júniusi belgrádi újbaloldali diáktüntetésekért. De bármennyi bíráló érte is a nacionalista partikularizmusokat, a jugoszláv állam föderatív felépítésének a megszüntetésére *nem történt kísérlet*. Sőt a politikai rendteremtés után a horvát, szlovén, macedón és albán követelések jelentős részét teljesítették. Az 1974-es alkotmány a legfontosabb államügyekben megerősítette a köztársaságok és a tartományok szerepét, a fejletlen területek támogatására még 1965-ben létrehozott Szövetségi Alap felállításával mérsékelte a redistribúciót (az Alapot a jugoszláv társadalmi termék nem egészen 2 %-a alkotta), az 1977-es devizatörvény pedig lehetővé tette a köztársaságok által megtermelt deviza nagyobb hányadának az otthontartását. Így az engedményekkel párosított rendpárti konszolidációs politikával akkor még sikerülhetett megőrizni Jugoszlávia egységét. Az 1970-es évek elején még létezett egy működőképes szövetségi központ, még széleskörű egyetértés övezte a föderatív Jugoszlávia eszményét (mint a vitákból láttuk, nem az adott konkrét formáját; de a föderatív alapelveken túlmutató radikális követelések csak a horvátok egy részében merültek fel), és persze mások voltak a nemzetközi körülmények is. A konszolidáció azonban együttjárt a *pártállami restaurációval*. Ezért Jugoszlávia ahelyett, hogy a reformévekben megragadta volna a demokratikus föderációvá válás (alighanem utolsó) esélyét, megmaradt a (mostmár különben valódi) köztársasági és tartományi autonómiákat magába építő pártállami formációnak.

Mint láthattuk, az 1960-as évek politikai csatározásai sok témakört öleltek fel, de egyik központi elemük a köztársaságok és a szövetségi központ viszonya volt. A nemzeti kérdések valóságos bonyolultsága addigra áttörte azt a bürokratikus leegyszerűsítést,

amely a titói föderalizmus eredeti rendszerét jellemezte. A rendszer „negatív föderalizmusa”, vagyis hogy a nemzetek és a köztársaságok egyenlőségét jóformán a centralizált jugoszlávista pártállami csúcsnak való egyforma alárendeltségre korlátozta, nyilvánvalóan nem lehetett perspektivikus megoldás. A korai kommunista illúziók kimerülésével ezt mind többen felismerték, és véleményüknek a politikai légkör enyhülésével mind többen hangot is mertek adni. Ráadásul választ kellett találni több olyan nemzetek közötti problémára is, amelyek már *újonnan*, az AVNOJ-i föderalizmus létrehozása után keletkeztek. Ezek főképp az öngazgatás politikájával, a gazdasági kérdésekkel, valamint a kezdődő politikai generációváltással függtek össze. Az eredetileg munkásöngazgatás-centrumúként értelmezett új szocializmus-felfogást Edvard Kardeljnek, a titói vezetés főideológusának a szellemi vezérletével a JKSZ fokozatosan az *általános társadalmi öngazgatás* koncepciójává szélesítette, amely szerint minden társadalmi szubjektumnak joga van saját ügyei önálló intézésére. Ez a szemlélet eleinte ellentmondásos hatással volt a föderális viszonyokra (mivel a vállalati és kommunális szinteket preferálta), ugyanakkor a koncepció szellemében a nemzeteknek és nemzetiségeknek is joguk volt az öngazgatásra. Annak elsődleges színterét pedig a köztársasági-tartományi szintben határozták meg, így ez a közbülső szint nemcsak a községekkel, hanem a föderációval szemben is erősebb pozíciókhoz juthatott, hiszen az eredetileg a szuverenitás elsődleges letéteményesének számító föderációt átminősítették a közös érdekek megvalósításához szükséges „technikai eszközzé”. Összefüggött az öngazgatás ideológiájával az 1965. évi gazdasági reform is, mert a piacosító-decentralizáló reformokkal a vállalati önállóságot nemcsak a gazdasági racionalizálás érdekében kívánták megteremteni, hanem mint az „öngazgatás gazdasági alapját” is. Csakhogy az egyes vállalatok nem pusztán gazdasági szervezetek voltak, hanem egyúttal szerb, horvát, szlovén stb. vállalatok is - ezért a gazdaság decentralizálása és deetatizálása azonnal nemzeti kérdéssé vált, s nem maradhatott meg „egyszerű” gazdaságpolitikai, beruházás-allokálási stb. problémának: például a horvát reformerek fő gazdasági követelése (a devizával az a vállalat rendelkezzen, amely megtermeli) nyilvánvalóan a fejlett köztársaságoknak kedvezett volna. Így azt, hogy a decentralizációs törekvések főleg a horvát és szlovén oldalon váltak erőssé, jórészt éppen a gazdasági motívumok magyarázzák, mert ez a két legfejlettebb köztársaság csökkenteni akarta a jövedelmek számukra hátrányos szövetségi újraelosztását.

A régi föderáció reformját „alulról”, a valós önállóság hiányosságaiból és gazdasági okokból követelő társadalmi nyomás találkozott tehát bizonyos „felülről” érkező kezdeményezésekkel: az öngazgatás ideológiájával és bizonyos pragmatikus hatalmi megfontolásokkal. Az idő múlásával ugyanis egyre inkább megkopott a rendszernek és uralkodó elitjének a partizánháborúból és az antikominformista ellenállásból származó legitimitációja, ezért a területi elv szerint szervezett pártoligarchia a nemzeti-regionális érdekek fokozottabb képviselésével (is) kívánt magának pótlólagos legitimitációt szerezni. Másrészt az 1960-as évek közepétől mind nyilvánvalóbb lett az 1941-45-ös partizánvezérek kiöregedése és gyorsuló távozása a politikai színtérről. Ez a generáció a nacionalizmussal szemben egyfajta „személyi biztosítékot” képezett (most tekintsünk el a más szempontok szerint lehetséges megítélésüktől), és a kiöregedésükkel keletkező űrt a Tito–Kardelj vezetés olyan intézményes biztosítékokkal próbálta betölteni, amely egyaránt garantálta volna a köztársaságok önállóságát,

összetartozását és kiegyensúlyozását. Különböző indíttatású törekvések találkoztak tehát a decentralizáció platformján, együttesen nyitva utat az állam tényleges föderalizálásának. Ez lényegében, ahogy M. Beckmann-Petey írja, „...a politikai ésszerűség aktusa volt a centralista államberendezkedés két sikertelen kísérlete... a monarchista-unitáris és az adminisztratív-szocialista formák után”.¹¹¹

A folyamat persze nem ment konfliktusok nélkül. Az a partizánvezérkar, amely hitt abban, hogy a délszláv nemzetek a szocialista fejlődés során néhány nemzedék alatt egységes jugoszláv néppé olvadnak össze, csak az 1964. december 7-13-i VIII. pártkongresszuson tűzte újra a politika nyilvános napirendjére a nemzeti kérdést. A kongresszus tévesnek minősítette azokat a nézeteket, amelyek szerint a szocializmus fejlődése máris túlhaladta volna a nemzeti jelleget. Ezért a nép egységének nem az egységes jugoszláv nemzet megteremtésével, hanem a nemzetek közötti egyenjogú viszonyok biztosításával történő garantálására hívott fel. Ez a felfogás különbözött a köztársasági szintet lebecsülő 1963-as alkotmány filozófiájától, amely alkotmányt többek között emiatt társadalmilag is mind több kritika ért. A jugoszláv föderációt centralista módon interpretáló nézetek mögött rendszerint a délkeleti politikusok álltak (akik közül a központi támogatásoktól függő, de a szerbektől is tartó kisebb köztársaságok képviselői inkább közvetlenül az erősebb szövetségi hatalom hívei voltak, a szerbiai politikusok viszont inkább a legnagyobb tagállam, a szerb köztársaság hegemon pozíciójára törekedtek), a decentralista nézet mögött pedig általában a köztársaságok gazdasági önállóságára törekvő szlovén és horvát politikusok. Így az 1963-as alkotmányt már néhány év múlva revideálni kezdték. 1967. március 28-án és április 18-án, 1968. december 18-án és 1971. június 30-án összesen 42 alkotmánymódosító rendelkezést hoztak, amelyek egy része az öngazgató társadalmi-gazdasági rendszer módosításához kapcsolódott, más része pedig az államszervezet átstrukturálásához. Ez utóbbi szempontból a három legjelentősebb változást a köztársasági és a tartományi szint jogainak a bővítése, a Népek Tanácsának mint önálló kamarának a visszaállítása, valamint a JSZSZK Elnökségének mint a föderális egységek delegáltjaiból álló kollektív államfői testületnek a létrehozása jelentette. Az 1971 utáni tisztogatások átmenetileg megakasztották a föderációs reformot, de az 1974-es alkotmány újra átvette a decentralizáció logikáját, és igyekezett egységes rendszerre ötvözni az előző évek alkotmánymódosításait.

A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság

Bár a titói állam már az 1963-as alkotmány óta a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság nevet viselte, a JSZSZK-ra szignifikánsan jellemző államjogi szerkezetet valójában csak az 1974. február 21-én elfogadott harmadik, és egyben utolsó alkotmány teljesítette ki.¹¹² Ennek az alkotmánynak az alapvető államjogi újítása az

¹¹¹ M. Beckmann-Petey: *Der jugoslawische Föderalismus*. Oldenbourg, München, 1990. 356–357.

¹¹² Az alkotmányt 1981 júniusában és 1988 novemberében több ponton módosították, részben egyes állami tisztségek betöltésének az újraszabályozása, részben az öngazgatású gazdasági

volt, hogy több megoldása *konföderatív jelleggel* bírt, noha Jugoszláviát továbbra is szövetségi államként határozta meg. Ezzel lényegesen megváltoztatta az ország föderális rendszerét, olyannyira, hogy a titói államot államjogi értelemben két különböző, sőt egymással részben ellentétes periódusra tagolta, az 1974 előtti és utáni Jugoszláviára. A jugoszláv szocialista hagyományoknak megfelelően az alkotmány igen részletező volt: egy terjedelmes preambulum mellett 406 szakaszra tagolt tételes joganyagot tartalmazott. Az alkotmányozói szándék igyekezett olyan részletesen rögzíteni a társadalmi és az államélet szabályrendszerét, hogy az alkotmány a gyakorlatban közvetlenül (további, végrehajtó jellegű törvények és rendeletek nélkül) is alkalmazható legyen.

Az állami berendezkedést illetően¹¹³ az új alkotmány legfontosabb újításai az 1963-as alkotmányhoz képest az alábbiak voltak. Visszaállították a *kétkamarás szövetségi parlamentet* (ld. az alkotmány 282–312. szakaszát) A 220 tagú Szövetségi Tanácsot a Dolgozó Nép Szocialista Szövetsége (népfront) jelölőlistája alapján a községi képviselőtestületek tagjai választották meg, az általános választási ciklushoz igazodva négy évre, köztársaságonként 30, tartományonként pedig 20 főt. A felsőház szerepét betöltő Köztársaságok és Tartományok Tanácsának köztársaságonként 12, tartományonként 8 tagja volt, vagyis összesen 88, akiket a nyolc regionális parlament választott. A döntéseit részben önálló, részben együttes üléseken meghozó két kamara egyenjogú volt, de a Szövetségi Tanács továbbra is megőrizte bizonyos fokú primátusát, pl az volt jogosult az alkotmány módosítására. Általánosságban az alsóház döntött a politikai, a felsőház a gazdasági jellegű törvényekről, s együtt választották meg a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás vezetőit (kormány, alkotmánybíróság, legfelsőbb bíróság, amelyeknek a megválasztásánál szintén tekintettel kellett lenni a köztársaságok „egyenjogú” és a tartományok „megfelelő” képviselőire). Az alkotmány megerősítette a *JSZSZK Elnökségének* a pozícióját (313–332. szakasz). A középerős elnökihez hasonlítható jogkörű államfői testület, amely a fegyveres erők kollektív főparancsnoka is volt, a nyolc föderális egység 1-1 delegáltjából állt, akiket a köztársasági illetve tartományi parlamentek választottak négy évre, s akik évente rotációs sorrendben választottak maguk közül elnököt. Ez az államfői struktúra persze csak 1980. májusa után működött így, mert addig a JSZSZK Elnökségének hivatalból tagja és elnöke volt Tito, aki funkcióját időbeni korlátozás nélkül betöltő köztársasági elnökként egyszemélyben is gyakorolhatott több elnökségi jogkört (333. szakasz). A kompetencia-megosztást illetően az alkotmány a kooperatív föderalizmus szellemét idézte. A föderáció jogait és kötelezettségeit taglaló szakaszok (280-281.) szerint a föderáció szerveinek szinte minden állami reszortterületen voltak jogosítványai, de döntően a nemzetközi kapcsolatok, honvédelem, állambiztonság, az

rendszer racionalizálása és piaci megreformálása céljából, de ezeket a módosításokat a föderális államszervezet szempontjából mellékesnek tekinthetjük.

¹¹³ Jelen írás témája a föderalizmus és a nemzeti kérdés viszonya, ezért számunkra ezúttal a jugoszláv *állam* szövetségi szerkezetének a bemutatása lényeges. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a sajátos titói szocialista doktrínák miatt a föderalizmus nem csupán állami struktúra volt, hanem bizonyos értelemben az öngazgatásos gazdasági rendszer és a társadalmi szervezetek általános szervezőelveként is funkcionált. Erről a *nem-állami föderalizmusról* ld. Juhász J.: *A jugoszláv öngazgatási modell*. Múltunk, 2001/2–3.

egységes piac biztosítása és a fejletlen területek támogatásának a szabályozása tartozott szövetségi jogkörbe. Az alkotmánymódosításra (398-403. szakasz) a Szövetségi Tanács volt jogosult, de csak ha a nyolc köztársasági és tartományi parlament mindegyike kinyilvánította előzetes egyetértését; ha hiányzott akár csak egyetlen regionális parlament igenje, akkor az adott ügyet csak egy év múltán lehetett újra napirendre tűzni.

Az alkotmány megerősítette a *köztársaságok* és a *tartományok* önállóságát és államiságát, a két tartományt pedig a föderáció konstitutív elemének minősítette. A köztársasági-tartományi parlamentek, valamint a községi képviselőtestületek háromkamarás felépítésűek lettek: a társultmunka-tanács, a községek tanácsa (községi szinten a helyi közösségek tanácsa) és a társadalmi-politikai tanács keretében végezték munkájukat, az utóbbi némi primátusával. A decentralizáció elsődleges címzettjei ezúttal a köztársaságok és a tartományok lettek. Megerősödött a gazdasági önállóságuk (például saját nemzeti bankot kaptak), s mint már utaltunk rá, a területvédelmi rendszerben hadügyi funkcióhoz is jutottak.

Az alkotmány további fontos újítása volt, hogy végleg önálló nemzetnek ismerte el a boszniai és szandzsáki *délszláv muzulmánokat*. Mint a titói föderalizmus eredeti elveinek a felvázolásakor már utaltunk rá, a muzulmánokat kezdetben a JKP sem tekintette nemzetnek. Ennek részben teoretikus bizonytalanságok voltak az okai (konstituálhat-e csupán a vallás egy nemzetet?), részben pedig politikai megfontolások: nem akarták „feleslegesen” ingerelni a szerbek és horvátok érzelmeit, ráadásul mivel a partizánok között kevés volt a muzulmán, nem is voltak igazi lobbistái a JKP-ban a muzulmánok nemzeti elismertetésének. Ezért kezdetben nemzetileg bizonytalan hovatartozású vallási közösségként határozták meg őket. Azután az 1961-es népszámláláson már bevezették a „muzulmán etnikum” kategóriáját, majd 1968-ban a szövetségi és a boszniai párt-KB is állást foglalt a muzulmánok nemzetté nyilvánítása mellett. Ebben a nemzet-elismerési (a horvát és az 1968-ban még hangosabban tiltakozó szerb nacionalizmus szerint mesterséges nemzet-csinálási) folyamatban több tényező játszott szerepet. Egyrészt az elnemkötelezettség külpolitikája, mert a mozgalom keretében Jugoszlávia sok iszlám állammal törekedett együttműködésre, ezért jobban odafigyelni kényszerült a saját muzulmánjaira is. A boszniai demográfiai változások is megkövetelték a nagyobb odafigyelést, mert az 1960-as években a szerbek helyett a muzulmánok lettek a köztársaság legnagyobb népcsoportja. A muzulmán származású politikusok is szorgalmazták a nemzetté nyilvánítást, köztük Džemal Bijedić, a repülőbalesetben meghalt 1971-77 közötti szövetségi kormányfő. Ezek mellett Bosznia-Hercegovinának mint tagköztársaságnak a stabilitását is erősíthette, hogy „saját” nemzetet kapott.

A délszláv muzulmánok nemzeti elismerésének alapvető okát azonban az jelentette, hogy az 1878 után az iszlám egyetemességtől elszakadt muzulmán népesség (amely addig egyszerűen az iszlám világ részeként tekintett önmagára) nem bizonyult integrálhatónak a keresztény tradíciójú szerb és horvát nemzetek egyikébe sem. A világi értelmiség szűk körében volt ugyan fogékonyság a horvát identitás vállalására vagy - kisebb mértékben - a szerbséghez tartozás elismerésére (1945 után ez utóbbi politikai opportunizmusból kissé még erősödött is), de egyik sem hatotta át a muzulmán tömegeket. Nem jártak sikerrel azok a kísérletek sem, hogy közvetlenül a

„jugoszlávságba” integrálják őket (az 1961 előtti népszámlálásokon „nemzetileg meghatározatlan jugoszlávként” is bevallhatták magukat), mint ahogy Bosznia egykori osztrák-magyar kormányzójának, Kállay Béninek az a próbálkozása sem, hogy muzulmánokra alapozott boszniai államnemzetet hozzon létre. Végeredményben - E. Gellner szavaival - „Boszniában az ex-muzulmán népesség nem kevés fáradsággal végül biztosította magának azt a jogot, hogy önmagát mint muzulmánt jelölhesse meg, amikor a népszámláláskor kitölti a „nemzetisége” rovatot. Ez nem azt jelentette, hogy ezek mindannyian hívő és gyakorló muzulmánok voltak, és még kevésbé azt, hogy a Jugoszláviában élő más muzulmánokkal vagy ex-muzulmánokkal, például a koszovói albánokkal azonos nemzetnek tekintették magukat. Ezek szerbhorvátul beszélő és muzulmán kulturális háttérrel rendelkező szlávok leszármazottai. Ők csak azt gondolták, hogy nem tekinthetik magukat szerbnek vagy horvátnak (annak ellenére, hogy nyelvük azonos a szerbekével és a horvátokéval), mivel egy ilyen típusú azonosítás hallgatólagosan azt jelentette volna, hogy ortodoxok vagy katolikusok.”¹¹⁴

Az alkotmány alapvetően megváltoztatta *Koszovó* és a *Vajdaság* státuszát. A két tartomány továbbra is Szerbia része maradt, de gyakorlatilag (az leszámítva, hogy nem volt elszakadási joga és hogy valamelyest kisebb volt a szövetségi képviselete) köztársasági jogositványokhoz jutott. Az átalakításnak a két tartomány esetében némileg eltérő indokai voltak. Az albán többségű Koszovó esetében inkább egy régóta súlyos kisebbségi probléma megoldási kísérlete, a szerb többségű Vajdaság esetében pedig inkább a regionális szempontok játszottak szerepet.¹¹⁵ A második világháború előtt minden kisebbségi jogtól megfosztott albánok helyzetét az 1960-as évek közepéig egyfajta kettősség jellemezte. Rendelkeztek bizonyos kulturális lehetőségekkel (anyanyelvi iskolák, albán sajtó), központi költségvetési támogatásban részesültek az albánlakta területek (minthogy az ország legelmaradottabb régióját alkották) ugyanakkor az autonómia csak Koszovóra vonatkozott, a többi albánlakta területre nem, ráadásul szoros politikai és adminisztratív ellenőrzés alatt tartották Koszovót. Ennek egyik oka az volt, hogy ne provokálják a szerb nacionalizmusnak Koszovóhoz, a „szerbség szülőföldjéhez” fűződő érzelmeit (ráadásul a jugoszláv biztonsági erőiben eleve nagy volt a szerbek aránya), a másik pedig az, hogy valóban kétséges volt az albánok állami lojalitása. Ez az illojalitás megnyilvánult az 1968. novemberi albán diáktüntetésekben is, amelyen olyan követelések hangzottak el, hogy (az összes albánlakta területekre kiterjesztendő) Koszovó váljék Jugoszlávia hetedik tagköztársaságává. Ez a követelés egyeseknek egyszerűen csak a Szerbiától való

¹¹⁴ idézi S. Selenic: *Kulcsszó a tolerancia*. Limes, 1992/7–8. 35. Bevezették a „jugoszláv nemzetiség” kategóriáját is, ami nem a délszlávok összességét jelentette, hanem egy hetedik egységet. Leginkább a vegyes házasságokból származók, valamint a kifejezetten összjugoszláv intézményekhez (tisztikar, stb.) tartozók vallották magukat jugoszláv nemzetiségűnek, az 1961-es népszámláláson 300 ezren, 1981-ben 1,2 millióan, a nacionalista légkörű 1991-es évben viszont már csak 800 ezren. A népszámlálásokon egyébként nem volt kötelező nyilatkozni az etnikai hovatartozásról, sőt regionális bevallásra is volt mód: lehetett például valaki egyszerűen „isztriai”.

¹¹⁵ 1981-ben az albánok aránya Koszovóban 77 % volt, ezzel szemben a legnagyobb vajdasági kisebbség, a magyarok aránya a tartományban csupán 19 % volt az 54 %-os szerb többség mellett.

elszakadás miatt lett volna fontos, másoknak viszont azért, mert Koszovó tagköztársaságként hozzájutott volna a Jugoszláviából való kiválás jogához is.

Az 1960-as évek közepétől az albánok számára több pozitív változás következett be. Koszovó körzetiről tartományi rangra emelkedett és Ranković bukásával lekerült róla a szoros szerb adminisztratív ellenőrzés. Tovább bővültek az albánok kulturális lehetőségei (az eredetileg a belgrádi egyetem kihelyezett tagozataként létrehozott priština-i egyetemet önállósították), az pedig még fontosabb volt, a tartomány etnikai jellegéhez igazodva az albánok, ha nem is etnikai többségük arányával teljesen azonos mértékben, de többségbe kerülhettek a vezető posztokon, a hatalmi apparátusban és a tartományi pártszervezetben. Így az albánoknak (pontosabban meghatározó többségüknek¹¹⁶) a státusza megváltozott: szerbiai kisebbségből koszovói többséggé váltak egy olyan föderációban, amely kordában tartotta a nagyszerb nacionalizmust (is). Lényegében ekkor villant fel először az a történelmi távlat, hogy az albánok lehetnek egyenjogú jugoszláv állampolgárok albánként, asszimiláció nélkül is. Ez a változás - azzal együtt, hogy Jugoszláviában összehasonlíthatatlanul jobbak voltak az életkörülmények mint Albániában, amit a titói rendszer éppen az albánok megnyerése érdekében igyekezett is kidomborítani - csökkentette az albánok illojalitásának mértékét és megnyitotta az albán kisebbség integrálásának a lehetőségét.

A *Vajdaság* Koszovóval azonos államjogi státusszal bírt, a gyakorlatban azonban az autonómia mást jelentett, részben történelmi okokból, részben a Vajdaság szerb etnikai többsége miatt. Mint közismert, a vajdasági autonómia eredetileg a magyarországi szerb mozgalmak követelése volt, s először 1849-ben a Habsburg-kormányzat hozta létre a Vajdaságot. A szerb remények azonban nem váltak valóra, mert a bánági területekkel összevont tartományban a szerbek kisebbségben voltak, autonómiáról pedig a Bach-korszakban szó sem lehetett. 1860-ban felszámolták a terület különállását, de a csalódás ellenére a Vajdaság újbóli felállítása a magyarországi szerb törekvések szerves része maradt. Ennek jegyében deklarálta 1918 novemberében a frissen felállított vajdasági (de szinte kizárólag szerbekből álló) parlament a Vajdaság Szerbiához csatlakozását. A tartomány politikai-közigazgatási egysége azonban most is csak átmenetinek bizonyult: az SZHSZ-Királyság stabilizálódásával előbb részekre bontották, majd a Duna-bánságba olvasztották. 1945-ben Szerbia autonóm tartományaként ismét felállították a Vajdaságot, valódi tartalmat azonban csak az 1960-as évektől kapott az autonómia, végleges formáját pedig az 1974-es alkotmánnyal nyerte el. Akkor a Vajdaság is csaknem tagköztársasági jellegű önkormányzatot kapott, teljes állami struktúrával és közvetlen szövetségi képvisellel.

Az autonóm Vajdaságnak a föderációba való beépítése egyrészt az államjogi egyensúlyozás titói politikájából, másrészt a vajdasági régió sajátosságaiból fakadt. Ezen sajátosságoknak azonban csak egyike volt az etnikai tarkaság. A régi gazdasági arculata (a jugoszláv átlagnál fejlettebb, illetve agrárjellege) és a vajdasági „őshonos szerbségnek” a belgrádi centralizmustól való idegenkedése fontosabb szempontok

¹¹⁶ A macedóniai, valamint a kisebb létszámú montenegrói és dél-szerbiai albánok státusza nem változott, de ez akkoriban nem vált jelentős politikai problémává. A reformkorszakban az ő helyzetük is javult, ráadásul hagyományosan az albán mozgalmak perifériáját alkották, és legnagyobb tömbjük, a macedóniai, nem is állt közvetlenül szemben az albánság fő ellenségének tekintett szerb nacionalizmussal.

voltak – az egyensúlypolitika után persze, amelyet a szerb nacionalizmus nem ok nélkül, de a Vajdaság esetében is leegyszerűsítve az „oszd meg és uralkodj” elvének tekintett –, s csak ezek mellett kapott szerepet az, hogy a vajdasági etnikai mozaik kisebbségeinek is élhetőbb világot teremtsenek. A vajdasági kisebbségek, így a legnagyobb létszámú magyarok helyzete valóban jobb volt az autonómia korszakában mint korábban, mert az a centralizmusnál kisebbség-barátabb közigazgatási formát jelentett. A vajdasági autonómia mégsem kisebbségi autonómia volt, hanem olyan területi önkormányzat, amelynek arculatát a régió többségi szerb népessége adta meg – a koszovói autonómia viszont az albán többség miatt betölthetett albán önkormányzati funkciókat.¹¹⁷

A szuverenitásnak a szövetség és a tagállamok közötti újrafelosztását tekintve az 1974-es alkotmány folytatója volt az 1960-as évek reformtörekvéseinek. Ebben a tekintetben tehát *előrelépést* jelentett, ugyanakkor más vonatkozásban számos *retrográd* eleme volt. Ezek főképp az 1970-es évek elején bekövetkezett rendpárti fordulattal függtek össze. A reformpolitikának a Tito–Kardelj-vezetés általi feladása, pontosabban a pártállam decentralizációjának a szintjén való megállítása nem a köztársaságok önállósági igényei miatt következett be. Az igazi okok a reformoknak az állami stabilitást (néha kifejezetten nacionalista módon) fenyegető kísérőjelenségei, valamint az eredeti öngazgatási doktrínákon túlmutató, és ezzel a párt hatalmi monopóliumát (beleértve az egyes köztársasági vezetőségek belső, „hazai” hatalmát is!) veszélyeztető modernizációs tendenciái voltak. Ezért az államjogi változtatások mellett 1971–196-ban átszervezték a teljes társadalmi-gazdasági intézményrendszert is, hogy a párt újra közvetlenebbül ellenőrizhesse a folyamatokat (bár az 1965–1966 előtti állapotokhoz nem tértek vissza). Ebbe a folyamatba illeszkedett az 1974. május 24-30-án megtartott rendpárti szellemű *X. pártkongresszus* is, amely megerősítette a jugoszláv munkásosztály nemzeti hovatartozáson túlmutató politikai egységének a doktrínáját, és a pártéletben az előző évek föderalizálódó tendenciáival szemben ismét megerősítette a centralizmust: visszaállította például a Központi Bizottságot és az átszervezett Elnökséget a KB szervévé minősítette vissza. A modernizációs folyamatok megakasztása azonban olyan *nacionalizáló politikai hatással* járt, amilyenre talán az új rendszer megalkotói sem számítottak. A föderatív keretekben ugyanis (bár csak meghatározott mértékig, de nyíltan) hangot lehetett adni a különböző köztársasági érdekeknek, ellenben nem lehetett senki egy-egy szociális réteg autonóm szószólója vagy valamely alternatív ideológia képviselője. Egy nemzeti vitákra amúgy is hajlamos országban tehát a rendszer azzal, hogy a köztársasági autonómiák elismerésével párhuzamosan megakasztotta a politikai demokratizálódást és a társadalmi modernizációt (a piaci reformok helyébe lépő „megegyezésez gazdasággal”, a pluralizálódás leblokkolásával, az ideológiailag oly nagyra becsült önkormányzatok bürokratikus sematizmussá silányításával), maga is a könnyebb ellenállás irányába, a

¹¹⁷ A Jugoszláviában élő többi, az albánokhoz és magyarokhoz képest kisebb nem-délszláv nemzetiségek (az 1981-es népszámlálás szerinti csökkenő sorrendben: romák, törökök, szlovákok, románok, bolgárok, ruszinok, csehek, olaszok), valamint a még kisebb, néhány ezres etnikai csoportok (németek, ukránok, oroszok, zsidók, görögök, lengyelek, osztrákok, illetve az egyes becslések szerint a hivatalos 32 ezernél sokkal népesebb vlahok) általában települési koncentrátságuk arányában rendelkeztek nyelvhasználati-kulturális lehetőségekkel, éppúgy mint a nem koszovói és vajdasági albánok, illetve magyarok.

köztársaság-közi viták síkjára terelt minden konfliktust, azaz hozzájárult a politikai konfliktusok nacionalizálódásához.

Az új alkotmány mindenekelőtt abban mutatott konföderatív logikát, hogy minden korábbinál nagyobb hangsúlyt helyezett a szövetségi intézmények felépítésének és döntéshozatalának a *konszenzuális jellegére*. Az alkotmány a hatáskörök újrafelosztásával minden korábbinál jobban megerősítette a köztársaságokat és a tartományokat (bár a gyakorlatban ez igazán csak 1980 után mutatkozott meg), másrészt a szövetségi intézményeket következetesen a föderális egységek paritásos képviselőjére alapozta (miáltal az alsóház-jellegű Szövetségi Tanácsban is megszűnt az állampolgári képviselő elve), harmadrészt az alkotmánymódosítási procedúrát a konszenzus-elvre építette. A konföderatív-konszenzuális logikát tovább erősítette az a tény, hogy kiterjesztették a *politikai rendszer egészére*. Ugyanis a szövetségi pártvezetőséget is eszerint alakították át, például Tito halála után a JKSZ KB Elnökségének elnökét évente választották a nyolc tagpárt rotációs sorrendjében. Ezzel újra megkezdődött a *pártföderalizálódás*, és szövetségi szinten fokozatosan kialakult egy kvázi-többpártrendszer: a Jugoszláv Kommunista Szövetség kilenc pártszervezet (a nyolc regionális tagpárt és a JNA-pártszervezet) egyre nehezebben működő koalícióvá vált.

Mint láthatjuk, az új államjogi konstrukció a nemzetek és a köztársaságok közötti egyensúly biztosítását a konszenzuális-konföderális eszközök előtérbe állításával kísérte meg. Hogy megelőzze a legnagyobb nemzet, a szerbek egyetlen nacionalista politikai közösségbe koncentrálódását és a nagyszerb uralom felújulását, valamint a szerbek és horvátok konfliktusainak az egész országra nézve végzetessé fajulását, a titói rendszer a hagyományos jugoszláv politika periférikus területeit favorizálta (Montenegrót, Boszniát, Macedóniát, a Vajdaságot és Koszovót), valamint a Szerbián kívüli szerbeket és Szlovéniát. Részben ebből az egyensúlyozó törekvésből fakadt az is, hogy a köztársaságok közül csak a legnagyobbat, Szerbiát (kon)föderálták, és máshol nem alakítottak ki tartományokat (a „perifériák favorizálásának” volt valóságos etnikai, történeti vagy gazdasági racionalitása, mostani szempontunkból azonban a kiegyensúlyozó szándék az érdekes, illetve az, hogy egyetlen más köztársaságban sem alakítottak ki belső autonómiákat, holott Horvátországban, Boszniában vagy Macedóniában is lehetett volna alapja). Ugyancsak része volt a kiegyensúlyozó szándéknak a muzulmán délszlávok nemzeti elismerése. Mindezek alapján elmondhatjuk, hogy az 1974-es alkotmány a kisebb nemzeteknek és köztársaságoknak a relatíve nagy szerb tömbbel való egyensúlyát nemcsak a kicsik pozitív diszkriminációjával próbálta meg biztosítani, hanem a szerb oldal bizonyos mértékű *diszkriminálásával* is. Ez a konstrukció kompromisszum volt, amely a szlovén-horvát felet sem elégítette ki teljesen, nem oldotta meg tartósan az albán kérdést, ugyanakkor ellentmondásos helyzetbe juttatta a szerbeket. Ez utóbbi probléma különösen az 1980-as évek végétől éleződött ki, amikor felgyorsult Jugoszlávia spontán konföderálódása. Amíg ugyanis Jugoszlávia államként funkcionált, addig Szerbia „feldarabolását” ellensúlyozhatta a szerbeknek a szövetségi apparátusban és a vegyeslakosságú régiókban betöltött kiemelt szerepe, a tartományok külön szövetségi képviselője (mert így a nyolctagú párt- és államelnökségekbe elvben akár hat-hat szerb politikus is bekerülhetett!), valamint az az államszervezési alapelv, hogy Jugoszlávia nemcsak köztársaságok, hanem nemzetek közössége is. Ezért a délszláv nemzetek tagjai nem

minősültek kisebbséginek még akkor sem, ha nem „anyaköztársaságaikban” éltek. Így például Horvátország az alkotmányos koncepció szerint a horvátok és az ottani szerbek, Bosznia-Hercegovina pedig a boszniai muzulmánok, szerbek és horvátok állama volt, nem pedig horvát vagy bosnyák-muzulmán nemzeti köztársaság. A szövetségi hatalom erodálódásával megindult konföderálódás ezt az alaphelyzetet ingatta meg, perspektivikusan kisebbségi sorba juttatva mindazokat (az addig „államalkotó”) délszlávokat, akik nem az „anyaköztársaságaikban” éltek.¹¹⁸ Nemcsak a Szerbián kívüli szerbeket persze, hanem a boszniai és vajdasági horvátokat, vagy a szandzsáki muzulmánokat is. De a legnagyobb mértékben valóban a szerbeket, mert ők voltak Jugoszlávia földrajzilag legszétszóródottabb népe (évszázados folyamatok eredményeként, és csak kisebb mértékben az 1918 utáni telepítések következtében), akik a nyolc föderális egységből hatban éltek nagyobb számban. Az eredetileg a szerb dominanciát korlátozni-ellensúlyozni akaró 1974-es rendszer tehát a nemzetállami logikájú konföderálódás keretévé válva nemcsak hegemoniájuk elvesztésével fenyegette a szerbeket, hanem a „trianonizálódással”, a nemzet állami szétdarabolódásával is.

Tito 1980. május 4-i halálával megszűnt a köztársasági elnöki poszt. Az államfői és hadsereg-főparancsnoki feladatokat végérvényesen a JSZSZK Elnöksége vette át. A Jugoszláv Kommunista Szövetség új vezetése szintén a kollektív elven alapult, s a pártelnöki jogosítványok a KB Elnökségét illették meg. Mindkét testületnek volt persze (évente változó és gyenge jogosítványú) elnöke, de helyettük mindinkább a négyéves mandátumú és nagyobb operatív hatalmat birtokló kormányfő került előtérbe. Ezt a funkciót a poszt-titói korszakban a montenegrói Veselin Đuranović (1977-82), a horvát Milka Planinc asszony (1982–1986 – ő volt az első női kormányfő a balkáni államok története során), a boszniai horvát Branko Mikulić (1986-88) és a horvát Ante Marković (1989-91) töltötte be. Elsősorban rájuk várt volna az a feladat, hogy az 1970-es évek végétől Jugoszláviát is elérő gazdasági válságot és az 1981-ben újra felforrósodott koszovói kérdést rendezzék, majd hogy az 1987-88-tól robbanásszerűen felerősödő nacionalizmusokat megfékezzék. Ezeket a feladatokat azonban a szövetségi vezetés kollektív rendjének a béklyójában nem voltak képesek megoldani.

Ez a forma nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A kollektív vezetés valójában nem 1974-ben, hanem Tito halálakor lépett érvénybe, ezért fontos határkö Jugoszlávia politikatörténetében az 1980-as esztendő. Az 1970-es években ugyanis Tito személye volt – Đilas találó kifejezésével élve – a rendszer „egyetlen működő központi intézménye”, akinek személyes döntései gyakorlatilag felülálltak az alkotmányos szabályokon.¹¹⁹ Az 1974-es államjogi konstrukció működtetése a maga egyensúlyozó logikájával, elvileg nagyfokú konszenzusra törekvésével feltételezte volna, hogy a jugoszláv társadalom integrált, nagy belső kohéziójú politikai közösség legyen. De nem volt az, különösen az 1960-as évek végétől, ezért az érdekkonfliktusokból fakadó patthelyzeteket csak egy „rendszeren kívüli” hatalmi centrum autoratív döntéseivel lehetett feloldani. Valójában ezt a hatalmi centrumot testesítette meg Tito. A kollektív

¹¹⁸ Az etnikai és a közigazgatási határok eltérései miatt ez az arány kimagaslóan legmagasabb a szerbeknél (24, de ha a két tartományt is számítjuk, akkor 40 %), és a horvátoknál (22 %) volt - nem véletlen, hogy később ők szerették volna a határokat leginkább revidálni.

¹¹⁹ M. Đilas: *A párt romlásba sodorta az országot*. Cikkek a nemzetközi sajtóból, 1989/4.

vezetés viszont erre már nem volt képes, ezért fokozatosan megszűnt a szövetségi központ addigi (olyan amilyen, de létező) cselekvőképessége. A kollektív vezetés egy integrált, nem politikacentrikus, „már bejáratottan működő” országot elmenedzselhetett volna: annak idején az olasz gazdaság és társadalom sem omlott össze félévenként a félesztendőnkénti kormányválságok miatt. Jugoszlávia azonban nem volt egy „már magától is működő” ország, ráadásul az 1970-es évek végétől elérte a gazdasági válság, ami 21 milliárd dolláros külső adósságban, 1,2 milliós munkanélküliségben (a 800 ezer nyugati vendégmunkáson kívül) és 1989-re már 2600 %-osra gyorsuló inflációban nyilvánult meg. Állandó döntéskényszer volt tehát, viszont a rövid időre szóló és korlátozott mandátummal rendelkező szövetségi vezetők az erős és kompromisszumképtelen regionális központokkal szemben nem tudtak és mertek hosszabb távú döntéseket hozni – különösen operatív értelemben, mert irányelveket kötettségükre produkáltak –, és még kevésbé voltak képesek a végrehajtást megszervezni. Országos tisztviselőként is inkább saját köztársaságaik képviselői voltak, semmint szövetségi autoritások. Ilyenformán a kollektív vezetés kormányzati káoszba és - éppen a döntésképtelenség miatt - spontán konföderálódásba fulladt. Ezzel a jugoszláv szövetségi állam felmutatta a többnemzetiségű tekintélyuralmi föderációknak a politikai konfliktusok nacionalizálása mellett egy másik gyakori hibáját is: intézményesített hatalommegosztás helyett csupán valamifajta hatalommegoszlást produkált. Ilyenformán a kollektív vezetés egyetlen pozitívuma az volt, hogy hosszú időn át valóban megakadályozta egy „erős ember” és az általa reprezentált köztársaság túlhatalomhoz jutását.

A jugoszláv föderáció egy másik hiányossága arra mutatott rá, hogy egy többnemzetiségű szövetségi állam az etnikai és a közigazgatási határok nagyfokú különbözősége esetén nem épülhet a föderalizmusnak pusztán területális autonomizmusként értelmezett felfogására. Noha a jugoszláv szövetségi állam a maga elvi koncepciójában nemzetek uniója is volt, a gyakorlatban csak területi egységek (köztársaságok és tartományok) föderációjaként épült fel. Azonban etnikailag egyértelmű határokat megvonni csak kivételesen lehetett, ezért a hat köztársaságból öt (az egyetlen kivétel Szlovénia) maga is többnemzetiségű volt. Ez önmagában persze nem lett volna baj, de azzal járt, hogy az egyes köztársaságok nem válhattak egyik vagy másik nemzet integritásának, nemzeti-kulturális közösségként gyakorolt önkormányzatának a keretévé.¹²⁰ Ezt a problémát azzal próbálták megoldani, hogy az egyes nemzetek integritását az összállami egységgel biztosítják, illetve azzal, hogy a délszláv nemzetek tagjai sehol, „anyaköztársaságukon” kívül sem minősültek kisebbségnek. A tagállamokon belüli autonómiák kiépítését (Szerbia kivételével) vagy a tagállami határokat átívelő nemzeti intézmények létrehozását azonban elvetették. Ennek megfelelően például Horvátországnak volt autonómiája és nem a horvátságnak

¹²⁰ A nemzeti (nem egyszerűen területi) autonómia szempontból az egyetlen de facto kivételt a szlovének képezték, mert ők csaknem kizárólag a saját köztársaságukban éltek és azt 90 %-os többségként lakták. Ehhez bizonyos fokig hasonló volt a macedónok esete: ők is a saját köztársaságukban koncentráálódtak, de azt csak kétharmados többségként dominálták. Ezek a problémák egyébként elvben a két másik szocialista föderációban is fennálltak, de gyakorlatilag nem számítottak. A cseh-szlovák köztársasági és etnikai határok között ugyanis nem volt lényeges diszkrépancia, a Szovjetunióban pedig a köztársaságoknak sem volt érdemi autonómiájuk.

mint egészek: a horvátországi, boszniai és vajdasági horvátok nem szerveződhettek egységes és autonóm nemzeti közösséggé, nem alakíthatták ki az összetartozásnak a személyi elvű területi autonómiára épülő intézményeit. Erre nem léteztek közjogi keretek, a demokrácia hiánya miatt más formákban (pártokban, civil szervezetekben, kulturális szövetségekben) sem intézményesülhetett a nemzeti összetartozás, s több ok miatt (politikai diszkrimináció, a társadalom szekularizáltsága, egyházi konzervativizmus, a nemzeti és vallási határok diszkrpanciái) nem tölthettek be ilyen funkciót az egyházak sem. Ez politikai elégedetlenséget keltett, ráadásul az összállam sem tudott megbirkózni az integritás-kihívásokkal. Mert amikor az összállami egység erős volt, azaz a szerb nemzeti integritás követelményeihez állt közelebb, akkor mindenki másban a nagyszerb dominancia veszélyét idézte fel és legfeljebb a szlovén autonómia-igények minimumát elégíthette ki. Amikor pedig a központosítás *gyengébb* volt, azaz a nem-szerb nemzetek elvárásaihoz igazodott, akkor azt a szerbek élték meg nemzeti dezintegrációként. Az 1974-es alkotmány a gyengébb formát jelentette, ezért a szerbek többsége kezdettől idegenkedve szemlélte.

A nacionalizmusok újjáéledése

A jugoszláv föderáció adott konkrét formájának, pontosabban ezen forma gyenge teljesítményének nagy szerepe volt abban, hogy az 1980-90-es évek fordulójára az országban eluralkodott a szétválás pszichózisa. Ezen a ponton azonban utalnunk kell a korábban, a flamand és quebec-i szeparatizmus, valamint a szovjet felbomlás kapcsán már felvetett problémára, a közös akarat hiányára. A jugoszláv szövetségi állam sem csak az adott föderatív struktúrák hiányosságai miatt bomlott fel, hanem alapvetően azért, mert a délszlávok egy idő után már nem akartak közös államban élni. Ezért elvárásaiknak nyilvánvalóan nem felelhetett meg a föderáció, még megreformált formájában sem. Ezért a probléma lényegét azoknak az *integráló tényezőknek az erodálódása* képezi, amelyek 1918-ban és 1945-ben lehetővé tették Jugoszlávia létrehozását, illetve felújítását. Mint láthattuk, Jugoszlávia létezése egyfajta *kettős egyetértés*en alapult. Volt egy belső, délszlávok közötti egyetértés - nem konszenzus, de a szükséges mértéket 1918-ban és 1945-ben egyaránt elérő egyetértés - arról, hogy nekik maguknak szükségük van valamilyen államközösségre. Ez az elképzelés egyrészt a délszlávok közös identitásából, a jugoszlávizmusból származott, másrészt a szerbek állami egyesülési törekvéseiből, harmadrészt abból, hogy a 20. századi európai történelem nagy fordulópontjai a délszláv népeket ismétlődően politikai érdekközösségbe tömörítették: mindannyian tartottak előbb az osztrák-magyar, később az olasz és a német, majd a szovjet imperializmustól. Volt továbbá egy külső egyetértés is: mind a versailles-i, mind a jaltai világrend meghatározó nagyhatalmai az európai erőegyensúly szerves részének tekintették Jugoszláviát. Ez a kettős egyetértés semmissé vált a kilencvenes évekre. A kezdettől ismétlődő belső, elsősorban államjogi és gazdasági konfliktusok felőrölték a délszláv integralizmus eszméjét. A bipoláris világrend felbomlása után nem volt már olyan nagyhatalom sem, amelynek alapvető

stratégiai érdekei fűződtek volna Jugoszlávia fenntartásához.¹²¹ Végül pedig - és alighanem ez a legfontosabb - Jugoszlávia meghatározó nemzeteinek, a szerbeknek, horvátoknak és szlovéneknek nem voltak már közös politikai céljaik, sőt aktuális érdekeik éppenhogy szembeállították őket egymással. Ennek a fordulatnak az alapvető okát egyrészt a közös állam negatív tapasztalatai alkották, másrészt pedig az 1970-es évektől végbement nemzetközi változások. A délszlávok az egymáshoz és Jugoszláviához való viszonyukat mindig a külvilághoz való viszonyuk függvényében szemlélték, ezért a világgazdasági korszakváltás, a hidegháború lezárulása, a szovjet tömb felbomlása és az európai integráció felgyorsulása szükségképpen újra napirendre tűzte körükben Jugoszlávia értelmének és szükségességének kérdését. Mint alább részletesebben is látni fogjuk, a szlovének és a horvátok szemléletét az új korszakban elsősorban az befolyásolta, hogy a régi típusú birodalmi aspirációk eltűnésével megszűnt a külső fenyegettségük, sőt fejlettebb és nettó befizető köztársaságokként éppen attól tartottak, hogy „Jugoszláviába zártan” kimaradhatnak a modernizációs világfolyamatokból. Ezért decentralizációs-konföderációs, majd Milošević agresszivitásával szembesülve függetlenségi szándékokat fogalmaztak meg. Ezek viszont ellentétesek voltak a négy köztársaságba szétszóródott szerbek egységtörekvéseivel, márpedig a szerbek szemében Jugoszlávia legfőbb értelme éppen az volt, hogy biztosíthatta a szerb nemzet állami egységét. Ezért a szerbek továbbra is állami egységként képzelték el Jugoszláviát, a szlovének és a horvátok pedig a posztbipoláris korszakban már a saját szuverén nemzetállamaikban akartak élni, és csak laza unióként, konföderációs keretként kívánták megőrizni Jugoszláviát.

Az országban már alig egy évvel Tito halála után olyan regionális válság robbant ki, amely áttételesen máris megindította Jugoszlávia dezintegrációját. 1981-re felbomlott a Koszovóról az 1974-es alkotmányban rögzített kompromisszum (miszerint a tartomány Szerbia része marad, de csaknem köztársasági különálláshoz jut), mert az albánok attól tartva, hogy a poszt-titói korszakban az 1974-es autonómia revízió alá kerülhet, megpróbálták „előre menekülni” és felelevenítették a köztársasági önállóság jelszavát. Félelmüket a március 11-i, gyorsan politizálódott, de eredetileg szociális indíttatású diáktüntetés brutális elfojtása hívta elő – hiszen a tüntetés leverésében éppen a tartományi státusz sebezhetőségét látták -, amire válaszul március közepén csaknem két hónapon át tartó politikai demonstrációk kezdődtek. A tüntetéseket ugyan elfojtották és megindult egy lassú-bizonytalan normalizálódás, de a valódi konszolidáció nem következett be. Így a megoldatlan koszovói kérdés (különösen azáltal, hogy 1981 után sem sikerült megállítani a tartomány elalbánosodását) traumaként érte a szerb nemzetet, katalizálta az eseményeket és fellobbantotta a nagyszerb nacionalizmust. A szerb nacionalizmus Koszovó által indukált új hullámának elméleti szintézisét az 1986-os *akadémiai memorandum* képezte, azaz a Szerb Tudományos és Művészeti Akadémia centenáriumaára készített és országos vihart kavart jelentés-tervezet. A memorandum a Tito-érát részben a demokratikus elvek,

¹²¹ Igaz, 1991 júniusáig mindegyik nagyhatalom Jugoszlávia egybentartását támogatta. De ez csak annak volt köszönhető, hogy ez az álláspont természetes következménye volt a területi integritás nemzetközi jogi alapelveinek, valamint hogy a nyugati nagyhatalmak rendezett és kiszámítható átmenetet akartak, s nem háborús káoszba torkolló és precedens-teremtő szecessziókat.

nagyobbrészt azonban a szerb nemzeti sérelmek alapján kritizálta és a következő évek szerb politikájának nem hivatalos ideológiai alapja lett. A nacionalizálódásban az igazi fordulópontot azonban nem ez az elhíresült memorandum jelentette, hanem az, hogy maga a szerb párt is – és 1986-ban megválasztott újdonsült elnöke, Slobodan Milošević, hogy megteremtse saját legitimitációját – elfogadta a nagyszerb platform minden lényeges elemét. A koszovói „rendteremtés” persze már 1981 óta szerepelt a szerb vezetők céljai között, s a szövetségi kormányzat politikáját is jellemezte, de 1986-87-ig még a régi keretekben próbálták rendezni a viszályt. Milošević azonban túllépett mindezen, és Koszovót a szerbség legégetőbb nemzeti sorskérdésévé emelve bármi áron döntő áttörésre törekedett.

A koszovói probléma beilleszkedett az 1974. évi alkotmány körül folyó vitákba. Mint láttuk, a titói Jugoszlávia utolsó alkotmánya a „nemzetek és nemzetiségek önigazgatásának”, a szuverenitás gyakorlásának elsődleges színteréül a hat tagköztársaságot és a két autonóm tartományt jelölte meg, a föderációt pedig a köztársaságok és a tartományok közös érdekeinek a megvalósítását szolgáló fórummá minősítette át. Ezzel radikálisan eltértek a korábbi alkotmányos berendezkedéstől, amelyben még a föderáció volt a szuverenitás legfőbb letéteményese. Mindezzel Jugoszlávia nem vált ugyan konföderációvá, de a külügyeken, a pénz- és vámpolitikán, valamint a hadseregen kívül jóformán semmi sem volt már közös, központilag szabályozott, hanem a föderáció nyolc tagjának az illetékességébe tartozott, vagy azok egyezkedésétől függött. A jugoszláv föderáció folyamatos, gyorsuló, és sokszor kaotikus dezintegrációban megnyilvánuló decentralizálódását a szerbek a központi hatalom megerősítésével szerették volna megállítani, a szlovének és a horvátok pedig épp ellenkezőleg, a decentralizáció szabályozott végigvitelében látták a megoldást.

Szerbia ezért az alkotmány-vitákban az állami egység jelszavát állította előtérbe. Ez egyrészt a tartományoknak a szerb köztársaságba való reintegrálását célozta (ebben az érzelmi, etnikai és történelmi érvek mellett szerepet játszottak a gazdasági megfontolások is, mivel a szerb gazdaság szanalásához szükségesnek tartották a koszovói bányászati és a vajdasági agrárpotenciál feletti közvetlen ellenőrzés megszerzését is), másrészt pedig a jugoszláv föderáció központosítását (ami mögött részben megint a koszovói kérdés állt, mivel a tartomány tartósan csak egy Jugoszlávián belüli Szerbiához lett volna kapcsolható: ugyanis a szerb nyomásnak ellenálló albánok számára akkor még elfogadható volt a jugoszláv állami keret). Az alkotmány strukturális, az alapelveket revideáló módosítása azonban nem volt lehetséges a többi köztársaság jóváhagyása és a tartományok beleegyezése nélkül - azok pedig ellenezték a recentralizációt. Ez patthelyzetet jelentett, mert a szerb köztársasági kormányzat a tartományi vezetőségeket közvetlenül nem válthatta le, s nem diktálhatott a többi köztársaságnak és a szövetségi testületeknek sem. „Alulról szerveződő” tömegmozgalmakkal kellett tehát a patthelyzetet feloldani, vagyis az ellenkező tartományi és föderális politikusokat lemondásra kényszeríteni. Ezt szolgálta az „*antibürokratikus forradalom*”, azaz a koszovói szerbekkel és crnagoraiakkal való látszólag spontán, valójában felülről szervezett szolidaritási tüntetések sorozata 1988-89 folyamán. Ezek a demonstrációk még „kedvező” nemzetközi légkörben, a kelet-európai rendszerváltások előtt végbemenve győzelmet arattak abban az értelemben, hogy sok vajdasági, koszovói és szövetségi vezetőt lemondatra lehetővé tették Szerbia egyesítését: 1989. március 28-án a köztársasági parlament jóváhagyta a szerb

alkotmány revízióját (a tartományokat ugyan nem szüntették meg, de külügyi, gazdaságirányítási, belügyi és igazságszolgáltatási jogosítványokat minimalizálták vagy megvonták). Ezzel felborult a régi, nyolc föderális egységre alapozott államjogi egyensúly, de anélkül, hogy kölcsönösen elfogadható és működő új rendszer került volna a helyébe.

A szerb nacionalizmus feltámadására a többi köztársaság különbözőképpen reagált. Montenegró azonosult vele, s kezdetben a macedón vezetés is hajlott a támogatására, minthogy Macedónia albánlakta északnyugati területei potenciális Koszovót képeztek - de „a macedónok valójában déli szerbek” tézisének a felújítása nyomán elfordult tőle. Horvátország és Bosznia-Hercegovina vezetői, valamint a szövetségi testületek taktikázni próbáltak, illetve a régi föderalizmus szellemében politizálva defenzívába szorultak. Szlovéniában viszont mind a Milan Kučan pártelnök vezette kormányzat, mind a születőfélben levő ellenzék szembeszállt a milosevicsi politikával. A szerveződő ellenzék már 1987-ben megfogalmazta a *Nova revija* c. folyóirat 1987. márciusi, 57. számában megjelent „Adalékok a szlovén nemzeti programhoz” c. összeállításában, hogy célja az önálló Szlovénia, amely csak laza, konföderatív jellegű kapcsolatokkal kötődne a délszláv államközösséghez. Ezt az álláspontot a következő két év alatt magáévá tette az akkori vezetés is, és az 1989. szeptember 27-i alkotmánymódosítással a köztársasági törvényeket több szempontból (főleg a rendkívüli állapot bevezetését illetően) a szövetségi felé helyezte. Így a szerb neocentralizmus mellett a *szlovén konföderalizmus* is megrengette a föderatív rendszert. Szembeszegültek a milosevicsi politikával az albánok is, akik 1988-90 folyamán három tüntetés-sorozatot indítottak, majd 1990. július 2-án a koszovói parlament albán többsége kikiáltotta (a Szerbiától független, de akkor még Jugoszlávia hetedik tagállamaként felfogott) „Koszovói Köztársaságot”. Erre válaszul a szerb kormány felfüggesztette az autonómia maradványát is. Az elnyomó politikával Belgrád átmenetileg ugyan pacifikálta Koszovót, de végeredményben csak azt érte el, hogy az albán törekvéseket végleg eluralja a nacionalizmus és a szeparatizmus - s innen már egyenes út vezetett az 1998-99-es háborúig és Koszovó ENSZ-igazgatás alá helyezéséig.

Láthatjuk tehát, hogy az ország nem-szerb népei kezdettől érzékelték a milosevicsi politika nagyszerb-centralizációs, társadalmi-gazdasági értelemben pedig reetatizációs jellegét. Ez a felismerés a megváltozott nemzetközi környezetben - a felgyorsuló, modellváltás helyett már a rendszerváltást megcélzó kelet-európai változások hatására - az addigi „alkotmányvédő”, azaz a szerb neocentralizmussal szemben inkább csak védekező álláspontokat radikalizálta, és rendszerváltó, illetve függetlenségi törekvéseket indított el. A politikai átalakulás azonban többnyire nacionalista pártok létrejöttéhez vezetett, mert a milosevicsi nyomással szemben mindegyik nemzet „hasonlóan erős nemzeti mozgalmakba” akart tömörülni. Ezek a tendenciák határozták meg az 1990-es választási évet. Az év elején a szövetségi pártkongresszus csődjével szétesett a pártállami szerkezet, április-december folyamán pedig köztársasági szinten megtartották a plurális választásokat. A felforrósodott légkör (valamint az integralista-antinacionalista pártoknak komolyabb esélyt ígérő országos választás elmaradása) miatt ezek a választások a nacionalista pártok dominanciáját eredményezték

A pártok egy része a régi egypárt, a Jugoszláv Kommunista Szövetség felbomlásával keletkezett. Az uralkodó kommunista pártot baloldali pártszövetséggé átalakítani akaró

szlovén delegáció, miután minden javaslatukat leszavazták, elhagyta az 1990. január 20-22-i pártkongresszust, csakúgy mint a vele szolidáris horvát küldöttség. Ezzel az KJSZ szétesett, köztársasági szervezetei pedig önálló pártokként működtek tovább. Közülük a szerb és a montenegrói tovább nacionalizálódott, a többi pedig felvette a Demokratikus Változások Pártja (SDP) kiegészítő nevet és megindult a szociáldemokratizálódás útján. Az inkább a gazdasági-társadalmi reform, semmint a nemzeti-államjogi viták iránt fogékony liberális szárny pedig Ante Marković szövetségi kormányfő vezetésével a Jugoszláv Reformszövetség szervezésébe fogott. A pluralizálódás másik síkját az új politikai szervezetek megjelenése képezte. Először ez a folyamat is *Szlovéniában* bontakozott ki, ahol a KSZ-SDP és egy másik utódszervezet, az önálló párttá vált Szocialista Ifjúsági Szövetség (ZSMS) mellett 1988 nyaratól kezdve tucatnyi párt alakult. Közülük legjelentősebbek DEMOS (Szlovén Demokratikus Ellenzék) néven választási szövetségbe tömörültek. Nagykoalíció (kereszténydemokrata–liberális–zöld) jellege miatt a DEMOS ideológiai színképét nem könnyű meghatározni, de leginkább jobbközép-nemzeti jellegűnek lehet minősíteni. *Horvátország* 1989-ig viszonylag csendes köztársaságnak számított. A milosevicsi politika azonban felébresztette a horvát nacionalizmust is, amelyet főképp a Franjo Tuđman vezette Horvát Demokrata Közösség (HDZ) képviselt. Néhány kisebb párt és az újra aktivizálódó 1971-es reformkommunista politikusok összefogásával jött létre a Nemzeti Megegyezés Koalíciója (KNS), amely a HDZ és a posztkommunista KSZ-SDP közötti centrumként próbált fellépni. Az új politikai szereplők közül még a Szerb Demokrata Pártot kell megemlíteni (SDS), amely a horvátországi szerbek militáns szervezete volt. *Szerbiában* csak 1990 elején vett lendületet a pártosodás, amelyet akkor már a Milošević-vezetés sem akart teljesen meggátolni, nehogy nemzetközileg szalonképtelenné tegye Szerbiát. A Szocialista Párttal (SPS – a KSZ és a népfront egyesülésével 1990 júliusában alakult utódpárt) szemben a Vuk Drašković-féle Megújodási Mozgalom (SPO) lett a nacionalista ellenzék főereje. Jelentőssé vált még az önmagát az SPS és az SPO „européer alternatívájaként” hirdető Demokrata Párt (DS), valamint két kisebbségi szervezet, a Koszovói Demokrata Szövetség (LDK) és a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége (VMDK). *Boszniában* és *Macedóniában* csak 1990 elején indultak meg a pártszervezések. Tavasszal alakultak meg a boszniai Horvát Demokrata Közösség (HDZ) és Szerb Demokrata Párt (SDS), amelyek persze csak formálisan voltak függetlenek Zágrábtól és Belgrádtól, valamint a muzulmánok Demokratikus Akciópártja (SDA). Macedóniában is három tömb kialakulásához vezetett a pluralizálódás. A KSZ-SDP volt az utódpárti blokk magja, a Demokratikus Nemzeti Egységpárt - Belső-Macedón Forradalmi Szervezet (VMRO) reprezentálta a macedón nacionalizmust, a Demokratikus Prosperitás Pártja (PPD) pedig az albánokat. *Montenegróban* a KSZ-nek, amely csak a választások után vette fel a Szocialisták Demokratikus Pártja (DPS) nevet, nem akadt komoly vetélytársa.

Ahogy a pluralizálódásra, úgy a választásokra is Szlovéniában került sor a legkorábban, 1990. április 8-án, 12-én és 22-én. Az elnökválasztást a baloldal jelöltje, M. Kučan nyerte meg, a parlamenti többség viszont a DEMOS-é lett, így kormányt alakíthatott. A horvátországi választásokat 1990. április 22–23-án és május 6-án tartották. A parlamenti többséget a HDZ szerezte meg, így a szábor Tuđmant választotta elnökké és a kormányt is ez a párt alakíthatta meg. A lassabban pluralizálódó többi köztársaságban csak november és december folyamán voksoltak. Boszniában ez szinte

pontosan kirajzolta az etnikai arányokat: a kétkamarás parlament 240 mandátumából az SDA 86-ot, az SDS 70-et, a HDZ pedig 45-öt szerzett, a legerősebb multietnikus párt, a KSZ-SDP pedig csak 19-et. A köztársasági elnökség elnöke A. Izetbegović SDA-elnök lett, a kormányt pedig a három nemzeti párt nagykoalíciója alapján hozták létre. Macedóniában a VMRO csak relatív parlamenti többséget szerzett és nem talált magának koalíciós partnert. Végül a parlament K. Gligorov személyében egy reaktivált egykori reformkommunistát választott elnökké, aki egy szakértői kormány segítségével kezdett kormányozni. Az elnöki kormányformára áttért Szerbiában a decemberi választásokat a koszovói albánok bojkottálták. Milošević már az első körben elnök lett a voksok 65 %-ával, s pártja, az SPS a 250 parlamenti mandátumból 194-et megszerzett. A montenegrói választásokon a KSZ parlamenti többséget, vezetője, M. Bulatović pedig elnöki mandátumot szerzett.

A társadalom legfőbb pártképző politikai törésvonalává az 1941 előtti időszakhoz hasonlóan a *nemzeti-államjogi konfliktusok* váltak. A pártok mindegyike felsorakozott a föderáció vagy a konföderáció mögé, míg a teljes szétválást néhány szeparatista törpepárt kivételével akkor még csak az elsődlegesen kívánt cél megvalósulásának az esetére fogalmazták meg. A szerb és a montenegrói pártok a föderáció hívei voltak, a szlovén pártok, a HDZ, a VMRO és az LDK viszont konföderációt akart. A horvát és a macedón baloldal, továbbá a muzulmán SDA valamelyest hosszabb idő alatt és kompromisszumosabb formában, de végül ugyancsak konföderatív álláspontra helyezkedett.¹²² A köztársasági választások teljesen új helyzetet teremtettek a jugoszláv politikai színtéren. Még létezett a jugoszláv államiság, sőt a Marković-kormány 1990 januárjában megkezdett, kezdetben sikeres gazdasági reformja révén felcsillant revitalizálásának az esélye is. A Marković-reform azonban csak epizódnak bizonyult, csak átmenetileg törte meg az 1970-es évek végétől tartó gazdasági válságot, így nem tudta ellensúlyozni annak dezintegráló társadalomlélektani hatásait sem. A köztársasági választások nyomán pedig teljessé vált a kettős hatalom az új köztársasági kormányzatok és a régi szövetségi központ között. ráadásul az utóbbi egyre jelentéktelenedett – lényegében már 1988 őszétől nem volt képes arra, hogy az egyik föderális egységet megvédje a másiktól -, így a politikai események mindinkább a köztársaságok közötti közvetlen tárgyalások és konfliktusok formáját öltötték. Az egyetlen valóban jelentős szövetségi intézmény a hadsereg volt – minthogy megmaradt centralizáltnak –, amely eredetileg titóista szellemben a szocialista föderáció megőrzéséért szállt síkra, de hamarosan a nagyszerb oldalon kötött ki.

A Jugoszláv Kommunista Szövetség felbomlása a központi hatalom olyan nagymértékű sérülését jelentette, hogy szerb szempontból a reföderalizáció vesztett fontosságából. Ezért az eredeti milosevicsi tervek második szakaszát, hogy ti. Szerbia egységének a helyreállítása után reföderalizálják az ország egészét (erre szolgált volna az 1990. januári JKSZ-kongresszuson a párt újracentralizálása, valamint az, hogy a tartományi autonómiák formalizálása után is megtartották Koszovó és a Vajdaság szövetségi képviselőit), felváltotta egy olyan össz-szerb állam létrehozásának a programja, amely már nem ölelte volna fel Jugoszlávia egészét. Radikális váltás történt tehát a szerb

¹²² A VMDK távol tartotta magát az államjogi vitáktól - alapvetően a délszláv népek ügyének tekintve azok eldöntését -, de a nacionalizmusok elszabadulásától tartva a demokratikus föderáció platformjával szimpatizált.

stratégiában. Amíg volt rá lehetőség, addig Jugoszlávia fenntartása valóban lehetett szerb nemzeti cél, hiszen maga volt a minden szerbet összefogó állam. Milošević kezdeti célja ezért az volt, hogy a fennálló, részben konföderatív-konszenzuális mechanizmusokra épülő szövetségi állam összeroppantásával megteremtse azt a *recentralizált új Jugoszláviát*, amely biztosíthatná a szerbség állami egységét és hegemoniáját. De miután lecsökkentek össz-Jugoszlávia egybentartásának az esélyei, maga Milošević is letett arról, hogy az ország egészét bevonja ebbe az átalakított Jugoszláviába, s csak azokat akarta megtartani, akik úgymond „Jugoszláviában kívánnak maradni”. Ezért azután, hogy a JKSZ felbomlása miatt nem sikerült megszereznie az összjugoszláv főhatalmat, illetve hogy a szlovén és a horvát választásokon a jobboldal győzött, Milošević valójában már arra törekedett, hogy kiszorítsa Jugoszláviából Szlovéniát és (a területileg megkisebbitett) Horvátországot. A kiszakadt köztársaságok azután akár konföderációra is léphettek volna az új Jugoszláviával.

Milošević terveiben ismét felsejlett tehát a *régi trialista platform* mint az egyik lehetséges alternatíva (ezúttal egy nagyszerb maradék-Jugoszlávia, egy megkisebbitett Horvátország, valamint Szlovénia hármass konföderációjának a formájában), de még fontosabb, hogy Szerbia lényegében maga is elfogadta a konföderáció vagy a szétválás lehetőségét mint a föderációval egyenrangú alternatívát¹²³ - csak hogy a határrevízió feltételéhez kötötte. Jugoszlávia „államalkotó nemzeteinek” az egyenjogúságára hivatkozva ugyanis nem ismerte el a köztársaságok jogát arra, hogy az elszakadás során magukkal vigyék azokat a területeiket is, amelyeknek a népessége „Jugoszláviában akar maradni”. A milosevicsi célok módosulását jól mutatja a szerb államfő egyik legközvetlenebb munkatársának, Borisav Jovićnak 1990. június 28-i naplóbejegyzése, aki akkoriban a szövetségi államelnökség elnöke volt: „Megbeszélés S. Miloševićtel az országos és a szerbiai állapotokról. Ő egyetért Szlovénia és Horvátország ‘kidobásának’ a gondolatával és azt kérdezi tőlem, hogy a hadsereg vajon végrehajtana-e egy ilyen rendelkezést? Mondom neki, hogy a hadseregnek végre kell hajtania a parancsokat és hogy én ebben nem is kételkedem; az én problémám az, hogy mi legyen a horvátországi szerbekkel és hogy miként lehet biztosítani egy ilyen döntéshez szükséges többséget az elnökségben? Szloba (Milošević – J.J.) két javaslattal élt: egyrészt hogy Horvátország ‘félbevágását’ úgy lehetne végrehajtani, hogy a likai, banijai és korduni községek, amelyek már közösséget hoztak létre, a mi oldalunkon fognak maradni azzal, hogy később a nép referendumon kinyilvánítja hogy maradni akar-e vagy kilépni (Jugoszláviából - J.J.); másrészt hogy a szlovéniai és a horvátországi elnökségi tagot ki kell zárni a szavazásból, hiszen ők nem képviselik Jugoszlávia azon részét, amely ezt a határozatot meghozná. S ha a boszniai tag is igennel szavaz, akkor meglesz a kétharmados többségünk. Szloba arra apellál, hogy ezt a határozatot hozzuk meg legkésőbb egy hét alatt, ha meg akarjuk menteni az államot. Horvátország és

¹²³ Figyelemre méltó, hogy a tagállamok közül elsőként Szerbiában fogadtak el teljesen új köztársasági alkotmányt még 1990 júliusában. Ez az alkotmány szélesre szabta a köztársaság (azon belül pedig az elnök) jogosítványait, ezért konföderatívnak tekinthetjük abban az értelemben, hogy a szövetségi szint számára jóformán csak a tagköztársaságok közötti egyeztetés funkcióját hagyta meg.

Szlovénia nélkül Jugoszláviának lesz kb. 17 millió lakosa, ami az európai viszonyok közepette megfelelő.”¹²⁴

A szerb nemzet jogainak a többi délszláv nemzet jogaival való „egyenrangú” érvényesítését persze Milošević továbbra is összekötötte Jugoszlávia egysége megvédésének a *taktikájával*. A szlovének és horvátok szeparatizmusának hangoztatása ugyanis jó eszköz volt a hadsereg megnyerésére, Ljubljana és Zágráb nemzetközi elszigetelésére, valamint arra, hogy a jugoszláv nevet viselő szerb állam lehessen a JSZSZK nemzetközi jogutódja. Jugoszlávia folytonosságát hirdetve a szerb vezetés igyekezett a konfliktusokat belügyi természetűnek beállítani (nehogy okot adjon a nemzetközi beavatkozásra), illetve elkerülni azt, hogy közvetlenül maga „kényszerüljön” igényt tartani más köztársaságok területére (Koszovó miatt célszerűbb lett volna Szerbiának más köztársaságokkal együtt egy új föderációba tömörülni, mint az igényelt területek közvetlen átcsatolásával precedenst szolgáltatni a szerb köztársasági határok megváltoztatására).

A felbomlás

Jugoszlávia dezintegrálódásával párhuzamosan tehát az egyes köztársaságokban lezajlott egy nacionalista jellegű politikai homogenizálódás. Ez több tényező terméke volt a politikai elitek legitimációs manipulációtól az 1980-as évek összjugoszláv válságkezelő programjai sikertelenségének dejugoszlavizáló társadalom-lélektani hatásain és a rendszerváltással együttjáró értékválságon át bizonyos nemzetközi folyamatokig. De elsősorban a nemzeti-államjogi problémakörrel magyarázhatjuk azt, hogy a köztársaságok számára a parciális szempontok fontosabbá váltak a közös érdekeknél. A délszlávok ugyanis több évtizedes kísérletezés során sem találták meg az együttélés tartósan megfelelő formáját. Az egész jugoszláv történelemben konkuráltak egymással a ciklikusan fellépő föderatív-jugoszlávista, nagyszerb-centralista és szeparatista felfogások. Ennek a folyamatnak az utolsó, s egyben a közös jugoszláv identitást végleg megsemmisítő állomása a milosevicsi recentralizációs politika volt. De más változások is végbementek. A délszláv népességnek az önálló nemzetekké való, a második világháború utánra átnyúló szétválási folyamata befejeződött (bár a bosnyák-muzulmánokat illetően végleg csak a legutóbbi háborúban zárult le), továbbá Jugoszlávia elvesztette a kisebb nemzetei számára korábban fontos védelmező-nemzetfenntartó szerepét. A Helsinki-folyamattal, a szovjet tömb felbomlásával, az európai integrációval, valamint az osimói szerződéssel (amelyekben 1975-ben Olaszország véglegesnek ismerte el az 1945 utáni határokat) az európai politikából eltűntek azok a régi típusú birodalmi aspirációk, amelyek korábban számtalanszor fenyegették a délszláv régiót. Ennek következtében a délszlávok egymásra utaltságának a mértéke lecsökkent, s Jugoszlávia funkciója lényegében a gazdasági együttműködés és a szerb–horvát–muzulmán konglomerátum kérdéseinek a rendezésére szűkült. A gazdasági kooperáció azonban nem feltétlenül követeli meg az állami egységet, a nemzeti keveredés pedig a dominánssá vált nacionalista erők

¹²⁴ B. Jović: *Poslednji dani SFRJ*. Politika, Belgrád, 1995. 161.

szemében éppen hogy a „végre lehetővé vált” önálló szerb, horvát stb. nemzeti önrendelkezések utolsó gátjának tűnt. 1918-tól és 1945-től eltérően tehát a délszlávoknak (különösen a meghatározó súlyú szerbeknek, horvátoknak és szlovéneknek) nem volt már sem közös identitásuk, s nem állt fenn közöttük politikai érdekközösség sem. Ebben az értelemben a jugoszláv állam létrejötte 1918-ban, újjászervezése 1945-ben és felbomlása 1991-ben egyaránt a délszláv nemzetfejlődési folyamat szerves állomásainak tekinthető; s ennyiben az ország létrehozása és újjászervezése sem volt teljesen ellentétes a kelet-európai nagytérség korabeli domináns államszervezési trendjével, a nagyobb multietnikus formációk kisebb nemzetállamokká való széttörődésével. A délszlávok nemzeti szétválásának utolsó periódusa ráadásul olyan folyamatokba illeszkedett (a bipoláris világrend felbomlásába, az általános gazdasági válságba és a kelet-európai rendszerváltási hullámba), amelyek maguk is hozzájárultak Jugoszlávia széteséséhez. A bipoláris világrend felbomlásával lehetővé vált a határok módosítása, Jugoszlávia pedig elvesztette az európai erőegyensúlyban addig betöltött fontos szerepét. Mindez lehetőséget nyújtott a nemzeti elkülönülésre: az érdektelenebb nagyhatalmak ezúttal ha nem is preferálták, de végül „megengedték” a jugoszláv állam felbontását. A permanens gazdasági válság ugyancsak a nemzeti utak keresésére ösztönzött, amit csak erősített az, hogy új nemzetközi globalizációs trendekkel szembeni védekezést a világban sok más helyen is a nacionalista tradíciókra és a nemzetállami formákra igyekeztek ráépíteni. Az pedig, hogy Jugoszlávia fenntartása a Jugoszláv Néphadsereg (JNA) felfogásában, de részben Miloševićében is összefonódott az államszocializmus utóvédharcával, nemzetközileg mind szalonképtelenebbé tette ezeket a törekvéseket: egy idő után már senki sem akarta támogatni Európa „utolsó bolsevik rezsimjét”, ahogy a Milošević-kormányzatot később gyakran (de csak részben megalapozottan) nevezték.

Mindazonáltal Jugoszlávia újjászervezése nem volt eleve kizárt, mert mindegyik nemzetnek voltak legalább egyfajta jugoszláv unió (ha nem is az állam) fenntartásához fűződő érdekei. Csakhogy az egyes nemzeteknek a délszláv közösség fenntartásához fűződő érdekei különbözőek voltak (sőt egy részük kifejezetten az állam fenntartásában volt érdekelt), ezért különböző szövetség-koncepciókat fogalmaztak meg. Ezek a koncepciók két alapvető változatot jelentettek meg, a *föderációt* vagy a *konföderációt*. A föderációs javaslatokkal Szerbia és Montenegró álltak elő. Kezdetben, 1988-90-ben kifejezetten a szocialista föderáció helyreállítását szorgalmazták, amiben számíthattak a JNA támogatására (mindez nem a szerbek „eredendő kommunizmusából” fakadt, hanem éppen hogy a nemzetállami célokból: a szerbség egészét összefogó államot akkoriban még nem létrehozni kellett, hanem revitalizálni, átmenetileg akár az „olyan amilyen, de létező” formájában). A kelet-európai rendszerváltás előrehaladtával idővel ugyan hajlandóak voltak legalább elvben lemondani a szocialista formáról, de a föderációs javaslatok így sem válhattak a rendezés alapjává. Ezeknek a lényege ugyanis – mind hivatalos részről, mind a szerb ellenzék elképzeléseiben – a hatalomnak az „egy ember – egy szavazat” elvén szervezett szövetségi szintre koncentrációja volt, a köztársaságoknak és tartományoknak adandó regionális önkormányzati jogosítványokkal. Ezért javasolták a szövetségi kormányzat hatáskörének a kibővítését és a föderális parlamentben egy

alsóház-típusú állampolgári kamara létrehozását.¹²⁵ Ez a struktúra az 1974-es alkotmányhoz képest mindenképpen erősítette volna a centralizmust (miként az 1988. novemberi alkotmánymódosítások gazdaságpolitikailag némiképp erősítették is). Szlovénia azonban csak a (modernizált) gazdasági közösség fenntartásában volt érdekelt, sőt a demokratizálás igénye is kifejezetten az önállósodásra ösztönözte, mert annak esélyeit jobbnak látta a nemzetileg homogén helyi közegben, mint abban a heterogén Jugoszláviában, amely - akkor már - tele volt az állam iránt mind illojálisabb nemzeti tömörülésekkel. Ezért Szlovénia nem volt benntartható a föderációban, nélküle pedig nem volt biztosítható a horvátok, muzulmánok és macedónok egyensúlya a relatíve hatalmassá váló szerb tömbbel szemben. Ennek az egyensúlynak a biztosítása újabb, a föderatív egységek egyenlőségén túlmutató garanciákat igényelt volna, amit viszont a szerbek nem vállaltak. Így a viták mindinkább arra terelődtek, hogy a szétválás miként történjék meg: a belső határok megőrzésével vagy revíziójával.

A helyzetet sokáig nem értették meg a nyugati nagyhatalmak sem, amelyek a demokratikus föderáció markovicsi platformját támogatták. A Nyugat Ante Marković szövetségi kormányfőben egyfajta „jugoszláv Gorbacsovot” látott, akivel biztosíthatnák Jugoszlávia rendezett és kiszámítható átvezetését az új társadalmi berendezkedésbe és nemzetközi rendbe. Ezért preferálták az egység megőrzését, ami egyébként is inkább megfelelt volna az akkori maastrichti integrációs légkörnek, biztosíthatta volna a NATO és az EK/EU délkeleti szárnyához vezető szárazföldi kapcsolatot és megkímélte volna őket olyan gyakorlati kényelmetlenségektől, mint az adósságszolgálat felborulása vagy a menekülthullám. Emellett attól tartottak, hogy a szétesés precedenst teremthet (mindenekelőtt a Szovjetunió jövőjére nézve, de akár egyes nyugati, például a baszk szeparatizmus számára is), illetve hogy a multietnikus jugoszláv állam felbomlasztása háborús káoszhoz vezethet. Elvben persze fennállt a jugoszláv föderáció „westernizálásának” az alternatívája. Azonban mint az első fejezetekben láthattuk, a nyugati és a jugoszláv föderációk között nemcsak a demokratikus kapitalizmus léte vagy hiánya volt a különbség. A jugoszláv (hasonlóan a két másik kelet-európaihoz) több nemzet együttélésének akart államjogi formát adni (elvben egyenjogúan, noha különösen eleinte inkább birodalmi típusú egységet realizált), a nyugatiak pedig az állami egység kialakulásának sajátos történeti útjából fakadó hatalommegosztási struktúrák, amelyek rendszerint egy nemzetre, vagy egy többségi nemzet dominanciájára épülnek. Tipikus esetben tehát nincsenek az állam integritását veszélyeztető, állampolgári illojalitásra hajlamos kisebbségi tömbjeik, s az alapvető szervezőelvük nem is az etnikai tagolódás. Ezért a nyugati föderáció adaptálására akkor nyílt volna igazi esély, ha a jugoszláv társadalom integrált politikai közösség lett volna. A szerb vagy a horvát azonban nem olyasféle regionális identitás volt a jugoszlávon belül, mint például a szász vagy a bajor a németen belül, s nem is olyan másodlagos nyelvi-etnikai csoportidentitás, mint a német vagy a francia nyelvűeké Svájcban.

¹²⁵ Ezek a követelések néha kiegészültek egyes köztársaságok belső föderalizálásának a kívánalmával. A kezdeti szerb jelszavakban felbukkant ugyanis egyfajta fokozatosság: csak kulturális autonómiát követeltek maguknak Horvátországban és Bosznia-Hercegovinában, ha a két köztársaság az újjászervezett föderáció része marad; területi autonómiát, ha a két köztársaság ragaszkodik Jugoszlávia decentralizálásához; és elszakadási jogot, ha a két köztársaság kívánna Jugoszláviából.

Ilyenformán Jugoszláviában az önálló nemzettudatok fixálódása ment végbe a nemzeti egységesedés folyamata helyett (noha egykor sokan valóban ezt várták).

A föderáció tehát még a demokratikus formájában is az örökös politikai kisebbség helyzetével fenyegette a kisebb nemzeteket, ezért elutasítóak voltak iránta. A szerbek idővel szintén elálltak tőle, a már említettek mellett azért is, mert a népességnek csupán a relatív többségét alkotva maguk sem bízhattak a választási győzelmek automatizmusában (más dolog a dominanciát birtokolni egy monolit rendszerben, mint négyévenként újra és újra kivívni). Így hamarosan mindegyik nemzeti politikai irányzat a köztársaságokat tekintette elsődlegesnek, s csak két csoport maradt jugoszlávista, a tábornoki kar ótitóista része és a szövetségi kormányfő körüli reformerek. Mindkét csoport egészen 1991 nyaráig remélte, hogy valamilyen módon mind a hat köztársaság összetartható. Ilyenformán a jugoszláv állam fenntartásának *három koncepciója* fogalmazódott meg. Ezek egyike a markovicsi demokratikus föderáció volt, vagyis az ország egységének megőrzése, illetve egységként való többpárti és kapitalista átalakítása. A másik a rendszerváltással szemben ellenséges tábornoki platform volt. A JNA a kelet-európai rendszerváltásokra úgy tekintett, mint amelyek csak a csatlós kisállamokban következhetnek be. Ellenben továbbra is lehetőséget látott a szocializmus megőrzésére ott, ahol annak idején autentikus forradalmak játszódtak le, tehát a Szovjetunióban, Kínában és persze Jugoszláviában. Ennek megfelelően próbált fellépni, például kísérletet tett a JKSZ újjászervezésére (Mozgalom Jugoszláviáért), de hatalomátvételre politikai támasz híján nem vállalkozott. A harmadik koncepció pedig Miloševićnek a rendszerváltást formális-közjogi értelemben elfogadó szűkebb Jugoszláviája volt, amely csak azokat ölelné fel, akik „Jugoszláviában kívánnak maradni”. Dominánssá a három koncepció közül Miloševićnek a jugoszláv államiséget nagyszerb szellemben értelmező, az országot akár a területvesztés árán is „Szerboszláviává” változtatni akaró platformja vált, mivel Marković mindinkább periferizálódott, a JNA pedig önálló fellépésre nem volt képes.

A jugoszláv állam fenntartásával szemben a két északi köztársaság, Szlovénia és Horvátország a *konföderatív átalakítás* platformjára helyezkedett, vagy annak sikertelensége esetén a fennálló határok mentén történő szétválást támogatta. Ezért a Jugoszlávia jövőjéről folyó vitákban a születő EU mintáján alapuló integrációs modellt javasoltak. Eszerint a szuverén köztársaságok nyitott határookra, gazdasági unióra, valamint egyeztetett kül- és védelmi politikára épülő konföderációs szerződést kötnének egymással. A különféle változatokban eleinte szorosabb, később lazább együttműködési formák szerepeltek, például gazdasági tekintetben a közös piac, vám- és monetáris unió helyett csak vámunió, még később pedig már csak szabadkereskedelmi övezet. A konföderációs megoldásra Szlovéniát főképpen a piacmegtartás szempontjai, a külföldi elvárások és bizonyos biztonságpolitikai óvatosság ösztönözte (nem tudták teljesen kiszámítani a függetlenség esetleges nemzetközi kockázatait), Horvátországot pedig ezeken kívül még Bosznia és Krajina gordiuszi csomója. A konföderációs politika azonban szintén feloldhatatlannak bizonyult ellentmondással volt terhes, mert Jugoszlávia *nemzeteinek* önrendelkezési elvét a tagköztársaságok *állami* önrendelkezési gyakorlataként értelmezte. Igaz, ez megfelelt az államközi biztonság követelményein alapuló nemzetközi rendszer logikájának - ezért nemcsak a horvátországi és a boszniai szerbek, hanem a boszniai horvátok és a szerbiai kisebbségek elszakadási jogát sem ismerte el a senki 1991 után -

de a vegyes népességű területeken az állami vagy nemzeti önrendelkezés különbözősége mindig konfliktusforrás. Jugoszlávia esetében ez fokozottan érvényesnek bizonyult, mivel a nemzeti és az állami terület csak Szlovénia esetében volt azonos. Mindez a horvátoknak is okozott problémát, de számukra a függetlenedés megérte azt a kockázatot, hogy csaknem egyötödük Boszniában kisebbséggé válhat - különösen hogy a remélt konföderációban Bosznia is eltávolodott volna a szerbektől. A szerbeknek azonban ez a kettősség végképp elfogadhatatlan volt, részben birodalmi reflexből, de elsősorban azért, mert a nemzet állami szétdarabolódásának a veszélye a leginkább őket fenyegette (a szerbségnek csak a 60 %-a élt Szerbia szűkebb területén). Ilyenformán az északiak konföderációs törekvései és a szerbek igénye a szorosabb állami összekapcsolódásra egyaránt alátámasztható volt az önrendelkezés eszméjével.

A két igény összeegyeztetésére tett kísérletet az *aszimetrikus szövetség* koncepciója, amely eredeti formájában (Szlovénia laza társulása a többi köztársaság föderációjához) szlovén elképzelés volt, majd a köztársasági elnökök 1991 tavaszi tárgyalásain a macedón Gligorov és a bosnyák Izetbegović javaslatként újult fel (s amelyhez az utolsó pillanatokban Marković is igazodni próbált). A muzulmánok és a macedónok inkább érdekeltek voltak Jugoszlávia fenntartásában, mint az északiak. Érzékelték az önálló Boszniára és Macedóniára leselkedő veszélyeket, köztársaságaik gazdaságilag támogatásra szorultak, Izetbegović számára pedig további készletet jelentettek a szandzsáki muzulmánok érdekei. Ugyanakkor a nagyszerb uralomtól félve a bosnyákok és a macedónok is nagyobb önállóságra törekedtek, illetve szerették volna, hogy legalább valamilyen laza formában az északiak is benmaradjanak a közösségben. Ezek alapján Izetbegović és Gligorov koncepciójában egy háromszintű struktúra körvonalazódott. Ennek centrumában a szerb-montenegrói föderáció állt volna, s ehhez az egységhez csatlakozott volna a szuverén Bosznia és Macedónia az államügyek bizonyos körének (pénz- és vámrendszer, kül- és védelmi politika, az emberi és kisebbségi jogok szabályozása) az egyesítésével. Végül Szlovénia és Horvátország konföderatív módon társult volna az előbbi négyes közösséghez. Az efféle javaslatokat azonban a szerb vezetés rendre elvetette, részben mert hiányzott belőlük a horvátországi és a boszniai szerb autonómiák lehetősége (e tekintetben nem menti a horvát és a bosnyák politikát, hogy Belgrád előzőleg mit tett a szerbiai autonómiákkal), másrészt mert az aszimmetrikus szövetségben csak a konföderáció új elnevezését látta. A konföderációt pedig csak a határrevíziók esetén tartotta elfogadhatónak, s ezzel a kör bezárult.¹²⁶ Milošević elutasító magatartását az is megkönnyítette, hogy Gligorov kicsi, Izetbegović pedig könnyen megosztható köztársaság élén állt, s nem volt nemzetközi támaszuk sem (sőt egy idő után a két északi köztársaság is igen tartózkodóvá vált minden, a konföderációnál szorosabb forma iránt: csakis a nagyszerb imperializmust

¹²⁶ Ebben az időszakban más aszimmetrikus államjogi javaslatok is elhangzottak. Például a szerb ellenzék akkori vezérének, Vuk Draškovićnak a „Jugoszláv Nemzetközösségről” szóló elképzelése is a háromszor-kettes formulán alapult, de azt kiegészítette a Horvátország és Bosznia közötti területcserével (Krajináért Nyugat-Hercegovinát). Drašković szerint így Horvátország a horvátság zömét tömörítő csaknem homogén állammá válhatott volna, a boszniai nemzeti képlet pedig a szerb-muzulmán kettősségre egyszerűsödött volna. 1991 augusztusában Dimitrij Rupel szlovén külügyminiszter állt elő egy „4+1+1” javaslattal, miszerint a négy déli köztársaság szövetségéhez Horvátország konföderatív módon, Szlovénia pedig bilaterális gazdasági-politikai egyezményekkel társulna.

volt hajlandó észrevenni benne). Külön problémát jelentett, hogy Milošević mereven ragaszkodott a hadsereg teljes egységéhez, és ez volt, legalábbis Izetbegović visszaemlékezése szerint,¹²⁷ az 1991 koranyarán már csaknem elfogadottá vált tervezet meghiúsulásának a közvetlen oka.

Mint láttuk, az államjogi alternatívák körüli konfliktusok végigkísérték a 20. századi délszláv történelmet, az 1990-91-es viták közvetlen előzményeit pedig az a diskurzus jelentette, amelyet mind hivatalos szinten, mind az értelmiségi-szakmai színtereken az 1974-es alkotmány központosító revíziójának (főleg szerb) hívei és az (elsősorban szlovén) „alkotmányvédők” folytattak egymással az 1980-as években. Az „antibürokratikus forradalom” és a többpárti választások azonban egészen más minőséget adtak az államjogi szembenállásnak: az immár végérvényesen a jugoszláv belpolitika centrális kérdésévé vált, s ettől kezdve jóformán minden politikai esemény a föderáció-konföderáció dualitása körül mozgott. A viták legfőbb színterei a szövetségi államelnökség (időnként a tagköztársasági elnökökkel kibővített) gyakori ülésezései, valamint a köztársasági elnökök két- és többoldalú tanácskozásai voltak. A viták első szakasza 1990 áprilisától októberéig, az északi választásoktól a szlovén–horvát konföderációs tervezet elkészültéig tartott. A szövetségi parlament május 28-29-i ülésén elismerték a szlovén és a horvát választásokat, s a frissen hivatalba lépett szövetségi elnök, a szerb Borisav Jović bejelentette, hogy hozzá kell kezdeni egy új jugoszláv alkotmány kidolgozásához - hangsúlyozta azonban azt is, hogy a „föderatív és szocialista Jugoszláviát” kell fenntartani. Ezzel szemben nyújtották be a szlovének és a horvátok októberben a konföderációs tervezetet, amelyet a szövetségi államelnökség még abban a hónapban elvetett. A jugoszláv állam újjászervezését azonban nem lehetett megkezdeni az államelnökség által javasolt föderációs alapon, ráadásul a november-decemberi boszniai és macedóniai választások új helyzetet teremtettek ebben a két köztársaságban is. Ezért a viták hamarosan ugyanúgy folytatódtak egészen a háború kitöréséig - ezúttal már főképp az elnöki találkozókra, amelyek közül a legfontosabb a hat tagköztársasági elnök 1991 márciusa és júniusa között megtartott hatfordulós tárgyalás-sorozata volt -, mintha a szövetségi államelnökség állásfoglalása meg sem született volna.

Végeredményben Jugoszlávia meghatározó elemeinek, a szerbek, horvátok és szlovének maximalizmusának a tetőzése idején a „jugoszlávok” (értve ezen ezúttal a politikailag jugoszláv-orientált irányzatokat, köztük a bosnyák-macedón platformot) amúgy is megkésett és következetlen kompromisszum-keresése vereséget szenvedett. Nem azért, mert a kompromisszum eleve lehetetlen lett volna, hanem azért, mert hiányzott hozzá Jugoszlávia meghatározó aktorainak, főleg a szerb vezetésnek a *politikai akarata*. Pedig a köztársaságokon belüli autonómiákkal kiegészített laza-aszimmetrikus szövetség a délszláv unió (nem az állam!) reális és történelmileg továbbra is értelmes lehetőségévé válhatott volna, biztosítva még a szerbterületek közötti államjogi kapcsolatok bizonyos fokát is. Szerbia azonban egy objektív konfliktushelyzetre agresszív nacionalizmussal válaszolt. Igaz, a nacionalizálódás általános tendencia volt (így Tuđman politikája vagy az unitáris Bosznia izetbegovicsi platformja is konfliktusforrássá vált), de a szerbség nacionalizálódott a legkorábban és a leggyorsabban, így a válságra a szerbek adtak elsőként nacionalista választ. S ezt

¹²⁷ A. Izetbegović: *Čudo bosanskog otpora*. Sarajevó, 1995. 67–68.

nemcsak a szerbek földrajzi szétszóródottságának (önmagában méltányolható) ténye okozta, hanem elsősorban az, hogy az adott helyzetben rendkívül jó esélyt láttak arra, hogy az egyoldalú diktátumokkal elérjék maximális céljaikat. Ugyanis a hadsereg és a külföldi egységpárti álláspontjának az ismeretében kedvezőnek ítélték meg a feltételeket arra, hogy a szerbség - Dobrica Ćosić neves író-politikusnak, a későbbi kisjugoszláv elnöknek a szavaival - „...a szerb etnikai területen létrehozza policentrikus államát és ezzel bevégezze nemzeti felszabadulásáért és egyesüléséért folytatott két évszázados harcát.”¹²⁸ Ezt a helyzetértékelést tetézte Milošević személyes machiavellizmusa, aki a „szerb érdekek letéteményeseként” akarta megőrizni népszerűségét és hatalmát. Ezért egy igen kiélezett történelmi sorsfordulón (amikor Jugoszlávia többi népeinek a követelése valóban a szerbség nemzeti vereségével fenyegettek) a szerb vezetés nem arra törekedett, hogy Jugoszláviából közös otthont teremtsen, vagy – már a válság kiéleződése után – hogy a modern politikai normáknak megfelelően biztosítsa a szétválással esetleg kisebbségbe kerülő szerbség jogait és Szerbiával való kapcsolatát, hanem erőfölényében bízva „preventív háborúba” kezdett. Ennek megfelelően tudatosan tanúsított kompromisszum-képtelenséget az államjogi vitákban, hogy zsákutcába juttassa az ország jövőjéről folytatott alkudozásokat. Ezek után a szlovén és a horvát parlament 1991. június 25-én deklarálta a két köztársaság függetlenségét. Két nap múlva a hadsereg szlovéniai beavatkozásával kirobbant a háború, amely már júliusban áttért Horvátországra, majd 1992-95-ben Boszniában, 1998–1999-ben pedig Koszovón és a NATO Szerbia elleni légiháborújában tetőzött.¹²⁹ A harcok kezdete után a boszniai muzulmán-horvát többség és a macedónok - miután egyikük sem akart egy nagyszerb maradék-Jugoszláviában rekedni – is proklamálták a függetlenséget, Bosznia-Hercegovinában október 15-én, Macedóniában pedig november 17-én. Szerbia és Montenegró egy ideig még ragaszkodott a régi állam fikciójához, majd a következő évben, 1992. április 27-én létrehozta a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot.

A függetlenségi deklarációkkal gyakorlatilag véget ért a (nagy-)jugoszláv föderáció története, volt azonban még egy olyan kísérlet, amely a háborús eskalációt a délszláv köztársaságok integrálásával akarta megállítani. A brit Lord Peter Carrington nevével fémjelzett rendezési koncepciót a Hágában üléselőző első nemzetközi jugoszláv békekonferencia 1991. október 18-i ülésén a hat köztársasági elnök közül öt elfogadta, csupán Milošević utasította el. A Gligorov–Izetbegović-javaslatához hasonló *Carrington-terv* elismerte a köztársaságok függetlenségét és határaik sérthetetlenségét, de kisebbségvédelmi garanciákat és autonómiákat, valamint a köztársaságok társulását irányozta elő, továbbá megengedte volna „azon köztársaságok számára, amelyek azt kívánják”, a társuláson belüli szorosabb szövetkezést és kölcsönös megállapodás esetén a határmódosítást is. A tervezetet elméletileg jónak minősíthetjük, gyakorlatilag viszont elkésettnek. Nagy variabilitással rendelkezett, így lehetőséget nyitott a területi viták és az önrendelkezési elv, illetve a nemzeti és az állami önrendelkezés elveinek az összeegyeztetésére. Időzítése azonban rossz volt, mert későn, már a válság háborús

¹²⁸ Idézi Major N.: *Milošević és Ćosić összjátéka*. Népszabadság 1993. március 24.

¹²⁹ A háborúkról ld. Juhász J. – Márkus L. – Tóth P. – Valki L.: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Zrínyi, Budapest, 2003., valamint Juhász J. – Magyar I. – Tóth P. – Valki L.: *Koszovó – egy válság anatómiája*. Osiris, Budapest, 2000.

elfajulása után terjesztették elő. A nagyhatalmak túl későn és a bonni irányváltás¹³⁰ miatt csak következtelenül tették magukévá Jugoszlávia közösségként, és nem államként történő megmentésének gondolatát. A terv elutasításakor Milošević arra hivatkozott, hogy nem lehet különbséget tenni az önrendelkezési jog tekintetében a délszláv nemzetek között. Ezért akaratuk ellenére nem lehet elszakítani a horvátországi és boszniai szerbséget Jugoszláviától, mert ők kifejezték azt a kívánságukat, hogy maradjanak, ami éppúgy legitim, mint más nemzetek elszakadási döntései. Az elutasítás döntő oka azonban az volt, hogy Szerbia akkoriban erősnek érezte magát, aki a háborúval többet nyerhet mint a terv elfogadásával. Ráadásul a terv elfogadása esetén annak szellemében kellett volna rendezni a szerbiai kisebbségek státuszát, Koszovó, a Szandzsák és a Vajdaság jövőjét - azaz elvesztek volna az „1988-89-es vívmányok”. A horvátok és a szlovének elfogadták a tervet, döntésüket azonban akkor már csak taktikai szempontok vezérelték. A júniusi függetlenségi deklarációk még tartalmazták egy új összjugoszláv közösség (nem állam!) lehetőségét,¹³¹ a háború azonban alapvetően megváltoztatta a körülményeket és a közvélemény viszonyulását egy konföderatív társuláshoz. Nemzetközi imázsának ápolása végett azonban Zágráb és Ljubljana igyekezett pozitívan nyilatkozni a társulásról („ha már a külvilág annyira akarja”), a terv egyéb részletei pedig nagyjából elfogadhatóak voltak számukra (bár Tuđman sokallta a szerbeknek adandó autonómia fokát). Tudták ugyanis, hogy nem fenyeget a megvalósulás „veszélye”, mert a szerbek úgyszólván elutasítják a tervet. Ez be is következett, így a jugoszláv *állam* megmentésének a tervei után megghiúsultak a jugoszláv *közösség* megmentésének, vagy legalább Jugoszlávia *rendezett felszámolásának* az elképzelései is.

¹³⁰ Az eredetileg a többi nagyhatalommal együtt Jugoszlávia egyben-maradását támogató NSZK 1991 augusztusára a szlovén és horvát függetlenség elismerésének nyílt szorgalmazójává vált.

¹³¹ A szlovén függetlenségi nyilatkozat például kimondja: „Az önálló és független Szlovén Köztársaság készen áll arra, hogy azonnali tárgyalásokat folytasson... a jelenlegi JSZSZK területén létrejövő szuverén államok közösségének a létrehozásáról... (amelyben) a tagállamok összehangolnák közös gazdasági, politikai, nemzetközi és más érdekeik megvalósítását.” Idézi Szilágyi I.: *Az önálló és demokratikus Szlovénia létrejötte*. TLA, Budapest 1998., 158-159. old. S. Mesić memoárjában ehhez igen hasonló állásponttal találkozhatunk: „A Horvát Köztársaság alkotmánya nem tagadta meg Jugoszláviát, de kifejezetten megtagadta Jugoszlávia addigi modelljét”, s a Jugoszlávia jövőjére vonatkozó különböző javaslatok közül „...hosszánk akkor a szuverén államok szövetsége állt a legközelebb.” S. Mesić: *Kako je srušena Jugoslavija*. Mislavpress, Zágráb, 1994. XII. old.

Csehszlovákia

A csehszlovák állam megalapítása 1918-ban és felújítása 1945-ben nem csupán a korabeli nemzetközi átrendeződések következménye volt, ami úgymond a két népnek egy „Jugoszláviához hasonlóan mesterséges” államba történő „kényszerű egyesítéséhez” vezetett, hanem széleskörű támogatottsággal bírt a két, nyelvi és etnikai szempontból rokon nép körében is.¹³² 1918-ban a csehek a németek, a szlovákok pedig a magyarok ellenében keresték egymás szövetségét, 1945-ben pedig az antifasiszta nagyhatalmi koalíció győzelméből fakadó előnyök kihasználására (különösen a Tiso-rezsim által kompromittált szlovákok számára) a közös állam felújítása nyújthatta a legkedvezőbb lehetőséget. A szlovákok ugyanakkor mindkétyszer autonomista-föderalista reményekkel léptek be Csehszlovákiába. Igényeiket azonban az országot lényegében *cseh nemzetállamként* felfogó cseh többség pártállástól függetlenül hosszú időn át elutasította. S mivel a cseh-szlovák erőviszonyok mások voltak, mint a délszlávok közöttiek Jugoszláviában, a csehek viszonylag könnyen érvényesíteni tudták akaratukat. Ennek során az első köztársaság idején részben a csehszlovákizmus eszméjére hivatkoztak (noha a csehek és szlovákok nemzeti azonosságának az ideológiáját a szlovákok többsége kezdettől fogva elvetette), részben pedig attól tartottak, hogy a szlovák különállás gyengítené az állami konszolidációt és erősítené az egyéb dezintegrációs tendenciákat (szudétanémet és magyar szecesszionizmus, ruszin és morva autonomizmus). 1945 után a cseh unitarizmus már lágyabb volt, de a sztálinista periódus idején még mindig elég erős ahhoz, hogy fenntartsa a központosított rendszert. Mindebből jól látszik, hogy a föderalizáció előtörténete jóval az 1918 előtti időkbe nyúlik vissza, s az 1918 és 1968 közötti fél évszázadnak is ez volt az egyik központi kérdése, legfőbb politikai törésvonala.

A föderalizáció előzményei

A modern nemzeti mozgalmak kialakulásakor a csehek és szlovákok között *kétféle nyelv- és nemzetfelfogás* versengett egymással: a két nép nyelvi-nemzeti egységének,

¹³² A csehszlovák szövetségi állam története számos hasonlóságot mutat a szovjet és a jugoszláv szocialista föderációk történetével, ezért a felesleges ismétlések elkerülése végett ebben a fejezetben csak a különbségekre és a csehszlovák sajátosságokra térünk ki. – A csehszlovák föderáció általános jellemzőiről ld. Hamberger J.: *Csehszlovákia szétválása: egy föderációs kísérlet bukása*. TLA, Budapest, 1997.

illetve minden rokonság ellenére az önállóságának a gondolata.¹³³ A szlovákok egy része, evangélikus kisebbsége hajlott arra, hogy az egyháziilag használt bibliai cseh nyelvet elfogadja a modern irodalmi nyelv alapjaként, a szűk művelt szlovák rétegek számára a cseh kultúra jelentette az egyik orientációs pontot, s egyébként is régóta volt bizonyos érintkezés a két nép között, például a huszitizmus révén, majd különösen azután, hogy a cseh, morva és szlovák területek egyaránt Habsburg-jogar alá kerültek. Így az evangélikus intelligencia körében pozitív visszhangra talált a cseh-szlovák nyelvi-nemzeti egység gondolata (például a cseh J. Dobrovskýval – aki szerint a szlovák csak a cseh, vagy „csehszláv” nyelv egyik nyelvjárása - kapcsolatot tartó J. Ribay, B. Tablic). Ezt a szemléletet tovább erősítette a szláv kölcsönösségnek, a *pánszlávizmusnak* az ideológiája: mint már utaltunk rá, az evangélikus szlovák Ján Kollárnak és Pavol Jozef Šafáriknak (akik a cseh nemzeti mozgalmaknak is fontos inspirálói voltak) az 1820–1840-es években virágzó eszméi szerint a szlávok négy (orosz, lengyel, csehszlovák és illír, azaz délszláv) „törzsből” álló nemzeti közösséget alkotnak.

Az egységeszmét azonban gyengítette, hogy a szlovákok többsége katolikus volt és távolságot tartott (az amúgy nagyjából szintén katolikus, de a szlovákoknál sokkal szekularizáltabb) csehektől és az evangélikus kisebbség erős cseh orientációjától. Az ő köreikben inkább a szlovákság önállóságának az eszméje dominált. Ezt csak erősítette, hogy a cseh nyelvújítók és nemzeti ideológusok döntő többsége is az önállóság híve volt – vagy ami ezzel gyakorlatilag egyenértékűnek számított, a csehszlovák elnevezést, ha egyáltalán használták, egyszerűen a cseh szinonimájaként értelmezték. Így például J. Jungmann elvetette a cseh nyelv „barbarizálását” (szlovák elemek túlzott beépítését a megújított cseh nyelvbe), s nevezetes ausztrósláv-föderalista tervezeteiben F. Palacký is a történeti Csehország egyszerű kiegészítéseként számolt a szlovák területekkel. Ezzel a hozzáállással később is gyakran találkozhatunk: miközben a cseh politikai tradíciókban markánsan jelen volt a föderalista vonulat, a cseh vagy csehszlovák államnak valamilyen tágabb szövetségi rendszerbe való beágyazása, addig magának a csehszlovák államnak a belső föderalizálását rendre elutasították. Mindez arra mutatott, hogy a csehek *paternalista módon*, egyoldalú szlovák beolvadásként képzelték el az egységesedési folyamatot, s a szlovákokat pusztán a cseh nemzet egyik, kicsinyke és elmaradott ágának tekintették. Ennek a cseh attitűdnek nem volt jó visszhangja a szlovákok között, akiknek a két felekezetét közelítette egymáshoz a magyarosító törekvések megjelenése is. Így számukra a cseh-szlovák egyesítés helyett a szlovák egyesítés került előtérbe. Ezt felismerve (az egyébként evangélikus) Lúdivit Štúr a középszlovák nyelvjárás alapján egy mindenki által elfogadható önálló irodalmi nyelvet kodifikált.

Ezek nyomán az 1848-49-es a cseh politikai követelések a cseh nemzet egyenjogúsítását célozták egy átszervezett Habsburg Monarchián belül, s ha időnként megfogalmazták is a szlováklakta területek összevonását Csehországgal (ld. Palacký ausztrósláv föderációját), annak a szlovákok között nem volt komoly visszhangja. A

¹³³ A cseh és szlovák nemzeti mozgalom kezdeteiről ld. Niederhauser E.: *A nemzeti megújulási mozgalmak Kelet-Európában*. Akadémiai, Budapest, 1977. 75–80. és 102–107.

Szlovák Nemzeti Tanács¹³⁴ 1848-49-ben a területi autonómia igényével lépett fel, előbb a történeti Magyarországon belül, majd azon kívül, de a Habsburg-birodalmon belül elképzelt külön szlovák egység révén. A két nemzeti mozgalom a későbbiekben is, lényegében egészen az első világháborúig külön utakon haladt. A csehek számára továbbra is a cseh egyenjogúsítás, a szlovákok számára pedig a Magyarországon belüli területi autonómia kivívása volt az alapvető cél. Intenzív cseh-szlovák kooperáció ezekben az évtizedekben nem volt, bár létezett bizonyos mértékű (és továbbra is paternalista) cseh értelmiségi figyelem a szlovákok iránt, illetve cseh orientáció a szlovákok között (a *Hlas* c. folyóirat köre). Az első világháború azonban alapvetően megváltoztatta a két nép politikai orientációját.

A csehek forradalmian új nemzetstratégiája a Habsburg-lojalitás felmondásán és a szlovák területekkel kiegészítendő cseh állam függetlenségének a helyreállításán alapult. Ezt először az ún. *külhoni ellenállás*, az 1914 végén Svájcba emigrált Tomás Garrigue Masaryk által szervezett emigrációs központ fogalmazta meg. A polgári demokrata nézeteket hirdető Masaryknak jelentős személyes tekintélye volt a cseh értelmiségben, de pártja politikailag nem számított komoly tényezőnek. 1918-ra azonban, ismételten szembesülve a Monarchia megreformálhatatlanságával és látva az új nemzetközi lehetőségeket, az emigrációs platformot magáévá tette a hazai politika és közvélemény is. Masaryk az antant világháborús győzelmét prognosztizálta, s arra törekedett, hogy a nyugati hatalmak (és nem a cárizmus, amelytől idegenkedett) segítségével a lehető legtöbbet hozza ki a várható változásokból a cseh nemzet számára. Megfogalmazta a területi igényeket (amelyek eleinte, 1917-ig nem terjedtek ki Kárpátaljára, viszont tartalmazták az osztrák és magyar területeket elválasztó csehszlovák-délszláv korridor tervét) és hogy megőrizhesse az egyharmados arányban németlakta történeti Csehország egészét, felelevenítette a csehszlovák nemzeti egység doktrínáját. Ezzel ugyanis „megnövelhette“ a leendő többségi nép számarányát, emellett a cseh-szlovák nemzeti azonosság retorikája a nyugati lobbizásban is jól használható volt, mert összeesengett a wilsoni nemzeti önrendelkezési doktrínával. Masaryk a Jugoszláv Bizottság (JB) mintájára a Külföldi Cseh Komité kibővítésével 1916-ban Párizsban létrehozta a Csehszlovák Nemzeti Tanácsot (CSNT), amelyben rajta kívül még a cseh Eduard Beneš és a szlovák Milan Rastislav Štefánik játszott fontos szerepet. A CSNT a JB-hez hasonló, de annál jóval hatékonyabb lobbiszervezetnek bizonyult, amit jól mutat, hogy az antant 1918 nyarán (június 29-én elsőként a francia kormány) a csehek és szlovákok ideiglenes képviselőit ismertette el.

A nemzetközi körülmények változásával és az Osztrák–Magyar Monarchia bomlásával¹³⁵ egyidejűleg felgyorsultak a prágai események is. Július 13-án Karel Kramář elnökletével megalakult a cseh pártokat a háború előtti utolsó parlamenti választásokon elért arányok szerint tömörítő Nemzeti Bizottság,¹³⁶ amely az október 28-i proklamációval kinyilvánította *Csehszlovákia megalakulását*. Az új államnak már

¹³⁴ 1918-ban és 1943-ban is ezt a formát választották a szlovák politikai törekvések reprezentálására, s így nevezték M. Hodža 1939. novemberi emigrációs testületét, valamint a majdani szlovák parlamentet is.

¹³⁵ Ld. ezekről az előző részben a jugoszláv állam létrehozásánál mondottakat.

¹³⁶ Nem azonos az 1916-17-es Habsburg-barát Nemzeti Bizottsággal, bár a tagok részben ugyanazok voltak.

november közepére felállították az ideiglenes parlamentjét, elfogadták az ugyancsak ideiglenes alkotmányát, elnökévé pedig Masarykot választották. Az állam ideológiai alapja a csehszlovákizmus volt, s ezen alapult a köztársaság gyakorlati berendezkedése is. Az elvben egészen 1948. május 9-ig, az első szocialista alkotmány életbe lépéséig hatályos *1920. február 19-i alkotmány* intézményesítette a liberális polgári demokráciát, s ezzel a közép-európai térségben kivételesen jól működő demokráciát és kisebbségi szempontból is viszonylag toleráns politikai rendszert teremtett. Ugyanakkor az alkotmány szentesítette az unitáris egységállami struktúrát és a soknemzetiségű közegben¹³⁷ csupán Ruthéniának ígért autonómiát. Az 1920-as nyelvtörvény a „csehszlovákot” (amelynek a hivatalos felfogás szerint a szlovák az egyik dialektusa volt) emelte a hivatalos nyelv rangjára, az 1923-as közigazgatási törvény pedig a központi hatalom fölényét biztosító ún. nagymegye-rendszert vezetett be.

A világháború éveiben a szlovákok politikailag jóval passzívabbak voltak, s csak a háború vége felé fontolgatták a különféle lehetőségeket. Latolgatták a magyarországi autonómiát, a cseh-szlovák, szlovák-lengyel vagy a cseh-szlovák-lengyel összefogást, az Oroszországhoz való csatlakozást, de a saját önálló állam igénye nem merült fel. A különféle alternatívákból 1918 őszére az emigrációban és az otthoni vezetők között egyaránt a cseh-szlovák platform kerekedett felül.¹³⁸ Sorsdöntő volt, hogy az amerikai cseh és szlovák emigráns szervezetek pittsburghi egyezménye (1918. május 30.), amelyet Masaryk is aláírt, a cseh-szlovák állam mellett foglalt állást, autonómiát ígérve Szlovákiának. A magyarországi asszimilációs nyomástól tartva erre az álláspontra helyezkedtek a hazai politikusok is, így az október 30-i *túrócszentmártoni deklarációval* a frissen újjáalakított Szlovák Nemzeti Tanács csatlakozott a prágai proklamációhoz. Ezekben a határozatokban az egységes csehszlovák nemzet önrendelkezéséről volt szó, így a szlovákok nem külön nemzetként, hanem a csehszlovák nemzet egyik, Magyarország területén élő és az új államtól is autonómiát kérő ágaként váltak a csehszlovák állam társalapítóivá. Ezek után a szlovákok integrálását-integrálódását a csehszlovák államba már csupán a magyar Vörös Hadsereg északi offenzívája és a Szlovák Tanácsköztársaság kikiáltása törte meg egy röpké pillanatra 1919 júniusában, majd a folyamat az első világháborút Magyarországgal lezáró trianoni békeszerződéssel és határmegvonással nemzetközi jóváhagyást kapott. A csehszlovák állami konszolidációt az is megkönnyítette, hogy a megalakulást nem kísérték olyan jellegű és heveségű államjogi konfliktusok, mint az SZHSZ-Királyság esetében. A viták valójában nem is az unitarizmus versus föderalizmus témái körül folytak, hanem az *unitáris államfelfogáson belül*, a központosított vagy a decentralizált-autonomista szerkezeti felépítés körül, de a cseheknek a szlovákokkal szembeni számbeli és erőfölénye, valamint egyértelmű centralizmus-pártisága miatt azok sem voltak olyan élesek, mint a délszláv államban.

A csehszlovákizmus ideológiája sok hasonlóságot mutatott a jugoszláv integralizmussal, de lényeges különbségek is voltak közöttük. Mindkettő

¹³⁷ Csehszlovákia főbb népességi arányai az 1921-es népszámlálás szerint: a 13,6 millióból „csehszlovák” 64,8 % (ezen belül becslések szerint cseh 50,1 %, szlovák 14,7%), német 23,6% magyar 5,6%, ruszin 3,4 % (Palotás E.: *Kelet-Európa története a 20. század első felében*. Osiris, Budapest, 2003. 263.)

¹³⁸ Id. D. Kováč: *Szlovákia története*. Im., különösen 157. és 166.

kialakulásában fontos szerepet játszottak a nyelvi-etnikai rokonság, a szláv kölcsönösség eszméje és a politikai egymásra-utaltság. Ugyanakkor a csehek és szlovákok közötti történelmi, vallási, földrajzi és nyelvi választóvonalak néha élesebbek és sokkal inkább paralel jellegűek (párhuzamosak vagy kifejezetten azonosak) voltak, mint a délszlávok közöttiek. Így a cseh-szlovák keveredés és összefonódottság kisebb mértékű volt, mint a szerb-horvát. Ebből a szempontból a cseh-szlovák viszony nem annyira a szerb-horvát viszonyal volt analóg, hanem inkább a szerb–horvát–bosnyák konglomerátum és a szlovének kapcsolatára emlékeztetett. Igaz, a cseh pártok¹³⁹ és közvélemény magáévá tette a csehszlovák nemzeti egység eszméjét, ennek megfelelően támogatta az állami unitarizmust és központosítást. Sőt nemcsak Masaryk vagy Beneš, hanem a közös állam létrehozásából a legnagyobb részt vállaló szlovák politikusok (Milan Štefánik, Vavro Šrobár, Milan Hodža) is bíztak abban, hogy van még esély legalább egy közös politikai nemzet kialakítására, ha létrejöhét a csehszlovák állam. De a két nép közötti különbségek túl erősnek bizonyultak, a szlovákok nagy többsége elvetette ezt a lehetőséget, s a csehek sem kétoldalú integrációként fogták fel az egyesülést, hanem a kis szlovák néptörzsnek a csehszlováknak mondott, de valójában csehnek tekintett „közös” nemzetbe való egyszerű beolvasztásaként. Ilyenformán a csehszlovákizmusnak gyengébbek voltak a társadalmi gyökerei és beágyazottsága mint a jugoszlávizmusnak, s lényegében egyoldalú *cseh államszervezési doktrína* maradt. Ezért nem kapcsolódhatott össze a föderalizmussal sem, sőt mint látni fogjuk, a föderalizáció éppen hogy megkövetelte a csehszlovákizmusról való lemondást.

Az első köztársaság idején a *szlovákok helyzete* ellentmondásosan alakult. Többszörösen hátrányos helyzetű, asszimilálódóban lévő magyarországi kisebbségből az államalkotó nemzeti többség részei lettek, nyelvük (még ha csak a „csehszlovák nyelv egyik változataként” is) hivatalos lett, fejlődött az oktatásügy, létrejött egy nagy létszámú nemzeti értelmiség. A cseh politikusok intenzív nyugati csehszlovákista lobbizásának eredményeként Szlovákia területe jóval túlnyúlt a szlovák etnikai területen, a stratégiai szempontok alapján követelt Duna-Ipoly határ mögé zárva színmagyar területeket is. De a szlovákoknak mindezért a cseh paternalizmus elviselésével kellett fizetniük. Nem kaptak önkormányzatot és alulreprezentáltak voltak az államhatalmi intézményekben - lényegében a Šrobár-féle teljhatalmú szlovák minisztérium volt az egyetlen olyan kormányzati szerv, amely legalább emlékeztetett egy szlovák régió létezésére az új államban. A szlovák országrészt elárasztották a cseh hivatalnokok és tanítók, gazdaságilag pedig nőtt a fejlettségi szakadék a két régió között, sőt kifejezett dezindusztrializációs folyamatok indultak meg. A régi gazdasági kapcsolatok szétszakadása és a liberális prágai gazdaságpolitika ugyanis komoly csapást jelentett a gyengébb szlovák iparnak, amely nem bírta a szabadpiaci versenyt a cseh konkurenciával szemben. A szlovákok domináns politikai ereje az Andrej Hlinka vezette autonomista HSLS volt (Hlinka Szlovák Néppártja, ludákok, azaz néppártiak). Hlinka 1918-ban maga is támogatta a cseh-szlovák platformot, de a horvát nemzeti vezérhez, Radičhoz hasonlóan már a párizsi béketárgyalásokon szeretne volna megjeleníteni a

¹³⁹ A legjelentősebbek: a négy parlamenti választásból háromszor (1925, 1929, 1935) győztes Köztársasági Agrárpárt, az 1920-ban első Szociáldemokrata Párt, a keresztényszociális Néppárt, a (nem fasiszta) Nemzeti Szocialista Párt és a Kommunista Párt.

külön szlovák igényeket. A HSLŠ elsősorban a katolikus rétegekre támaszkodott és a négy parlamenti választásból háromszor megszerezte a szlovákiai voksok relatív többségét (1925, 1929, 1935 – csupán 1920-ban szorult a szociáldemokraták mögé), s a legjobb eredményét 1925-ben érte el 34 %-os győzelemmel. Ugyanakkor nem volt monopolhelyzete a szlovák politikában, mert a zömmel cseh bázisú országos unitarista pártok is rendelkeztek szlovák szavazóbázissal és tudtak soraikban jelentős szlovák politikusokat (Šrobár, Hodža). Emellett külön szervezetbe, a Szlovák Nemzeti Pártba tömörültek az evangélikusok, bár ez a párt 1932-38 között a HSLŠ szövetségeseként lépett fel. A meglehetősen autoriter és klerikális szellemiségű, nacionalista húrokat pengető HSLŠ az 1927 és 1929 közötti periódus kivételével mindvégig ellenzékben volt és ellenzéki pártként három autonómia-tervezetet is előterjesztett (1922, 1930, 1938). Ezeket a cseh pártok és az unitarista szlovák vezetők rendre elvetették, mert az anakronisztikus és klerikális, valamint - úgymond - a magyar irredentizmustól szított¹⁴⁰ szlovák provincializmus megtestesülésének tekintették.

A kárpátaljai autonómiát Prága szintén elutasította. Az amerikai rutén szervezetek 1918. novemberi tanácskozása és a helyi nemzeti tanácsok 1919. május 8-i ungvári gyűlése egyaránt úgy foglalt állást, hogy Kárpátalja autonóm közigazgatási egységként Csehszlovákiához csatlakozzon. Az autonómiát előirányozták a vonatkozó béke- és kisebbségvédelmi egyezmények, valamint a csehszlovák vezetés több ígérete, ennek ellenére a prágai kormányzat elszabotálta az ügyet. Csúpan a HSLŠ kormánykoalíciós tagsága idején elfogadott 1927. július 14-i *új közigazgatási törvény* emlékeztetett arra valamelyest, de csak távolról, hogy tekintetbe vennék a szlovák és ruszin autonomista igényeket. A törvény alapján az addigi (teljesen ki sem épült) nagymegye-rendszer helyett az országot négy tartományra osztották fel: ezek Csehország, Morva-Szilézia, Szlovákia és Kárpátalja (Ruszinszko) lettek. A tartományi intézmények jogosultságai azonban korlátozottak voltak, így nem következett be lényeges decentralizáció. A kétharmados arányban választott, egyharmadában kinevezett tartománygyűlés és a kormány által kinevezett tartományfőnök csak kulturális-oktatási és egészségügyi téren rendelkezett bizonyos önállósággal. Hlinkák nem is voltak elégedettek a törvénnyel és a HSLŠ két év után (bár nemcsak emiatt) kilépett a kormányból.

A szlovák és ruszin autonómia-igények többnyire nem kapcsolódtak össze a föderalizmussal, hanem általában megelégedtek volna a csehszlovák egységállamon belüli önkormányzattal. Az ország föderalizálását inkább a *német követelések* tartalmazták. 1918-ban Csehország német lakossága elutasítónan fogadta a cseh önállósági törekvéseket és Károly császárnak a cizslajtán szövetségi átszervezést bejelentő október 16-i proklamációja értelmében megpróbált több – a birodalom egyik tagállamának, Német-Ausztriának a részeként felfogott – tartományt létrehozni. November-decemberben és a következő év márciusában több tucat halálos áldozattal járó összecsapások is voltak, amikor Prága katonai erőt vetett be a németlakta területeken. Később, miután az 1919. szeptember 10-i saint-germain-i osztrák békeszerződés értelmében Csehszlovákia hivatalosan is megkapta a történeti

¹⁴⁰ Az 1929-ben hazaárulás vádjával (de valójában egy cikke miatt, amelyben azt állította, hogy a csehek és szlovákok 1918-as megállapodása csak 10 évre szól, ezért újra kell azt tárgyalni) 15 évre ítélt HSLŠ-vezetőről, Vojtech Tukáról később kiderült, hogy valóban kapcsolatban állt a magyar irredentizmussal.

Csehország német többségű területeit, kialakult a németek között egy aktivista és egy negativista irányzat. Az aktivista pártok (agráriusok, keresztényszociálisok, szociáldemokraták) tudomásul vették a kialakult helyzetet és az állami lojalitás keretében léptek fel a német érdekek védelmében, mégpedig gyakran a prágai kormánykoalíciók tagjaként. A negativista Nemzeti Párt és Nemzetiszocialista Munkáspárt viszont továbbra is államtagadó intrazingens ellenzékként viselkedtek. Belőlük jött létre 1933-ban a Konrad Henlein vezette Szudétanémet Front (később Szudétanémet Párt, SdP), amely az 1935-ös parlamenti választásokon megkapta a német voksok elsöprő többségét és ezzel országosan is a legtöbb szavazatot (bár csak a második legtöbb mandátumot) szerezte.

Az igen hamar Hitler készséges eszközévé vált Szudétanémet Párt tudatosan egyre teljesíthetlenebb követeléseket fogalmazott meg Prágával szemben, s ennek a követelés-eszkalációnak az egyik állomása volt a föderalizáció. Az 1938. április 24-i karlsbadi (karlovy vary-i) pontokban Henlein más követelések mellett (például a náci ideológia szabad terjesztése) követelte Csehszlovákia nemzetiségi-föderalista átszervezését. Ebben többé-kevésbé támogatta őt a Szlovák Néppárt és az Egyesült Magyar Párt. Az SdP taktikai föderalizmusát a prágai vezetés elutasította, bár ígéretet tett arra, hogy egy nemzetiségi státútum keretében átfogóan rendezi a németek és más kisebbségek helyzetét. Ausztria náci bekebelezése, az Anschluss óta Beneš (aki 1935-ben átvette az államfői posztot az idős és beteg Masaryktól) már engedékenyebbnek mutatkozott, s a Hodža-kormány ki is dolgozott egy tervezetet. Ezt azonban az SdP nem fogadta el, így megegyezés nem jött létre. Végül mint ismeretes, az 1938. szeptember 29-i müncheni német–olasz–brit–francia négyhatalmi konferencia döntése alapján Prágának át kellett adnia Németországnak a német többségű Szudéta-vidéket, ezen kívül területi engedményekre kényszerült Magyarország és Lengyelország javára. Ezek után Beneš lemondott és emigrációba vonult.

A területvesztések után megmaradt Csehszlovák Köztársaság gyorsan elvesztette demokratikus jellegét, külpolitikailag Hitler kénye-kedvétől függött, s nyilvánvalóan nem folytathatta működését a régi alapokon államjogi tekintetben sem. A szlovák pártok zsolnai értekezlete október 6-án proklamálta az autonómiát, s másnap megalakult a Jozef Tiso által vezetett kormány, HSLŠ- és agrárpárti miniszterekkel (a HSLŠ élén Tiso követte az augusztusban elhunyt Hlinkát). Október 9-én proklamálták a kárpátaljai autonómiát. A prágai kormánnyal való megegyezést a hosszas viták után elfogadott, november 22-én hatályba lépett alkotmánytörvény rögzítette. Ebben feladták a csehszlovák nemzeti egység fikcióját és elismerték a két autonómiát, amit az ország nevének *Cseh-Szlovákiára* történt módosítása is kifejezett. Központi jogkörben maradt a külügy, hadügy, pénz- és vámügy, szabvány meghatározás (súlyok, mértékek), közlekedés- és postaügy, míg az egyéb kompetenciák az autonóm területeken a helyi kormányzatok hatáskörébe kerültek. Az új államjogi szerkezet azonban nem autentikus belső fejlődés eredménye volt (noha a belpolitikai szintéren kétségkívül voltak valódi autonomista erők), hanem alapjában véve a külső nyomás terméke, s nem is lehetett tartós. Bár a szlovák közvélemény többsége és a HSLŠ mérsékeltebb, Tiso-vezette szárnya megelégedett volna a széleskörű autonómiával, a cseh-szlovák viszony nem enyhült, részben az államjogi reform egyes tisztázatlan részletkérdései (például a kompetencia-megosztás konkretizálása) miatt, de főleg azért, mert a cseh-szlovák viszony enyhítése nem felelt meg Hitler hosszútávú céljainak.

A náci Németország számára az „új” Cseh-Szlovákia csak egy átmeneti állomás a csehszlovák állam teljes szétverésének a folyamatában. Ezért Hitler a függetlenség kimondására biztatta a szlovák vezetőket (amire a HSLŠ Tuka-féle szélsőséges szárnya rögvest készen állt, míg Tisoék eleinte hezitáltak), miközben információkat juttatott el a prágai kormánynak a szlovák szecesszionista szándékokról. Ezek után Prága az 1939. március 9-i Homola-puccsal lemondatta a Tiso-kormányt, amire válaszul, de valójában Hitler zsarolásának engedve (aki katonai beavatkozással és a magyar kártya kijátszásával fenyegette a bizonytalankodó szlovák vezetőket) a pozsonyi parlament március 14-én kikiáltotta a függetlenséget. Másnap az állam megszűnésére hivatkozva (hiszen így „érvénytelenné váltak” a maradék Csehszlovákiának adott müncheni nagyhatalmi garanciák) és Emil Hácha elnök „kérésére” a németek megszállták a cseh-morva országrészeket. Az autonóm ruszin kormányzat a pozsonyhoz hasonlóan március 14-én deklarálta a függetlenséget, német védnökséget kérve, de a magyar csapatok (kihasználva hogy a berlini kormány a magyaroknak tett ígérete szerint kivárt a válasszal) gyorsan birtokba vették a területet.

A második világháború idején a csehek számára szinte magától értetődő cél volt Csehszlovákia helyreállítása. Az emigráció és a hazai ellenállás, illetve a beneši polgári oldal és a kommunisták között 1943 végére egyetértés alakult ki a jövőről. A cseh pártok a két nép, a csehek és a szlovákok (akiket a legtöbb cseh továbbra is az egységes csehszlovák nemzet egyik ágának tartott) osztatlan nemzetállamként tekintettek a leendő új államra, amelyben nem lesz helye sem az illojális kisebbségeknek, sem a föderális széttagoltságnak. Erre az időszakra véglegessé vált az is, hogy az antifasiszta nagyhatalmak szintúgy támogatják a csehszlovák állam restaurálását. A szlovákok esetében bonyolultabb volt a helyzet. A nacionalista és klerikális tradíciók, a magyar revíziótól való félelem és a csehekben való csalódás, valamint a háborús gazdasági konjunktúra és az új államszervezet által (nem kis részben az elüldözött csehek és zsidók rovására) nyújtott karrierlehetőségek következtében sokan elfogadták a Tiso-államot. Ugyanakkor a rezsim diktatórikus-klerikális jellege és a náciaktól való nyilvánvaló függése elégedetlenséget keltett az evangélikusok, Šrobár köre és a kommunisták között. Sztálingrád után, amikor mind nyilvánvalóbb lett a tengelyhatalmak várható veresége, már szélesebb körökben is terjedt az elégedetlenség, hiszen a szlovák jövőt meg kellett szabadítani a náciakat kiszolgáló Tiso-rezsim terhétől. Ebből az elégedetlenségből született meg a szlovák ellenállás, illetve a csehekkel közös állam felújításának a tézise. Bár a kommunisták eleinte latolgattak egy másik lehetőséget, a Szovjetunióhoz csatlakozó Szlovák Szovjetköztársaság ötletét,¹⁴¹ hamar világossá vált, hogy a szlovákság rehabilitációját az antifasiszta világ szemében csak a csehszlovák platformhoz való visszatérés biztosíthatja, miként az első bécsi döntéssel Magyarországhoz visszacsatolt területek ismételt megszerzését is csak az

¹⁴¹ Id. D. Kováč: *Szlovákia története*. Im. 220. és 222., valamint Hamberger J.: *Csehszlovákia szétválása*. Im. 28. – A kommunista orientációt megzavarta a szovjeteknek a Molotov–Ribbentrop-paktum és az 1941. júniusi náci agresszió között követett politikája. Azután viszont Moszkva szoros kapcsolatokat alakított ki Benešsel, akivel már 1943. december 12-én megkötötték a szovjet–csehszlovák barátsági szerződést. Ezzel végérvényessé vált, hogy Sztálin Szlovákia jövőjét Csehszlovákián belül képzele el. Érdemes megjegyeznünk azt is, hogy eleinte a Klement Gottwald vezette cseh kommunistáknak is voltak bizonyos kételyeik a közös cseh-szlovák állam felújításának a célszerűségét illetően.

antifasiszta nagyhatalmaktól remélhették. Mindezek alapján az 1943. december 24-én ismét megalakított Szlovák Nemzeti Tanács (SZNT) vezetésével 1944. augusztus 29-én két hónapon át tartó antifasiszta felkelés robbant ki. A felkelők már az SZNT augusztus 1-i dekrétumában kinyilvánították egyetértésüket Csehszlovákia helyreállításával és elismerték az emigráns kormányt, ugyanakkor elkötelezték magukat a szlovák önkormányzat ügye mellett és a Nemzeti Tanácsot ideiglenes törvényhozó és végrehajtó hatalommá nyilvánították.

Az 1945-ben Kárpátalja nélkül¹⁴² restaurált Csehszlovák Köztársaság alapjául a *kassai kormányprogram* (április 5.) szolgált, amely államjogi tekintetben, Szlovákiának az államon belüli helyzetét illetően kompromisszumos jellegű volt. A program előkészítő tárgyalásai során az SZNT a két egyenjogú nemzet meglétéből kiindulva teljes körű szlovák autonómiát követelt. Ebben nem volt különbség az SZNT kommunista (Gustáv Husák) és polgári (Jozef Lettrich) politikusai között. Elképzelésük szerint csupán a külügy, hadügy és a külkereskedelem került volna központi jogkörbe (ahol természetesen biztosítani kell a „megfelelő” szlovák képviselőt), néhány reszort esetében a hatáskörök megosztása (pénzügy, vasút, posta, újjáépítés), egyébként pedig az SZNT kizárólagos illetékessége érvényesült volna. Az 1945-ben ismét államfővé lett Beneš és a cseh polgári oldal számára viszont a csehszlovák nemzeti egység doktrínája és a München előtti unitárius államrend visszaállítása jelentette a kiindulópontot: az ő szemükben a föderalizációt kompromittálta a szudétánémet és a szlovák szeparatizmus. A cseh pártok közül csak a kommunisták hajlottak valamifajta (de az SZNT által követelnél gyengébb szlovák autonómiát megengedő) föderáció elfogadására. Végül a kassai program elismerte a két egyenjogú nemzet meglétét és a szlovák autonómiát (az SZNT mint törvényhozó testület és a Megbízottak Tanácsa mint autonóm kormány, amely végrehajtja a központi rendelkezéseket is), de a föderalizmussal szemben fenntartotta a csehszlovák államegység doktrínáját. A központi és a szlovák kormányzatok közötti hatáskör-megosztás konkretizálása későbbre maradt, s nem hoztak létre regionális cseh intézményeket sem (bár a Nemzeti Tanács 1945-ben Csehországban is megalakult, hamarosan elhalt és csak 1968-ban élesztették újjá). Ezzel egy olyan *aszimetrikus államszerkezet* jött létre (az egyik régió autonómiája az unitárius rendszerben), amely formailag több szempontból hasonlított az 1938. októberi cseh-szlovák és 1939. augusztusi jugoszláv megoldásra.

A cseh polgári oldal később is elutasító maradt a föderalizálással szemben. A Néppárt és a Nemzeti Szocialista Párt legfeljebb félszívvel fogadta el az önálló szlovák nemzet téziséét és úgy hitte, hogy a központi hatalom gyengítése magának az államnak a meggyengítését jelenti. Pedig az új államban már nem voltak ott az elmenekült és kitelepített németek, az elcsatolt ruszinok, más volt a külpolitikai környezet és nyilvánvalóan nem kellett tartani a magyar szeparatizmustól sem.¹⁴³ A

¹⁴² Kárpátalját az 1945. június 29-i szovjet-csehszlovák egyezmény Ukrajnához csatolta. Az egyezményről és hátteréről ld. Vida I. – Zselicky B.: *Az 1945. június 29-i szovjet-csehszlovák szerződés Kárpátaljáról*. Külügyi Szemle, 2004/1–2.

¹⁴³ A határváltozások, kitelepítések és a szlovák-magyar lakosságcsere jelentős mértékben megváltoztatták Csehszlovákia etnikai arculatát. A háromnemzetiségű vált államban az 1990-es utolsó népszámlálás szerint a 15,7 milliós lakosságból 63 % volt a csehek aránya, 31 a szlovákoké és 4 a magyaroké.

szociáldemokraták többsége az államjogi rendszert illetően lényegében ehhez hasonló állásponton volt. A Klement Gottwald vezette CSKP az 1946. május 26-i választások után (amikor a kommunisták a 40 %-os csehországi eredményüknek köszönhetően országosan győztek, de Szlovákiában csak a voksok 30 %-át szerezték meg a 61 %-ot elért Demokrata Párt mögött) szintén a központosítás hívévé vált, mégpedig nemcsak a cseh kommunisták, hanem a Lettrich-féle DP legyőzésének érdekében a szlovák kommunisták is. Így az a három ún. prágai egyezmény, amely 1945-46-ban pontosította a kormányzati kompetenciákat, mind erősebben öltött centralista jelleget. Különösen jellemző ez a harmadik egyezményre (1946. június 24.), amely a Szlovák Nemzeti Tanács törvényhozói hatalmát drasztikusan leszűkítette, a szintén legyengített Megbízottak Testületét pedig közvetlenül alárendelte a központi kormánynak.

Az 1948. február 25-i prágai kommunista hatalomátvétel után az állami centralizmus tovább erősödött, hiszen az autokrata hatalmi szerkezet már önmagában feltételezte a központosítást. Ez megjelent az *első szocialista alkotmányban* (1948. május 9.), amely kimondta a két nemzet egyenjogúságát, de szentesítette az addigra már centralizálódott aszimmetrikus berendezkedést. Ugyanez nyilvánult meg a *pártszerkezet átalakításában*. Az 1948. szeptember 27-29-i kongresszuson a Szlovák KP-t beolvasztották az egységes pártba, így az SZLKP a Csehszlovák Kommunista Párt egyik egyszerű területi szervezetévé vált, az autonómia minden olyan attribútuma nélkül, amellyel addig rendelkezett. A CSKP-n belül külön cseh párt nem létezett, a papíron fennmaradt többpártrendszer egyéb szereplőinek pedig nem volt jelentőségük. A sztálinista tisztogatások hamarosan elérték a szlovák „burzsoá nacionalizmust”: Clementist kivégezték (1952), Husákot és Novomeskýt hosszú börtönbüntetésre ítélték (1954), így a polgári oldal után leszámoltak a szlovák politikusoknak azzal az 1944-1945-ös kommunista nemzedékével is, amely a föderatív Csehszlovákia mellett tett hitet. A Szovjetunió Kommunista Pártjának XX. kongresszusa után, a némileg oldódó légkörben 1956. július 31-én elfogadott 33. számú alkotmánytörvény valamelyest növelte a szlovák szervek hatáskörét, de ez csak epizódnak bizonyult az unitárius-centralista politikában. Az 1960. július 11-én elfogadott *új alkotmány* az országot ismét „két egyenjogú nemzet egységes államaként” határozta meg, ráadásul megszüntette a Megbízottak Testületét, amivel gyakorlatilag teljesen felszámolta a szlovák önkormányzat politikai és közigazgatási tartalmát. Az aszimmetrikus államjogi szerkezeten belüli autonómiából ezután csak a Nemzeti Tanács intézménye maradt meg, de lényegében az sem volt több egy csekély hatáskörű kulturális testületnél.

A központosítás miatti elégedetlenséget a szlovákok szemében nem ellensúlyozta az sem, hogy ebben az időszakban számos mutató tekintetében felgyorsult Szlovákia gazdasági modernizációja. A korabeli szocialista iparosítási politika minden - általánosan ismert és Csehszlovákiában is nyomon követhető - hibája és ellentmondásai ellenére jelentős iparosítás és urbanizáció zajlott le, és megindult a cseh és a szlovák országrészek között bizonyos gazdasági és szociális kiegyenlítődség. Ettől kezdetben sokan a cseh-szlovák viszony „automatikus” rendeződését várták, hiszen a korabeli kommunista és baloldali gondolkodás, mint már a szovjet és a jugoszláv esetben utaltunk rá, hajlott a nemzeti kérdés súlyának az alábecsülésére, alapjában véve szociális problémának tekintve azt. Éppen ezért ez a kiegyenlítés volt a szlovákiai iparosítás egyik célja, amit különösen szorgalmazott a sztálinista periódus legfontosabb szlovák politikusa, Csehszlovákia 1953-63 közötti miniszterelnöke, V.

Široký. Az effajta várakozásokat erősítette a két világháború közötti szlovákiai dezindusztrializáció emléke is. Ilyen „automatikus rendeződés” persze nem következhetett be, így az 1960-as évek reformkorszakában és liberálisabb légkörében természetesen ismét napirendre kerültek az államjogi kérdések.

Az 1968-as átszervezés

A feszültségeket és a szlovákok sértődöttségét külön kiélezte Antonín Novotný pártfőtitkár-államfő 1967 augusztusi szlovákiai körútja, amelyen több, a szlovákokat sértő gesztust tett (az eredeti programtól eltérve nem koszorúzott a túrócszentmártoni Nemzeti Temetőben, vizsgálatokkal fenyegette meg a Matica Slovenskát, stb.). Ennek is szerepe volt abban, hogy a CSKP Központi Bizottságának 1968. január 3-5-i plénuma az addigi szlovák első titkárt, Alexander Dubčeket választotta meg a párt főtitkárává. Ezzel először lett egy szlovák politikus Csehszlovákia első számú vezetője. Dubček megválasztásával megkezdődött a *prágai tavasz*ként ismert, a demokratikus szocializmus megvalósítását célzó reformkísérlet. Ennek keretében néhány (többnyire, de nem kizárólag szlovák) értelmiségi és politikus hamarosan nyíltan szóba hozta az ország szövetségi átalakításának a szükségességét, és március 14-15-i ülésén felvetette azt a Szlovák Nemzeti Tanács is. Május 15-én hivatalosan a kormányfő, ténylegesen pedig Husák vezetésével (aki áprilisban tért vissza a nagypolitikába mint miniszterelnök-helyettes) kormánybizottság alakult a megfelelő törvények előkészítésére. A viták során több tervet is megtárgyaltak, s ennek során a szlovákok a gyenge központi hatalom és a köztársaságok gazdasági önállósága mellett érveltek, a csehek pedig az „életképes” központ és egységes nemzetgazdaság fenntartása mellett.¹⁴⁴ A vitákból hamar kiderült, hogy a szlovákok szemében a régi szocialista rendszer megreformálásának elsődleges célja az államjogi egyenjogúsítás, szemben a cseh reformkommunizmus és közvélemény uralkodó szemléletével, amely szerint a politikai demokratizálás és a gazdaságirányítási reform a lényeges, a föderalizálás csak másodlagos. Ezt jelképezte, hogy a föderalizálás bekerült ugyan a CSKP nevezetes 1968. áprilisi akcióprogramjába, de nem tartozott annak elsődleges prioritásai közé. Vagyis a csehek elfogadták ugyan a föderalizációt, ami előrelépés volt 1945-höz képest (amikor csak a szlovák nemzet létét és korlátozott autonómiáját ismerték el) – de a föderalizációra csak mint a demokratizálás egyik, nem elengedhetetlen, de elfogadható („ha már a szlovákoknak ez annyira fontos”) aspektusára tekintettek, és Csehszlovákiát továbbra is meglehetősen unitarista szellemben, a saját nemzeti államukként fogták fel. A vitákban felmerült Morvaország autonómiájának lehetősége is, de annak felkarolására sem a cseh, sem a szlovák fél nem vállalkozott.

1968 júniusában a parlament elfogadta az átszervezéshez szükséges legfontosabb döntéseket (az államjogi szimmetria megteremtésének érdekében felállították a Cseh Nemzeti Tanácsot, bizonyos alapkérdések eldöntésében mindkét oldalnak vétőjogot

¹⁴⁴ Ld. Hamberger J.: *Csehszlovákia szétválása*. Im. 34–37.; Musil, J. (ed.): *The End of Czechoslovakia*. CEU-Press, Budapest – London – New York, 1997. 196.

adtak), majd a csehszlovák államalapítás 50. évfordulójának előestéjén, 1968. október 27-én megszavazta a Husák-bizottság által kidolgozott *föderalizációs alkotmánytörvényt*.¹⁴⁵ Ennek értelmében a Csehszlovák Szocialista Köztársaság 1969. január 1-vel szövetségi állammá, az újonnan konstituált Cseh és Szlovák Szocialista Köztársaságok uniójává alakult át. A bizonyos módosításokkal 1989 novembere után is érvényben maradt törvény már a preambulumban elismerte a két nemzet szuverenitását, az elszakadási jogot is magában foglaló önrendelkezését, de nem lépte át a cseh-szlovák dualizmust, vagyis figyelmen kívül hagyta a morva és a kisebbségi (magyar) autonómia lehetőségét.¹⁴⁶ A törvény mindkét nyelvet hivatalossá tette az ország egész területén (6. cikkely). A saját parlamentet (Nemzeti Tanács), kormányt, igazságszolgáltatást kapott köztársaságok önállóan irányíthatták kultusz-ügyeiket, közigazgatásukat, s gazdaságirányítási kompetenciákat is kaptak. Az alkotmánytörvény minden olyan területet köztársasági hatáskörbe utalt, amelyet nem sorol fel taxatíván a központi és a megosztott jogköröket megnevező 7. és 8. cikkely. Ennek alapján a külpolitika, honvédelem, valutarendszer szövetségi jogkörben maradt, a belügy, média, makrogazdasági irányítás (pénzügy, tervezés, külkereskedelem, iparpolitika, árrendszer, élelmezés, szabványok, közlekedés, posta) és a szociálpolitika pedig közös kompetenciába került – ez a megoldás emlékeztetett az 1945-ös szlovák elvárásokra. Országos szinten kétkamarás parlament alakult: a Szövetségi Gyűlés ezután az állampolgári képviseletre épülő, 200 tagú Népi Kamarából és a két köztársaság 75-75 választott képviselőjét felölelő Nemzetek Kamarájából állt. A két kamara egyenjogúságának szellemében alapesetben mindkét ház egyetértése szükséges volt a parlamenti határozatoknak az érvényességéhez, a Szövetségi Gyűlés Elnökségét pedig a két kamara paritásos alapon választotta. Az alkotmány tiltotta a majorizációt, az egyoldalú többségi leszavazást, ezért meghatározott esetekben a felsőházban szükség volt mind a csehországi, mind a szlovákiai képviselők többségének a szavazatára, mégpedig egyes esetekben (alkotmánymódosítás, államfő-választás, hadüzenet és békekötés) az alsóházhoz hasonlóan háromötödös minősített többségi arányban (41-42. cikkely). Az igazságszolgáltatásban és a végrehajtó hatalomban is érvényesült a nemzeti dualizmus: a szövetségi legfelsőbb bíróság tagjait fele-fele arányban választották a két köztársaságból, illetve a föderális kormányban cseh miniszter mellé szlovák államtitkárt (vagy fordítva) neveztek ki.

A föderalizáció azonban az egész reformfolyamattal együtt a Varsói Szerződés 1968. augusztus 20–21-i intervenciójának esett áldozatul. Igaz, magát a föderációt nem kérdőjelezték meg, Szlovákiának megerősödött a központi hatalomban elfoglalt pozíciója, folytatódott a gazdasági felzárkózása.¹⁴⁷ Mindennek szerepe volt abban,

¹⁴⁵ Ld. Kovács I. (szerk.): *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. KJK, Budapest, 1988. 133–165.

¹⁴⁶ Helyette a 143. sz. (föderalizációs) alkotmánytörvénnyel egyidejűleg elfogadták a 144. sz. (nemzetiségi) alkotmánytörvényt. Ebben bővítették az elismert nemzetiségek (magyarok, németek, lengyelek, ruszinok, ukránok) jogait, de a morvák, romák, sziléziaiak, „csehszlovákok” és a kisszámú, az első köztársaság idején még nemzetiségként is számon tartott zsidók nem tartoztak ebbe a körbe.

¹⁴⁷ Az egy főre jutó megtermelt nemzeti jövedelem tekintetében Szlovákia a csehországi szintnek 1948-ban 61,2, 1970-ben 78,8, 1989-ben pedig 85,7 %-án állt. (Musil, J. (ed.): *The End of Czechoslovakia*. Im. 62.)

hogy Szlovákiában jóval kisebb ellenállás mutatkozott a neosztálinista kurzussal szemben, mint Csehországban. Demokrácia nélkül azonban a föderáció nem lehetett valóságos. Így a szlovákokat sem voltak vele teljesen elégedettek (megmaradt a kizsákmányolt-érzetük, nem tartották teljesnek az önkormányzatot), a csehek pedig meglehetősen értetlenül szemlélték, sőt nem kevesen a szlovákoknak nyújtott szovjet kompenzációként fogták fel. Az ún. „normalizációs kurzusnak”, amely lényegében az 1968. augusztusi intervenciótól a rendszer 1989. novemberi összeomlásáig tartott, az effajta formális föderáció felelt meg. A mérsékelt reformerből a normalizációt levezénylő rendpárti politikussá átvedlett Husáknak (aki 1969-87 között pártfőtitkár volt, s 1975 és 1989 között betöltötte az államfői posztot is) sem volt érdeke a valódi föderalizáció, hiszen miután elfoglalta a hatalom csúcspozícióit, nem vonzotta a decentralizáció. Mindezek alapján 1970–1971-ben több törvénnyel gyakorlatilag *revideálták* az 1968-as föderalizációt: a kormányzati illetékességet újraszabályozták a központi hatalom javára, főleg a közös kompetenciákon belüli hatáskörök átcsoportosításával. Az pedig, hogy Csehszlovákia Kommunista Pártja továbbra is egységes és centralizált szervezetként funkcionált, nyilvánvalóan ugyancsak a föderáció formalizálásának az irányába mutatott. A pártban tovább élt az az aszimmetria, amely 1968-ig jellemezte az államszervezetet: a CSKP-n belül csupán a területi szervezetek egyikeként funkcionált az SZLKP, külön (a csehországi területi szervezeteket a CSKP KB alatt összefogó) cseh „partnerpárt” nélkül. Ilyenformán a csehszlovák szövetségi állam magán viselte mindazokat a strukturális fogyatékoságokat, amelyek a szovjet mintára kiépült szocialista föderációkat általában jellemezték, s csak részben elégíthette ki a szlovák emancipációs törekvéseket. Végeredményben mint annyi minden más a korabeli Csehszlovákiában, úgy a szövetségi rendszer is csaknem két évtizeden át tartó mozdulatlanságba merevedett. Nem foglalkozott vele sokat az ellenzék sem, hiszen annak magvát a cseh polgárjogi mozgalom, a Charta '77 alkotta, amely ezt a kérdést a föderáció iránti hagyományos cseh érdektelenséggel szemlélte. A szórványos szlovák ellenzéki kezdeményezések sem az államjogi kérdésekre, hanem a vallásszabadságra fókuszáltak.

A rendszerváltás után

A föderalizmus története csak az államszocialista rendszer összeomlása, 1989 novembere után „kezdődött újra”. A rendszerváltás meghatározó szlovák politikai szervezete, a Nyilvánosság az Erőszak Ellen (VPN) már a november 25-i programnyilatkozatába felvette a „működőképes és demokratikus föderáció” követelését, de akkor még sem a szlovák, sem a cseh politikai aktivitásnak nem ez volt az elsődleges terepe. Csak 1990 elején derült ki, hogy a szlovák kérdés még mindig élő probléma. Addig az új cseh és szlovák politikai szervezetek egységesen léptek fel az autokrata rendszer ellen, s a hatalmi testületek új összetételét nemcsak politikai, hanem etnikai szempontból is a kiegyensúlyozottság jellemezte: például a cseh Václav Havel lett az államfő és a szlovák Alexander Dubček a parlamenti elnök.

A három szocialista föderációból a rendszerváltás után a csehszlovák rendelkezett a legjobb feltételekkel ahhoz, hogy az új feltételek közepette is fennmaradjon. A CSKP

uralmának az összeomlása után azonban hamar megindult a politikai differenciálódás minden területen, így a szövetségi rendszer jövőjét illetően is. A kirobbanó konfliktusok teljesen szétverték a szövetségi intézmények – különösen a törvényhozás – működését, így nem maradt más lehetőség, mint a szétválás. Az első konfliktusra akkor került sor, amikor Havel felvetette a szocialista szimbólumok törlését az ország nevéből és címeréből. A köztársasági elnök javaslata csupán a szocialista jelző és az ötágú vörös csillag törlésére vonatkozott, de a politikai reakciókból gyorsan kiderült, hogy a szlovákok más okokból is elégedetlenek az állami jelképekkel. Ezzel kirobbant az ún. *kötőjel-háború*: amíg a csehek természetesnek vették, hogy az ország neve megmarad a régi egybeírt formában (Csehszlovákia), addig a szlovákok az egyszer már alkalmazott kötőjeles forma (Cseh-Szlovákia) mellett kardoskodtak. Ebben a vitában már kifejezésre jutott az államközösség kétféle felfogása. A csehek továbbra is azonosulni tudtak az egységgel, az erős központi hatalomra épülő föderációval mint saját államukkal, s nem kis meglepetéssel konstatálták a szlovák elégedetlenséget. A szlovákok viszont minden lehetséges módon meg akarták jeleníteni a két országrész különbözőségét és egyenrangúságát. Végül 1990. április 20-án a szövetségi parlament úgy fogadta el az ország új hivatalos elnevezését (Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság), hogy azt rövidítve a csehek egybeírva, a szlovákok pedig kötőjellel használhatták, az új közös címet pedig két-két sakktábla-szerűen elhelyezett régi cseh és szlovák címer (koronás oroszlán illetve hármashalmon kettős kereszt) alkotta.

Az 1990. június 8-9-i első demokratikus parlamenti választásokra a föderációhoz való viszony már az egyik legfőbb kampánytémává vált, jóllehet kidolgozott programmal és tervezetekkel ebben a tekintetben igazából senki sem rendelkezett. A *cseh pártok* - az 1989 novemberi prágai megmozdulásokat szervező és a rendszerváltó erők zömét továbbra is tömörítő Polgári Fórum (OF), a Kereszténydemokrata Néppárt, a Szociáldemokrata Párt és a Kommunista Párt - a föderáció hívei voltak. A *szlovák oldalon* viszont lényegében csak a VPN sorakozott fel a (cseheknél decentralizáltabbnak felfogott) föderáció mellett, a Kereszténydemokrata Mozgalom (KDH) és a Kommunista Párt (később Demokratikus Baloldal Pártja, SDL) konföderalista húrokat kezdett pengetni, a nacionalista Szlovák Nemzeti Párt (SNS) pedig az önállóság jelszavával lépett fel. A szlovák politikai színtér megosztottsága mellett az is előre vetítette az államjogi viták kiéleződését, hogy nem jött létre országos multietnikus párt. Ezért hiába győztek a választásokon mindkét köztársaságban a „föderalista” pártok (az OF és a VPN), egyrészt nem volt meg a kellő többségük, másrészt az egyetértésük, így nem tudtak megegyezésre jutni. Ráadásul a választásokon kialakult párttérkép nem bizonyult tartósnak, hiszen az OF és a VPN egyaránt hamar felbomlott.

Az államjogi viták tekintetében így mindkét köztársaságban módosult a helyzet. Csehországban az OF legfőbb utódpartja, a Václav Klaus vezette jobboldali Polgári Demokrata Párt (ODS) a föderáció híveként lépett fel ugyan, de világossá tette, hogy nem kívánja a végtelenségig húzni a vitákat, s nem kívánja a cseh gazdasági reformokat és euroatlanti integrációs esélyeket a „szlovák ballaszthoz” kötni, ezért kész az önálló cseh államiság kiépítésére is. Szlovákiában az újonnan színre lépő nacionalista-szociálpopulista Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (a Vladimir Mečiar vezette HZDS) a konföderalista oldalra húzott, bár Mečiar ügyes demagóggént lebegtette álláspontját. Ennek ellenére egyre világosabbá vált, hogy a szlovák pártok zöme egyfajta csehellenes, anticentralista, függetlenségi populizmussal törekszik

népszerűséget szerezni. Ezután Szlovákiában már csupán néhány kisebb csoport maradt a föderáció híve. Ezek között volt Dubček Szociáldemokrata Pártja és a magyar szervezetek (Független Magyar Kezdeményezés, Együttélés, Kereszténydemokrata Mozgalom), amelyek a szlovák nacionalizmus elszabadulásától tartva a föderáció demokratikus megújítását preferálták, de nem volt befolyásuk az eseményekre. Ugyancsak a föderáció platformján álltak a háromtagú (cseh–szlovák–morva) föderációt szorgalmazó, 1968 után ismét megszólaló kis morva-sziléziai regionalista kezdeményezések. Az effajta trializmust leginkább az 1990-es választásokon meglepően jó eredményt (10 %) elért „Mozgalom az Önkormányzati Demokráciáért - Társaság Morvaországért és Sziléziáért” (HSD-SMS) javasolta. Az ötletet nemcsak a cseh egységkoncepció hívei vetették el (akik számára a morva elkülönülés még elfogadhatatlanabb volt, mint a szlovák), hanem a központi hatalomban elfoglalt paritásos helyzetüket féltő szlovákok is, később pedig, a HSD-SMS eljelentéktelenedésével az egész kérdéskör lekerült a napirendről.

Az államjogi vitáknak a kötőjel-háború után következő hullámain a *kompetencia-törvény* és az *alkotmányozás* kérdései váltották ki. A Szövetségi Gyűlésben végül 1990. december 12-én megszavazott kompetencia-törvény újraszabályozta a föderális és a köztársasági kormányzatok hatásköreit, gyengítve a központi intézmények fölérendeltségét. A köztársaságok újabb jogosítványokat kaptak a gazdaságpolitikában és a külkapcsolatokban, kettéválasztották a belbiztonságot, de a honvédelem, a külügyek és a pénzügyek továbbra is szövetségi maradt. Ezt a kompromisszumot a szlovákok persze keveselték, sok cseh viszont ellenkezőleg, túlzottan dezintegrálónak tartotta. Az alkotmányozási viták során már az is kérdéses volt, hogy egyetlen vagy három (szövetségi és két tagköztársasági) alaptörvény készüljön-e, s hogy milyen sorrendben. A viták mögött nemcsak a hatásköri megoszlásról vallott gyakorlati, hanem a szövetségi versus köztársasági szuverenitás elsődlegességéről vallott államelméleti nézetkülönbségek álltak. Alulról építkező föderációt kell-e megalkotni, amelyben a szuverén köztársaságok bizonyos jogköröket átadnak közös ügyintézésre a szövetségi kormányzatnak, avagy pedig a föderáció a legfőbb szuverén, s az delegál egyes jogköröket lefelé? A viták heveségét fokozta, hogy kialakult egyfajta hatalmi harc a parlament(ek) és a köztársasági elnök között. Havel beavatkozott az alkotmányozási vitákba, megmentendő a szövetséget, s 1991 végén megpróbálta elérni saját jogkörének a kibővítését, amiért igen éles szlovák kritikát kapott, de cseh bírálatok is érték. Végül tizenhat hónapos tárgyalássorozat után, 1992 februárjára a háromoldalú (cseh-szlovák-szövetségi) alkotmányozási vegyes bizottság kidolgozott egy kompromisszumos tervezetet a két köztársasági parlament által megkötendő államjogi szerződésről. Ezt azonban a Szlovák Nemzeti Tanács elnöksége elvetette, amire válaszul - a tervezetet előzőleg elfogadó - Cseh Nemzeti Tanács elnöksége is meggondolta magát és megszakította a tárgyalásokat.

Ekkor a pártok már készültek az 1992. június 5–6-i választásokra (az 1990-ben megválasztott parlamentek mandátuma csak két évre szólt), s a kampány-légtérben nem volt esély a megállapodásra. Mint közismert, a választásokon Szlovákiában a HZDS, Csehországban pedig az ODS szerezte meg a győzelmet, ami megint csak távolította egymástól a két köztársaságot. Ez a két párt ugyanis igen eltérő nézeteket vallott nemcsak az államjogi kérdéseket illetően, hanem a gazdasági reformtól a külpolitikai orientációig szinte minden lényeges politikai kérdésben. Ezek után

tulajdonképpen nem volt meglepő, hogy a köztársasági kormányfői posztokat elfoglaló (tehát nem szövetségi tisztséget vállaló) két pártvezér, Mečiar és Klaus inkább az ország *kettéosztásáról* állapodott meg, s nem kívánták folytatni a föderáció megújításáról szóló alkudozásokat. A dezintegráció ütemét és időnkénti kaotikusságát jelzi, hogy miután Havel elnök az új szlovák parlament szuverenitási nyilatkozata (július 17.) miatti tiltakozása jeléül lemondott, már nem sikerült betölteni a szövetségi államfő posztját (amire egyébként Havel lett volna az egyetlen jelölt, s aki végül az első cseh elnökként folytatta politikai pályafutását). Népszavazást sem tartottak, mivel a közvéleménykutatások mindkét köztársaságban az államközösség fenntartását támogatók (igaz, általában csökkenő) többségét mutatták. Ennyiben mindenképp vitatható a szétválasztás politikai (nem jogi) legitimitása,¹⁴⁸ de a júniusi parlamenti választások győztesei nyilván nem akarták kitenni magukat egy politikai vereségnek. Másfelől viszont az is igaz, hogy viszonylag gyorsan sikerült megegyezni a szétválasztás gyakorlati kérdéseiről, s nem vitás a szétválasztás közjogi legitimitása sem, hiszen azt a demokratikusan választott parlamentek jóváhagyták. S előbb-utóbb valamilyen döntésre kellett jutni, hiszen nem lett volna értelme a végtelenségig elhúzni a szövetségi állam agóniáját. Végül a szövetségi parlament 1992. november 25-én elfogadta a szétválásról szóló alkotmánytörvényt, amelynek értelmében a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság *1993. január 1-ével* hivatalosan is átadja helyét a független Csehországnak és Szlovákiának. A következő hónapokban a két köztársaságot összefűző intézmények szinte mindegyikét felszámolták, s csupán a vámuniót tartották meg.

Az 1989. novemberi fordulat után markánsan megnyilvánultak a cseh és a szlovák társadalom eltérő sajátosságai, értékrendje, orientációs különbségei. Ebben a helyzetben újult erővel csaptak föl a *szlovák nemzetállami törekvések*. Ismét előállt az 1968-as kettősség: amíg a csehek a társadalmi-gazdasági rendszerváltást és a minél gyorsabb euroatlanti integrációt tekintették kulcsfontosságú feladatnak, addig a szlovákok számára a nemzeti szuverenitás biztosítása vált a legfontosabbá, amit az új nemzetközi környezetben minden korábbinál inkább realizálhatónak tartottak. A különbségeket tovább erősítették a regionális egyenlőtlenségekből fakadó *gazdasági konfliktusok*. A rendszerváltást kísérő reformok a hagyományos nehéz- és fegyveriparra épülő szlovák gazdaságot jobban megviselték, mint a fejlettebb és modernebb szerkezetű cseh gazdaságot. A szlovák munkanélküliség például ezekben az években 10-12 %-ra ugrott fel, szemben a 3-5 %-os cseh mutatóval.¹⁴⁹ Ezért Szlovákiában erősödött az ellenállás a liberális „cseh” gazdaságpolitikával szemben, s megfogalmazódott a gazdasági önállóság és egy kevésbé radikális átalakítás igénye. Ugyanakkor a szlovák politikusok nem voltak teljesen biztosak az önálló államiság perspektíváinak a megítélésében, a közvélemény széles rétegei pedig érzelmileg kötődtek a közös állam tradíciójához, ezért Pozsony a fejlettebb, jó nyugati presztizsű

¹⁴⁸ A közvéleménykutatások szerint 1991-92-ben egy referendumon a teljes szétválást Csehországban a választók 9-24 %-a, Szlovákiában pedig 16-32 %-a támogatta volna. (Musil, J. /ed./: *The End of Czechoslovakia*. Im. 12.2 táblázat alapján).

¹⁴⁹ Hamberger J.: A rendszerváltás és az állam felbomlása Csehszlovákiában (1990–1992). In: Glatz F. (szerk.): *Proletárdiktatúrákból a polgári demokráciákba (1989–1992)*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2004. 88.

és euroatlanti integrációs esélyű Csehországhoz fűződő szálakat nem akarta teljesen elvágni. Ezért a szlovák platformok (zöme) *konföderalista* jellegű volt. Ezzel szemben a cseh oldal ragaszkodott egy erős és hatékony központi kormányzat fenntartásához, s választás elé állította a szlovák felet: *föderáció vagy szétválás*. A nehézségeket tetézte a csehszlovák föderáció duális felépítése, hiszen egy kéttagú unió stabilitását eleve jobban veszélyezteti valamelyik tagállam elégedetlensége, mint a több tagból álló rendszerekét. A majorizáció tilalma a szövetségi törvényhozás munkájának a megnehezítésével szintén távolította egymástól a két köztársaságot. Mint láttuk, az alkotmányozáshoz és bizonyos törvények elfogadásához öt különböző szintű parlamenti többség szükségeltetett, amit az autoriter egypártrendszer összeomlása után nem lehetett garantálni. A két köztársasági miniszterelnöknek, Klausnak és még inkább Mečiarnak (aki láthatóan igen szeretett volna legitim államalapítóként bevonulni a szlovák történelembe) a machiavellizmusa szintúgy nem segítette elő a kompromisszumok megtalálását. S mivel nem léteztek az 1918-ashoz és az 1945-öshöz hasonló erejű integratív tényezők, a két köztársaság nem tudott egyetértésre jutni a szövetség megújítását illetően.

Az országot érő *nemzetközi hatások* idővel szintén a szétválás tendenciáját erősítették. Igaz, a nyugati nagyhatalmak eleinte, a cseh-szlovák államjogi viták első felbukkanásakor a szovjet és a jugoszláv esetekhez hasonlóan Csehszlovákia kapcsán is a közös állam fenntartását szorgalmazták (miként Moszkva is mindaddig, amíg a belső problémái miatt egyáltalán volt módja valamennyire odafigyelni), vagy legalább a két független köztársaság laza gazdasági (monetáris és vám-) és biztonságpolitikai integrációját. Erősítette az effajta politikai sugalmazásokat, hogy Havelnek igen jó, Klausnak már vegyesebb, Mečiarnak pedig kifejezetten rossz volt a nyugati imidzse, s hogy a független Szlovákiában sok nyugati elemző egy potenciális orosz vazallust látott. A világgazdaságban és a nemzetközi hatalmi rendszerben zajló strukturális változások azonban a csehszlovák köztársaságokra éppúgy dezintegrálóan hatottak, mint a szovjet és a jugoszláv tagállamokra. S mire az államjogi válság elmélyült, a nyugati attitűd politikai síkon is megváltozott. Elfogadták a szétválást, hiszen az 1991-es szovjet és jugoszláv események után már nem volt értelme a precedens-teremtéstől való félelemnek, sőt a kaotikus szovjet és a háborús jugoszláv felbomlások láttán kifejezetten megkönnyebbülve konstatálták Csehszlovákia rendezett szétválasztását.

A poszt-szocialista föderációk

A három szocialista föderáció felbomlásával nem ért véget az etnoföderalizmus története a térségben. Oroszország megőrizte szövetségi felépítését és felmerült egy másik poszt-szovjet állam, Moldova (sőt olykor, így a krími konfliktust vagy a 2003-as választási fordulatot kísérő egyes latolgatásokban Ukrajna) föderalizálásának a lehetősége is. A délszláv háborúk kitörése után megfogalmazott nemzetközi béketervek pedig a többnemzetiségű jugoszláv utódállamok számára hosszútávú politikai megoldásként vagy a szövetségi államszerkezetet javasolták (Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Kis-Jugoszlávia), vagy az egységes kormányzat fenntartása esetén a konszociációs rendszer alkalmazását (Macedónia, ideiglenes koszovói önkormányzat). Részben ezért, részben belső okokból az új délszláv államok közül Bosznia-Hercegovina és a kisjugoszláv állam (2003-2006 között Szerbia-Montenegró) föderatív szerkezetben alakult meg (legalábbis elvben), s nem zárható ki Macedónia esetleges föderalizálódása sem.

A többi szovjet és délszláv utódállamban a kérdésnek nincs relevanciája (csakúgy mint a csehszlovák utódállamokban: még egy esetleges magyar területi autonómia vagy egy EU-kompatibilis regionális reform sem jelentené Szlovákia vagy Csehország föderalizálását). A kicsi és homogén Szlovéniában ez nyilvánvaló, de Horvátországban is csak egyes pártok, főleg az isztriai félszigetnek egy decentralizált Horvátországon belüli autonómiáját szorgalmazó Isztriai Demokratikus Szábor (IDS) törekvéseiben fedezhetünk fel némi föderalista konnotációt. De a regionalizmust valójában az IDS sem lépi túl, az egyetlen jelentős kisebbség, a ma alig kétszázézer szerbség politikai szervezetei pedig a háború óta nem ebben az irányban keresik a kisebbségi érdekvédelem lehetőségeit, s ez minden bizonnyal így maradna akkor is, ha a menekültek tömeges visszatéréseivel a szerbek aránya ismét megnőne. Egyetlen esetben merült fel komolyan Horvátország föderalizálása, még a háború idején, az ún. nemzetközi kontaktcsoport¹⁵⁰ 1995. január 30-i béketervében. Ebben széleskörű önállóságot kínáltak a horvátországi szerbeknek a horvát államon belül: a „*Horvátországi Szerb Köztársaságnak*” lett volna saját parlamentje, kormánya, hivatalos nyelve és külön pénze (bár azt a horvát nemzeti bank adta volna ki), kapcsolatot tarthatott volna a kisjugoszláv állammal, de el kellett volna ismernie a horvát szuverenitást. A tervet a szerbek és a horvátok egyaránt elvetették, bár Zágráb

¹⁵⁰ A délszláv békerendezés koordinálására 1994 áprilisában felállított diplomáciai munkacsoport, amelyben az USA, Oroszország, az NSZK, Anglia, Franciaország és (1996-tól) Olaszország képviselői kaptak helyet.

annyi kompromisszum-készséget azért mutatott, hogy tárgyalási alapként esetleg elfogadja. Ettől a lehetőségtől Belgrád sem zárkózott el teljesen, a krajainai szerbek azonban egészen az első pró erejű 1995. augusztusi horvát katonai támadás előestéjéig igen – akkori beleegyezésüket viszont már senki sem „hallotta meg”. Knin azért utasította el a tervet, mert elvesztette volna az 1991-ben fegyveresen kivívott „függetlenségét”, sőt területei egy részét is, hiszen az autonóm köztársaság területe csak a háború előtt is szerb többségű körzetekre terjedt volna ki. Zágráb pedig arra hivatkozott a terv elutasításakor, hogy az autonómia ilyen magas foka gyakorlatilag konföderálná Horvátországot és elvágná Dalmáciát a központi országrészekről. Az effajta megoldásokat a horvát kormány már 1990–1991-ben sem akarta elfogadni, a katonai erőgyűjtés periódusa után pedig még kevésbé, így a krajainai kérdést 1995-ben végül katonai eszközökkel „oldotta meg”.

Macedónia föderalizálódása viszont nem zárható ki. A macedóniai albán törekvéseknek ez ugyanis kezdettől fontos eleme volt: a népesség hivatalosan egynegyedét, egyes adatok szerint viszont egyharmadát alkotó albánok Macedónia kétnemzeti állammá alakítását, illetve maguknak társnemzeti státuszt követeltek. A macedón többség viszont a területi autonómiában vagy a föderatív átszervezésben nem a lehetséges megoldást, a kisebbséget integráló eszközt látta, hanem az elszakadás első lépését (bizonyos albán kijelentések nyomán nem is alaptalanul!), ezért csak a kulturális autonómia valamilyen formáját lett volna hajlandó elfogadni. Az egész 1990-es évtizedet uraló, több konfliktusban testet öltő szembenállás végül a 2001. február–augusztusi *albán felkelésbe* torkollott, amelyet az augusztus 13-i ohridi egyezmény zárt le. Ennek lényegét az albánok számára nyújtott kisebbségvédelmi garanciák (alkotmánymódosítás, közigazgatási decentralizáció, etnikai arányosítás a közhatalmi testületekben, az albán nyelvhasználat kiterjesztése), a lázadók fegyverbeszolgáltatása és az állami integritásnak az albán pártok általi elismerése, valamint az egyezmény végrehajtásának nemzetközi ellenőrzése képezte. Ezek révén az egyezmény stabilizálta az országot és a föderalizáció kérdését levette a napirendről, de könnyen lehetséges, hogy valamilyen nagyobb belső vagy külső változás (például Koszovó függetlenségének az elismerése) újból kiélezheti a vitákat.

Oroszország és a FÁK

A szovjet szövetségi állam szétesése után Oroszország megőrizte föderatív felépítését, de ez nem volt egyszerű folyamat. A felbomlás során nemcsak a szövetségi köztársaságok, hanem sok autonóm köztársaság is kinyilvánította szuverenitását, más területek pedig magasabb autonóm státuszt követeltek maguknak.¹⁵¹ A szövetségi

¹⁵¹ Ez nemcsak az orosz, hanem több más szovjet tagköztársaság esetében is így volt. A nacionalizmusok elszabadulása után azonban még a régi autonómiák megtartása sem volt mindig egyértelmű (gondoljunk például a máig nyitott örmény-azeri Karabah-kérdésre vagy a grúzai abház, adzsar és dél-osztét konfliktusokra), újak intézményesítésére pedig csak kivételesen került sor (a moldovai gagauz és az ukrainai krími autonómia esetében). - Az orosz föderáció általános jellemzőiről ld. G. N. Wilson: *Russia (country profile)*. In: Federalism Library, Forum of Federations (www.forumfed.org 2007.06.20).

köztársaságok szecesszionizmusához hasonlóan ezeket a folyamatokat is a nemzeti-etnikai indíttatású szeparatizmus, a bürokratikus belharcok és a gazdasági regionalizmus inspirálták (a jobb feltételekkel, például jelentős olajmezőkkel vagy ásványkincs-vagyonnal bíró régiók elitje nagyobb önállóságra törekedett, még akkor is, ha az adott régió etnikailag orosz többségű volt). A szeparatista hullám különösen a tatár és a csecsen törekvések kapcsán vezetett éles politikai harcokhoz, az utóbbi esetben mindmáig lezáratlan háborús konfliktusba torkollva. Az elszakadás feltételei azonban nem voltak meg, különösen a nem-határmenti területeken, így a dezintegrációt ezúttal sikerült megállítani a decentralizáció szintjén: 1994-ben a föderális egységek egyedi tartalmú bilaterális egyezményeket kötöttek a központi kormánnyal a hatáskör-megosztásról. Az 1992. március 30-i szövetségi szerződés (amelyet a tatár és a csecsen vezetés nem fogadott el) és az 1993. december 12-i alkotmány mellett ezek határozzák meg az új orosz föderáció jellegét.

Az alkotmány¹⁵² szerint *Oroszországi Föderációban* a szuverenitás letéteményese a „soknemzetiségű orosz nép”. A szövetségi állam 89 egyenjogú, de különböző státuszú föderatív egységből áll: közülük 32 etnikai jellegű (21 köztársaság, 10 autonóm körzet és 1 autonóm terület), 57 pedig adminisztratív-területi formáció: 49 terület (oblaszty), 6 határterület (kraj), valamint két szövetségi jelentőségű város, Moszkva és Szentpétervár. Ezek részben hierarchikus viszonyban állnak egymással, például egyes nemzetiségi körzetek valamelyik nagyobb területi egységen belül helyezkednek el. A törvényhozó hatalmat a négyéves mandátumú kétkamarás Szövetségi Gyűlés gyakorolja, amelynek alsóházát a vegyes rendszerben választott 450 tagú Állami Duma, felsőházát pedig a föderális egységek két-két képviselőjéből álló, középerős jogosítványokkal bíró Szövetségi Tanács alkotja. A végrehajtó hatalom letéteményese a négyévente közvetlenül választott, széles jogkörű és egyszer újraválasztható köztársasági elnök. Ebből is látszik, hogy az új orosz állam a *centralista föderáció* jegyeit mutatja, amely a bizonyos fokú (és részben etno-)regionális autonomizmust ötvözi az erős elnöki hatalommal.¹⁵³ Sőt a föderáció centralizálódása szinte folyamatosan megfigyelhető, annak arányában, ahogyan az állami konszolidáció az 1990-es évek elejének kaotikus állapotaihoz képest előre halad. Az 1992-es szövetségi szerződés és az 1993-as alkotmány-tervezet még laza szövetségi államot tervezett, amihez képest az elfogadott alkotmány már központosítottabb rendszert irányzott elő (az ellenzéki parlamenttel való 1993. októberi leszámolás után Jelcinnek már kevésbé volt szüksége a lokális erőkre mint szövetségesekre), s mint látni fogjuk, 2000 után a következő elnök, Vlagyimir Putyin további centralizáló intézkedéseket fogantatosított.

A föderációról szóló szabályozás zömét az alkotmány 65–79. paragrafusai tartalmazzák. Ezek szerint a szövetségi kompetenciák közé tartoznak az állampolgári jogok és kötelezettségek szabályozása, a külpolitika, a honvédelem, a gazdasági rendszer és az

¹⁵² Az Orosz Föderáció Alkotmánya. In: Tóth K. (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*. JATE, Szeged, 1997. 244–272.

¹⁵³ 2008-ban csökkenni látszott a kormányzati rendszer prezidenciális jellege (mivel az elnökként harmadik ciklusára már újjáválaszthatatlan Putyin átült a kormányfői székbe, s Dmitrij Medvegyev lett az államfő), de az elnöki mandátum kétszer hat esztendőre emelése, amely sok elemző szerint Putyinnak (egy mandátum kihagyása utáni) visszatérését készíti elő, valójában erősíti a prezidenciális vonásokat.

igazságszolgáltatás alapintézményei, valamint a hatásköri viták rendezése. Közös (megosztott vagy konkurrens) jogkörök az ásványkincsek feletti rendelkezés, közbiztonság, egészségügy, oktatás. A föderális egységek lényegében egyszerű regionális önkormányzatok, elszakadási jog nélkül, viszonylag szűk és kissé eltérő mértékű jogosítványokkal. Ezek közé tartoznak a saját belső szervezetük megállapítása, a korlátozott adókivetési jog, az alsó fokú oktatási és egészségügyi intézmények irányítása, illetve a köztársaságok esetében bizonyos plusz-jogosítványok: megállapíthatnak az orosz mellett egy második államnyelvet, státútum helyett alkotmánnyal rendezhetik belső viszonyaikat és a személyi jövedelemadó nagyobb hányadát tarthatják meg, mint más föderális egységek. Mindegyik föderális szubjektum két-két taggal képviselteti magát a parlament középerős felsőházában, a Szövetségi Tanácsban (akik közül az egyik a helyi törvényhozó, a másik a helyi végrehajtó hatalmat képviseli), s ha fajlagos bevételeik elmaradnak az országos átlagtól, akkor jogosultak a Szövetségi Pénzügyi Alap támogatására. Belső felépítésük az orosz politikai rendszer általános szerkezetét mintázza. Négyévente választott egy- vagy kétkamarás parlamentjük van, a végrehajtó hatalom élén pedig közvetlenül választott és erős jogkörű elnök, illetve polgármester vagy kormányzó¹⁵⁴ áll. Emellett azokban a köztársaságokban, ahol a nominális etnikum nincs nagy többségben, jogi előírások vagy pártközi egyezmények szabályozzák a hatalmi szervek etnikai kiegyensúlyozását. A területi elkülönüléssel nem rendelkező népcsoportok vagy a „saját” föderális egységükön kívül élők¹⁵⁵ nyelvi-kulturális egyenlősége elvben, egyéni-állampolgári jogként szintén biztosított, de számukra országos jellegű, személyi elvű autonóm közösségi intézményrendszer nem létezik. A még mindig kialakulatlan és képlékeny, a politikaformálásban másodlagos szerepet játszó orosz többpártrendszerben az ország etnikai tagoltságának nincs jelentősége.

Vlagyimir Putyin elnöksége a föderáció szempontjából több centralizációs lépést hozott. 2001-ben hét, földrajzilag a katonai körzetekkel hozzávetőleg azonos szövetségi körzetet állítottak fel (központi, északnyugati, volgai, észak-kaukázusi, uráli, szibériai, távol-keleti), amelyek egyfajta dekoncentrált központi szervként 10-12 föderális egységet fognak át, élükön a kinevezett elnöki megbízottal. 2002-ben átalakították a Szövetségi Tanács választási mechanizmusát: már nem a helyi törvényhozó és végrehajtó hatalom vezetője a két delegált, hanem a helyi parlament által választott és a helyi végrehajtó hatalom által delegált képviselő. A helyi elnökök és kormányzók ezentúl csak egy konzultatív jellegű, újonnan felállított testületben, az Államtanácsban kapnak helyet. 2003-ban pedig Putyin, mint már utaltunk rá, elnöki hatáskörbe vonta az addig választott területi kormányzók kinevezését.

Az új orosz szövetségi állam jelentős tranzíciós utat tett meg: a hajdani centralizált szovjet állam központi egységéből a demokratikus etnoföderációk ismérveinek részben megfelelő formációvá vált. Az átalakulás tartós sikere, végső mérlege persze nagyban függ magának a föderációs intézményrendszernek a további teljesítményétől, mai ellentmondásainak a leküzdésétől. A rendszer aszimmetrikus, ami önmagában még nem

¹⁵⁴ 2003-ban Putyin a területi kormányzók kinevezését elnöki hatáskörbe vonta.

¹⁵⁵ Jellemző példa a legnagyobb nemzetiségnek, a 4,4 %-os arányt képviselő tatároknak az esete, akiknek 6,5 milliós létszámából csak 1,8 millió él Tatárföldön, az ottani lakosság felét alkotva.

lenne baj, de vannak hierarchikus tisztázatlanságai (egyes föderális egységeken belüli autonóm körzetek maguk is szubjektumai a föderációnak, ami gyakori hatásköri vitákhoz vezetett például az adott terület természeti kincseivel való rendelkezést illetően). Emellett gyakran megfigyelhetők a de jure és a de facto állapotok közötti különbségek,¹⁵⁶ igen magas a föderációs szubjektumok száma (nincs még egy szövetségi állam a világon, amely ilyen sok tagból állna!), s nyilvánvalóan megoldást kell találni a problematikus területek, mindenekelőtt *Csecsenföld* (Icskéria) státuszára.¹⁵⁷ A becslések szerint legalább 80 ezer halottat követelő csecsen háborúknak a föderációs problematikán kívül persze számos más összetevője volt, amelyeket itt nem tárgyalhatuk, hiszen messzire vezetnek tulajdonképpen témánktól, a kelet- és közép-európai etnoföderalizmus kérdésétől. Röviden csak annyit jegyeznék meg, hogy a konfliktusban összeadódtak a bürokratikus etnikai szeparatizmusnak, a gazdasági regionalizmusnak, a tradicionálisan harcias hegyvidéki és klán-mentalitásnak, az iszlám fundamentalizmusnak, a szervezett bűnözésnek, a központi hatalom hibáinak és a Kaukázus körüli nagyhatalmi játszmáknak a következményei. A szuverenitásnak a „Csecsen Össznépi Kongresszus” általi kinyilvánítása (1990. november 23.), valamint a Csecsen-Ingus Autonóm Köztársaság kettéválasztása után D. Dudajev szeparatista-diktatórikus rezsimje nagymértékben függetlenítette magát Moszkvától. Akkoriban a központi hatalomnak nem volt ereje a beavatkozáshoz, sőt egyes elemzések szerint még hasznot is húzott a csecsenföldi káoszból: elrettentő példaként állíthatta például a többi önálló köztársaság elé. Aztán 1994-96-ban lezajlott az első háború, amelyet egy ideiglenes kompromisszum zárt le, miszerint az orosz csapatok kivonulnak, Csecsenföld státuszának a végleges rendezést pedig öt évvel elhalasztják. A következő években a kis köztársaság tovább kriminalizálódott és iszlamizálódott, s néhány – máig vitatott háttérű – terrorista akció után a választások közeledtével erőt mutatni akaró Putyin-kormányzat 1999-2000-ben ismét orosz katonai ellenőrzés alá vonta a területet. Teljes konszolidáció azonban azóta sem következett be, s Moszkva nem tudott stabil lojális helyi kormányzatot felállítani. A csecsen kérdés lezárása persze számos tényezőtől függ, de annyit megjegyezhetünk, hogy az orosz neoföderalizmussal leginkább összeegyeztethető megoldást a tatár példa adhatja. Mint már utaltunk rá, Tatárföld (Tatarisztán) 1990. augusztus 30-án kinyilvánította szuverenitását és szövetségi köztársasággá alakulását, majd elutasította az 1992. márciusi szövetségi szerződés aláírását. Végül hosszas viták után a központi és a helyi kormányzat 1994. február 15-i bilaterális szerződésével szabályozták az orosz-tatár kapcsolatokat. Eszerint a Tatár Köztársaság teljes belső önkormányzatot kapott és megtartotta elvi szuverenitását, de a nemzetközi jogalanyisággal összefüggő ügyek intézését átruházta a szövetségi kormányzatra.

Az új orosz föderalizmus tartós sikerének másik feltétele már a föderációs intézményrendszeren kívüli természetű: a siker nyilvánvalóan függvénye az oroszországi társadalmi és politikai átalakulás *általános perspektívájának*. Jórészt ettől

¹⁵⁶ Emberi-jogi szervezetek gyakran bírálták például a Mari Köztársaság állapotait a mari nyelv és kultúra hivatali és oktatási diszkriminálása miatt (Emberi jogi jelentés a Mari Köztársaságról. Népszabadság 2006.02.02.).

¹⁵⁷ A témáról részletesebben ld. Gyóni G.: *A csecsen konfliktus*. Eszmélet 66. (2005 nyár), 101–120.

függ, hogy az a föderációs intézményrendszer, amely ma jobbra a helyi oligarchikus bürokráciáknak ad ilyen-olyan mozgásteret, keretév válhat-e a valódi regionális autonomizmusnak. Az 1991 utáni fejlemények inkább a félperiférikus kapitalizmus és egy félautoriter politikai rezsim konszolidációját vetítik előre, ami nem túl biztató. De annyi bizonyos, hogy az egykori szovjet szövetségi állam sorsából nem következtethetünk automatikusan az új orosz föderáció jövőjére. Minden demokrácia-deficit ellenére megváltozott, pluralistább lett a politikai környezet. Ugyancsak megváltoztak a demográfiai arányok és így az etnikum-közi erőviszonyok. Az oroszok az egykori 52 % helyett az új föderációban már 82 %-os többséget alkotnak, mégpedig úgy, hogy a 21 köztársaságból 14-ben is ők vannak relatív vagy abszolút többségben. Mellettük ugyan nagyon sok, de csak kis létszámú (zömmel egymillió fő alatti!) és néhány kivételtől (csecsen radikalizmus) eltekintve az állami integrációra hajlandó etnikum él. Ezek a kisebbségek készek önmagukat az alkotmányban megnevezett „soknemzetiségű orosz nép” egyik komponenseként tételezni, s beilleszkednek abba az orosz nemzettudatba, amely a keletközép-európai etnokulturális típussal összevetve inkább territorialis-birodalmi jellegű. Az új orosz föderáció ilyenformán „csak” multietnikus, szemben a régi szovjet szövetségi állam multinacionális jellegével.

Nem része az új orosz föderációnak a *Független Államok Közössége* (FÁK), de röviden szólnunk kell róla, mivel Moszkva a FÁK képében egyfajta államszövetségi szerkezetben kívánta összetartani azokat az egykori szovjet tagállamokat, amelyeket saját befolyási övezetéhez tartozóknak tekint. A Szovjetunió megszűnését kimondó 1991. december 8-i orosz–ukrán–belarusz elnöki egyezményvel létrehozott szervezethez kilenc további volt szövetségi köztársaság csatlakozott, vagyis a három balti állam kivételével mindegyik.¹⁵⁸ A FÁK azonban nem vált konszolidált integrációs egységgé, bár Moszkva hagyományos történelmi reflexekből, bizonyos racionális gazdasági-infrastrukturális összefonódottságokból, valamint a FÁK területére került 25-26 milliós orosz diaszpóra¹⁵⁹ miatt saját természetes érdekszférájának tekinti a térséget (jól kifejezi ezt az orosz politikai szakzsargon „közelkülföld” kifejezése), és több kísérletet tett arra, hogy multi- és bilaterális kooperációkkal valódi integrációs tartalmat adjon a szervezetnek. A FÁK pozitív szerepe inkább abban nyilvánult meg, hogy hozzájárult a szovjet felbomlás szabályozott levezényléséhez, illetve keretet biztosított a szovjet utódállamok kisebb-nagyobb köre számára egy-egy ágazati együttműködés kiépítésére. Ugyanakkor a szorosabb egységet Moszkva sem a hatalmi befolyásolással, sem a gazdasági segélyezéssel nem tudta kieszközölni, amint azt az ismétlődő orosz–ukrán és orosz–belarusz gázár-viták is mutatták.

Az integráció nehézségei miatt a Független Államok Közösségén belül kialakult egy szorosabban együttműködő „belső mag”, amelynek a tagjai némiképp változnak az egyes policy-területek függvényében, de amely főleg Oroszországot, Belaruszt és Kazahsztánt öleli fel. Ez a három köztársaság Kirgíziával, Üzbegisztánnal és Tadzsikisztánnal kiegészülve alkotja az Eurázsiai Gazdasági Közösséget, amelybe

¹⁵⁸ Türkmenisztán 2005 óta csak társult tag, Ukrajna nem ratifikálta a FÁK Alapokmányát, Grúzia pedig 2008. augusztus 14-én a kaukázusi háború miatt kilépett a szervezetből.

¹⁵⁹ A Szovjetunió felbomlásakor különösen Ukrajnában (11,1 millió, a köztársaság népességének 22 %-a) és Kazahsztánban (6,8 millió, 41 %) jött létre nagy létszámú orosz diaszpóra.

Ukrajnát is invitálták, bár Viktor Juscenko 2004. decemberi elnökké választásával még bizonytalanabbá vált az ukrán részvétel az amúgy is meglehetősen formális, lényegében csak kereskedelmi szervezetben. A külpolitikai és katonai együttműködés intézményesítésére szolgál a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete, amelybe az orosz–belarusz–kazah trión kívül még Kirgízia, Tadzsisztán, Üzbegisztán és Örményország lépett be. Van példa arra is, hogy a „közelkülföld” egyes államai Moszkvát kihagyva (illetve az orosz befolyást – nem utolsó sorban amerikai sugallatra – ellensúlyozni akarva) próbálnak kooperálni: ez a GUAM-csoport, azaz Grúzia, Ukrajna, Üzbegisztán, Azerbajdzsán és Moldova (alapjában véve csak konzultatív jellegű) együttműködése.¹⁶⁰ A FÁK-on belül a legszorosabb kapcsolatrendszer Oroszország és Belarusz között alakult ki. 1996. április 2-án B. Jelcin és A. Lukasenko elnökök Moszkvában aláírták a két ország uniójáról szóló szerződést, amelyet később több egyezményrel konkretizáltak és kiegészítettek. Ezekben elhatározták egy közös parlament felállítását, a külügyi, védelmi és gazdaságpolitikai koordinációt, vagyis egyfajta konföderáció fokozatos kiépítését. A két köztársaság, illetve elnökeik hullámzó politikai viszonya miatt azonban (Moszkvának nemzetközileg bizonyos fokig kínos a minszki rezsím felvállalása, sokba kerül a gazdasági segélyezése, másfelől Lukasenko tart Putyin személyi túlhatalmától) az integráció kiépítése a gyakorlatban igen lassan halad, s ez a lassúság kérdésessé teszi magának az uniónak a realitását. Az orosz-belarusz integrálódás elhúzódásánál azonban Moszkva számára és a FÁK jövőjére nézve nagyobb kihívást jelenthet a tagállamok Moszkvától (és egymástól) való távolodásnak 2003 végétől, a grúz és ukrán „színes forradalmaktól”, elnökválasztási fordulatoktól ismét megfigyelhető trendje – bizonyos értelemben már az is meglepetés, hogy a FÁK, amelynek sok elemző a megalakulás idején nem adott többet fél-egy évnél, egyáltalán létezik még.

Noha a FÁK-államok Örményország kivételével mindannyian többnemzetiségűek, s közülük több (Grúzia, Moldova) éles nemzetiségi autonomista vagy szeparatista kihívással küszködik, valószínűtlen, hogy követnék a föderáció kiépítésével az orosz példát. Jelenleg egyedül Moldova föderalizációja képzelhető el. A 3,6 milliós kis köztársaság népességének kétharmada, 64,5 %-a moldován (moldovai román), egynegyede (26,7 %) orosz és ukrán, 3,9 %-a pedig gagauz. A Janajev-puccs káoszában, 1991. augusztus 27-én Moldova kilépett a Szovjetunióból, ezt azonban a Dnyeszteren túli területeken (ami hozzávetőleg azonos az 1924-40 közötti ukrainai moldáv ASZSZK-val) enyhe többséget alkotó és Moldova Romániába való beolvadásától tartó orosz és ukrán népesség nem ismerte el, s másnap deklarálta a Dnyeszter-menti Moldáv Köztársaság (PMR) elszakadását. A konfliktus 1992. április-július folyamán mintegy 1000 halálos áldozattal járó fegyveres összecsapássá fajult, amelynek során a szovjet időkből ottmaradt 14. orosz hadsereg közvetett támogatásával a PMR megőrizte de facto különállását. Ezután nemzetközi közvetítéssel több békejavaslat és alkotmányterv született, amelyek rendre valamilyen föderációs megoldást tartalmaztak. A föderatív reintegrációt elvben mindkét fél elfogadta lehetséges megoldásként, megegyezés azonban mindeddig nem született. A központi kormányzat ugyanis Moldova egyik autonóm egységként képzei el a PMR jövőjét (vagyis Gagauziához hasonló státusznál többet nem kínál neki), a tyiraszpoli kormány viszont két állami entitás laza uniójaként,

¹⁶⁰ Üzbegisztán csak rapszodikusán vesz részt mind a KBSZSZ, mind a GUAM tevékenységében.

azaz a szűkebb Moldova és a PMR konföderatív társulásaként értelmezi az újraegyesülést, de (mint a 2006. szeptemberi népszavazás mutatta) nem adta fel a teljes elszakadás álmát sem.

Szerbia–Montenegró

A régi jugoszláv föderáció négy tagköztársaságának az elszakadása után Szerbia és Montenegró 1992. április 27-én megalakította a *Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot* (JSZK, Kis-Jugoszlávia). Még aznap elfogadták az alkotmányt,¹⁶¹ amely néhány kisebb módosítással egészen 2003-ig érvényben maradt. Az alkotmány szerint a JSZK két egyenrangú köztársaság, Szerbia és Crna Gora nyitott föderációja, amelyhez más államok is csatlakozhatnak. A tagköztársaságok szuverének minden olyan területen, amelyet az alkotmány nem utal szövetségi hatáskörbe (külpolitika, honvédelem, pénzvám-bankrendszer; a jogrend, a gazdaságpolitika és a környezetvédelem alapjainak a meghatározása; a közös infrastruktúra működtetése). Így önállóak közigazgatásukat illetően is, ezért Szerbia két tartománya, Vajdaság és Koszovó az új föderációnak már nem voltak konstitutív alanyai. Ilyenformán a tartományok helyzete a JSZK-nak mint föderációnak az elemzése szempontjából másodlagos, hiszen azokat nem föderációs, hanem *köztársasági szinten* kellett rendezni, a Szerb Köztársaság alkotmánya pedig csak egy unitárius államon belüli regionális önkormányzatként értelmezi a tartományi státuszt.

Igaz, egyes esetekben felmerült ennek az alaphelyzetnek a megváltoztatása. Így például Koszovó jövőjének a latolgatásakor az albán felkelés és a NATO-bombázások idején (1998-99), valamint a vajdasági autonomizmus feléledésével és Szerbia regionalizációjának terveivel¹⁶² 2000 októbere, Milošević bukása után. Ezekből azonban csak a vajdasági ún. omnibusz-törvény realizálódott (2002. február 4.), amely visszaadott bizonyos jogköröket a tartományi kormánynak, de a Vajdaság alkotmányos helyzetének a megváltoztatása nélkül. Koszovó kérdése pedig igen hamar internacionalizálódott. Az első nemzetközi rendezési tervek általában egy szövetségi Szerbián és/vagy Jugoszlávián belüli autonóm Koszovó platformjából indultak ki, de ezt nem lehetett realizálni. Az első nemzetközi autonómia-javaslat (Hill-terv, 1998) elutasítása után kezdődött meg 1999. február 6-án Franciaországban a *rambouillet-i Koszovó-konferencia*. Az összekötő csoport béketerve értelmében Koszovó egy három-ötéves átmeneti időszakra (amíg végső státuszát meghatároznák) Jugoszlávia része maradna, de széles autonómiával bírna: lenne saját törvényhozása, elnöke, kormánya, rendőrsége és igazságszolgáltatása. A jugoszláv fegyveres erők közül csak a határőrség maradna a tartományban, a Koszovói Felszabadító Hadsereg (UÇK) fegyvereit

¹⁶¹ A JSZK Alkotmánya. In: Tóth K. (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*. Im. 160–182.

¹⁶² Ezekben a regionalizációs tervekben általában hat önkormányzati egység (Belgrád, Vajdaság, Koszovó, Szandzsák, Sumadija, Dél-Szerbia) felállításával számoltak, de Szerbia federalizálása nélkül (ezt csak N. Čanak vajdasági szociáldemokrata politikus javasolta), az erős központi hatalom fenntartásával. – A szerb-montenegrói (kisjugoszláv) föderáció általános jellemzőiről ld. M. Crnobrnja: *Yugoslavia (country profile)*. In: *Federalism Library, Forum of Federations* (www.forumfed.org 2007.06.20).

beszolgáltatva párttá alakulna, az egyezmény betartására pedig KFOR (Kosovo Forces) néven NATO-haderő ügyelne. A javaslatot először az albánok is elvetették, mert nem tartalmazta legfőbb követelésüket, hogy ti. az átmeneti időszak után népszavazás dönthessen a függetlenségről. Később azonban aláírták, mert a módosított szöveg tett egy homályos ígéretet a népszavazásra azzal a kitéttel, hogy Koszovó végső státuszának későbbi meghatározásakor „figyelembe veszik a helyi lakosság kívánságát”. Emellett arra számítottak, hogy a szerbek úgyszólván elvetik a javaslatot, ezért ők a nemzetközi szimpátia megőrzése érdekében különösebb kockázat nélkül aláírhatják. A szerb küldöttség hajlandó lett volna elfogadni az egyezmény politikai kereteit (de a függetlenségi népszavazást nem), viszont elutasította a nemzetközi haderő bevonulását. Úgy ítélték meg, hogy ezzel eleve elvesztenék Koszovó jövőjének befolyásolási lehetőségét, mert a NATO-haderő kizárólagos jelenléte (eltérően egy koalíciós összetételű ENSZ-erőtől) nem hagyja számukra manőverezési teret. Ráadásul az egyezmény katonai függeléke szabad mozgást engedélyezett a NATO KFOR-kontingensének Jugoszlávia egész területén, ami nyilvánvalóan a jugoszláv szuverenitás de facto csökkenésével járt volna. Ilyenformán Belgrád elvetette a rambouillet-i tervet - és ezzel elvesztette Koszovót. A szerb elutasítás után ugyanis ismét felizzottak a koszovói összecsapások, a NATO pedig légiháborút indított a JSZK ellen, amelyek következtében az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244. sz. határozata (1999. június 10.) az elvben Jugoszlávia részének minősített Koszovót meghatározatlan időre nemzetközi ENSZ-igazgatás alá helyezte. 2005 novemberében háromoldalú tárgyalások kezdődtek a tartomány végleges státuszáról a szerb kormányzat, a koszovói albánok vezetői és a nemzetközi kontaktcsoport között, de 2007. decemberére kudarcba fulladtak. Ezek után 2008. február 17-én Koszovó kikiáltotta függetlenségét, amelyet a vezető nyugati nagyhatalmak néhány napon belül elismertek.

Az 1992-es alkotmány szerint a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság demokratikus jogállam, amely biztosítja az alapvető emberi és politikai szabadságjogokat, a politikai pluralizmust és a hatalmi ágak elválasztását, elismeri a magántulajdon és a vállalkozás szabadságát, s garantálja a nemzeti kisebbségek nemzetközi normáknak megfelelő jogait. A szövetségi funkciók ellátására szolgálnak a föderáció szervei: kétkamarás parlament, államfő, kormány, szövetségi ügyészség és bíróság, nemzeti bank, legfelső védelmi tanács. A parlament alsóházába (Polgárok Tanácsa) 108 szerbiai és 30 crnogorai képviselőt választottak, a felsőházba (Köztársaságok Tanácsa) pedig a köztársasági parlamentek 20-20 tagot delegáltak. Az alsóház enyhe fölényt mutató kiegyenlített kétkamarás rendszer követelményeinek megfelelően a fontosabb törvényeket, a miniszterelnök személyét és a kormányprogramot mindkét háznak el kell fogadnia, illetve tagjaik közösen választják meg a JSZK elnökét.¹⁶³ A szövetségi államfő pozíciója alkotmányjogilag gyenge, de a Legfelső Védelmi Tanács (a szövetségi és a tagköztársasági elnökök testülete) elnökeként ő a fegyveres erők főparancsnoka.

A harmadik Jugoszlávia alkotmánya már nem egy szocialista állam alaptörvénye volt, de mégsem teremthetett meg egy demokratikus föderációt. Ennek részben alkotmányjogi következetlenségek és ellentmondások voltak az okai. A szövetségi alkotmány impliciten elismerte a köztársaságok kiválási jogát, de kifejezetten nem

¹⁶³ 2000 júniusában egy alkotmánymódosítás bevezette a közvetlen elnökválasztás intézményét.

deklarálta, ráadásul sosem hozták összhangba a két köztársaság alkotmányával. Azokat ugyanis még 1990-91-ben fogadták el, igen szélesre szabva a köztársasági önállóságot - hiszen akkor még fennállt a régi központi hatalom, illetve annak megújítási lehetősége, s a köztársasági alkotmányokat azzal szemben fogalmazták meg -, így bizonyos kérdésekben más-más következtetés adódott a szövetségi és a tagköztársasági alkotmányokból. Ez mutatja, hogy mennyire sietve alkották meg az új szövetségi alkotmányt, s eme sietség mögött az új állam sajátos államrezonja állt. A JSZK megalakításának a célja ugyanis a szerbség különböző államainak az egyesítése volt (szemben a történelmi jugoszlávizmus céljaival, amely még szerb variánsaiban is, azaz a jugoszláv egységet a szerb nemzeti egyesítés eszközként felfogva, az összes délszláv összefogására törekedett), így valójában a *nagyszerb tradíciókhoz* kapcsolódott. A jugoszláv államnév felvétele egyrészt a nemzetközi jogi folytonosság biztosítását célozta, másrészt azt, hogy az 1990–1991-es szerb politika folytatásaként megteremtsék a horvátországi és boszniai szerbek háborús miniállamai csatlakozásának („Jugoszláviában maradásának”, ahogy nemzetközileg legitimálni akarták) a lehetőségét. Ráadásul a *reális hatalmi viszonyok* nem az alkotmányban leírtak szerint alakultak. A politikai rendszerváltás ugyanis mindkét köztársaságban olyan autokrata kormányzati rendszert produkált, amely 1997-ig töretlenül biztosította Milošević személyi uralmát az egész harmadik Jugoszlávia felett. A rezsím a régi hatalmi szerkezet (s azon belül nem az 1974-es föderáció, hanem annak a szerb-montenegrói oldalon megmaradt, 1988-tól központosított változata) egyfajta továbbéléseként funkcionált: átesett bizonyos felülről szervezett változásokon, de csak annyin, hogy minimálisan kompatibilissé váljék a megváltozott nemzetközi környezettel. Az eredmény egy olyan *centralizált elnöki autokrácia* lett, amely a szocialista ideológiát a szerb nacionalizmussal váltotta fel (ezzel egy időre biztosította magának a népi többség támogatását), alkalmazta a demokrácia bizonyos közjogi elemeit (hogy a többpárti választásokat felhasználhassa a legitimitáció megszerzését szolgáló politikai színpadként), de kizárta a kormányzati váltógazdálkodás és - ami a föderalizmus érvényesülése szempontjából különösen fontos lett volna - a hatalommegosztás vagy a regionális autonómia tényleges lehetőségét. Végző soron a rezsím a személyi hatalomnak a pártállami szerkezetet és az elnöki rendszert ötvöző formájaként működött, és strukturálisan bele volt építve az alkotmányos alapelvektől eltérő informális gyakorlat: Milošević magával vihette a hatalmat akkor is, amikor átült a szövetségi elnök alkotmányjogilag gyengébb pozíciójába, mivel megtartotta az SPS¹⁶⁴ elnöki posztját. Azzal pedig, hogy Montenegróban egészen 1997-ig egy Miloševićnek elkötelezett, 1989-ben általa felemelt csoport kormányzott, biztosítva volt az is, hogy a köztársasági egyenjogúság elve ellenére Montenegró a valóságban csak egy Belgrádnak alárendelt kormányzóság legyen.

¹⁶⁴ Szerbia Szocialista Pártja - a régi egypárt (Kommunista Szövetség) és a népfront (Szocialista Szövetség) egyesítésével 1990. júliusában létrehozott párt. Az SPS-elnöki poszt átvételével Milošević kétszeresen is a végrehajtó hatalom feje volt, mint köztársasági elnök és mint a vezető kormánypárt elnöke. Itt jegyezzük meg, hogy a kisjugoszláv pártrendszer alapvetően köztársasági keretekben szerveződött, de egyes pártok között tartós szövetségek alakultak ki, mindenekelőtt az SPS és a montenegrói utódpárt (Szocialisták Demokratikus Pártja, illetve annak 1997-es kettészakadása után a Szocialista Néppárt) között.

Mint ismeretes, 2000 októberében a Vojislav Koštunica elnökválasztási győzelmének elismerését követelő tömegtüntetések nyomása alatt a Milošević-rezsim összeomlott. A kisjugoszláv föderáció demokratikus megújulását azonban ez a folyamat már nem segíthette elő. *Megkésett fordulat* volt, hiszen addigra már megbukott az 1992-es föderalizmus-koncepció (a JSZK mint a szerb nemzet különböző köztársaságainak az uniója), emellett Koszovó de facto elvesztése is megviselte a kisjugoszláv államkeretet, a montenegrói szecesszionizmus feléledése pedig végleg megpecsételte annak sorsát.

Az 1991–1995-ös háborúk idején Belgrád segítségével mind a horvátországi, mind a boszniai szerbek létrehozták saját köztársaságaikat, s ezek több kezdeményezést tettek a JSZK-hoz való csatlakozásra. Az 1991. december 19-én proklamált (horvátországi) Krajinai Szerb Köztársaságot és az 1992. január 9-én kikiáltott Boszniai Szerb Köztársaságot (amelynek nevéből Bosznia-Hercegovina nemzetközi elismerése után törölték a boszniai jelzőt) azonban senki sem ismerte el, hivatalosan még Belgrád sem. A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság 1996-ig maga is nemzetközi elszigeteltségben élt, emellett a Milošević-vezetés már 1993-tól úgy gondolta, hogy a nemzetközi feltételek kedvezőtlen alakulása miatt az egyesülés egyelőre nem realizálható. Az elérhető maximumnak a nyugati szerbek *de facto* önállóságát tartották, amit a Horvátországon és Bosznián belüli autonómia formális elfogadásába burkoltak volna. Ezért Belgrád már 1992-ben elfogadtatta az átmeneti horvátországi rendezést célzó Vance-tervet a krajinaikkal, 1993-ban pedig a Vance–Owen-terv elfogadására próbálta rávenni a boszniai szerbeket. A két tervet ugyanis alapjában véve elszabotálhatónak tartották, arra viszont alkalmasnak, hogy befagyasszák velük a katonai győzelmet a nemzetközi okokból elkerülhetetlenné vált „történelmi provizórium” időszakára. Emellett Miloševićnek mind fontosabbá vált a JSZK elleni nemzetközi gazdasági szankciók feloldása és a bábfigurából riválissá váló R. Karadžić boszniai szerb elnök vezéri ambícióinak a megfékezése, s már csak emiatt sem szorgalmazta a gyors egyesítést. Az összerb egyesülés bizonytalanná vált perspektívái miatt a két háborús miniállam lépéseket tett kettejük közös államának a létrehozására, amit főleg a kisebb és védtelenebb horvátországi Krajina szorgalmazott. Parlamentjeik többször tartottak együttes ülést, 1995 februárjában közös katonai parancsnokságot létesítettek, majd 1995. június 28-án proklamálták az „*Egyesült Szerb Köztársaságot*”. Együttesen sem volt azonban esélyük arra, hogy kivédjék a július-szeptemberi horvát-bosnyák offenzívát és a NATO-légicsapásokat. A Krajina összeomlott, a boszniai szerbek pedig meghátráltak és elfogadták az összekötő csoport béketervét. Így az egyesítési tervek - hacsak nem számítjuk az esetleges „Koszovóért a Republika Srpskát” területcsere lehetőségét, ami inkább elméleti játszadozás, semmint politikai alternatíva - végképp elvesztették minden realitásukat.

A Jugoszláv Szövetségi Köztársaságra azonban a végső csapást a *montenegrói szecesszionizmus* mérte. A crnagorác (etnikai montenegrói) identitás évszázados dualitásából (a szerbekkel való azonosság és a montenegrói önállóság kettősségéből, az ún. fehér és zöld tradíciók rivalizálásából) kezdetben a pánszerb felfogás dominált, így Podgorica 1997-ig egy-két apró nézeteltérést leszámítva azonosult Belgráddal. Akkor azonban az addigi kormányfőt, Milo Đukanovićot választották köztársasági elnökké, aki addigi politikájával szakítva az újjáéledő önállósági törekvések élére állt. A háborús terhek, a JSZK tagállamként megélt nemzetközi szankciók, valamint a belgrádi dominancia láttán lehültek montenegrói közvélemény pánszerb érzelmei, a

köztársaság népességének egyötödét alkotó albánok és bosnyákok eleve a függetlenség pártján álltak, a Đukanović-csapat pedig arra építette fel saját legitimitációját, hogy megszabadítja Montenegrót a belgrádi „gyámkodástól”, azt remélve, hogy önállóan több nyugati segítséget kaphatnak. Ezt a politikát támogatta a Nyugat is, mivel a Milošević-rezim felbomlásának egyik eszközét látta benne. Belgrád pedig nem kockáztathatta meg a fegyveres beavatkozást, mert akkoriban Koszovóval volt elfoglalva és egy montenegrói inváziót nem tudott volna a szerb közvélemény előtt nemzeti konfliktusként feltüntetni. Így Đukanović kiépíthetett egy *csaknem független államot*, önálló külpolitikával, külön pénzzel és vámrendszerrel, valamint saját (igaz, csak rendőri) fegyveres erővel. A kapcsolatok meglazulására jellemző, hogy a podgoricai vezetés a koszovói háború idején semleges politikát folytatott, majd 1999 augusztusában javaslatot tett a JSZK felszámolására és helyette egy duális államszövetség létrehozására, 2000 szeptemberében pedig - illegitimnek tekintve a szövetségi testületeket - bojkottálta a választásokat. Milošević bukása sem változtatott a helyzeten, mert az új belgrádi vezetés föderalista válasz-platformot dolgozott ki (2001. február), ami csak erősítette a montenegrói szuverenista tábor azon hitét, hogy a szerb politika mindenkor, ideológiai színekétől függetlenül paternalista módon viszonyul a kis hegyi köztársasághoz.

Montenegró is eljutott tehát oda, ahová tíz évvel korábban a többi elszakadó köztársaság, s azt leszámítva, hogy Montenegróban mindvégig jelen volt a jugoszláv hadsereg, a JSZK 1999 után már csak formálisan létezett. Mégsem lehetett egykönnyen megszüntetni. Ugyanis a korábbi szecesszióktól eltérően, amikor az elszakadó nemzetek belső konszenzusra jutottak a elszakadás szükségességét illetően, ezúttal *belül alakultak ki a törésvonalak*: a montenegróiak és a szerbek között egyaránt voltak hívei mind a szétválásnak, mind a közös államnak. Részben ezért, részben a Nyugat-Balkán¹⁶⁵ további fragmentálódásától tartva az EU is a közös államiság megőrzését favorizálta. Így olyan rendezetlen állapotok alakultak ki, amelyek senkinek sem voltak jók. Đukanović a függetlenséget nem tudta elismertetni sem a belső közvélemény megosztottsága miatt, sem a 2000 októbere után megváltozott nyugati prioritások következtében. A Nyugat ugyanis akkortól már inkább a dominó-effektus esetleges újabb megindítóját látta benne, a kényes koszovói, macedóniai és boszniai egyensúly potenciális felbillentőjét - politikailag nem alap nélkül, de lebecsülve azt a tényt, hogy Montenegró helyzete a kiválási jogot illetően a JSZK-tól 1991-ben elszakadt köztársaságokéhoz volt hasonló. Az új belgrádi vezetők ugyancsak a közös kisjugoszláv állam fenntartását szorgalmazták, vagy érzelmi alapon (a nemzeti egység eszméjétől vezérelve), vagy pragmatikus megfontolásokból. Ez utóbbiakban a tengeri kijárat biztosítása és a belgrádi elit montenegrói származású részének az elvárásai mellett elsősorban a stabilitás igénye játszott fontos szerepet, valamint Koszovó jövőjének a kérdése. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy senki sem tud mit kezdeni egy olyan országgal, nem fog ott beruházni stb., amely teljesen instabil és amelynek még a neve meg a határai is bizonytalanok. A koszovói kérdés bevonása pedig Belgrád számára azért volt fontos, mert az ENSZ BT 1244. sz. határozata szerint, mint már utaltunk rá, Koszovó elméletileg a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság része maradt - de minek maradna a

¹⁶⁵ Az 1990-es évek vége óta gyakran így nevezik az egykori Jugoszlávia felbomlásával kialakult válságövezetet.

része akkor, ha a JSZK egyszerűen eltűnik? Ezért Belgrádnak szüksége volt a JSZK-ra, vagy legalábbis egy jogöröklési megegyezésre.

A viták rendezésére az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője, Javier Solana közvetítésével 2002. március 14-én megkötött egyezmény tett kísérletet. Eszerint a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság megszűnik és annak jogörököséként megalakul „*Szerbia és Montenegró*” néven egy duális szerkezetű laza államközösség. A két köztársaság a közös ügyek intézésére egykamarás parlamentet állít fel, kiemelt montenegrói képvisellel. A parlament választja meg a szövetségi elnököt, aki egyben az öt minisztériumot - külügy, hadügy, külgazdaság, belgazdasági kapcsolatok, kisebbségi és emberi jogi ügyek - felölélő kormány elnöke is. Emellett felállítanak egy közös bíróságot a két jogrend összehangolására és közös marad a hadsereg, amely a szövetségi és a tagköztársasági elnökök konszenzusos parancsnoksága alatt áll. A közös intézményeket a két fővárosban széttelepítik, az unió nemzetközi képviseletét pedig a két tagállam paritásos-rotációs alapon látja el. A két külön gazdasági rendszer fennmarad, de törekedni fognak azok harmonizálására, az áru, munkaerő, tőke és szolgáltatások szabad mozgását biztosító közös piac létrehozására. Három év elteltével a köztársaságoknak joguk van felülvizsgálni az egyezményt, beleértve a függetlenségi népszavazás megtartását és a szövetségből való kilépést is. Montenegró kilépése esetén az államközösség nemzetközi jogi örököse Szerbia lesz, az ENSZ BT 1244-es koszovói határozatát illetően is.

Az államközösség a Solana-egyezményt konkretizáló *Alkotmányos Alapokmány* elfogadásával 2003. február 4-én alakult meg. Elnökké a montenegrói S. Marovićot választották, s a közös parlament¹⁶⁶ 126 mandátumából 35 illette meg a kisebbik köztársaságot (a képviselőket első alkalommal a köztársasági parlamentek delegálták, de a tervek szerint alapszabályként közvetlenül választották volna őket). Hogy ez a lényegében konföderatív képződmény tartós lesz-e, az persze kezdettől fogva kérdéses volt. Végül csupán provizóriumnak bizonyult, olyan átmeneti formulának az elkülönülési folyamatokban, amelynek egyetlen előnye az volt, hogy a korábbi háborús szecessziókhoz képest rendezettebbé tette a szétválást. Montenegróban változatlanul erősek maradtak a függetlenségi törekvések, a kettős gazdasági rendszer és a szövetségi szintű montenegrói felülreprezentáltság miatt pedig Szerbiában fogalmazódtak meg éles kritikák. Így az államközösséget nem sikerült életre kelteni. Végül a Montenegróban 2006. május 21-én megtartott népszavazás a szuverenista tábor győzelmét hozta (55,4 %), amelynek alapján június 3-án Montenegró deklarálta önálló államiságának a visszaállítását. Szerbia (az előzetes félelmekhez és várakozásokhoz képest meglepően könnyen) tudomásul vette a döntést és az államközösség örököséként szintén kimondta saját függetlenségét.

Bosznia-Hercegovina

Szerbia-Montenegró mellett a másik poszt-szocialista délszláv szövetségi államalakulat, amelyről szólunk kell, Bosznia-Hercegovina. A szuverenitását 1991. október 15-én,

¹⁶⁶ Az egykamarás szövetségi parlament kivételes a föderális rendszerek között: Szerbia-Montenegrón kívül csak Venezuela és Mikronézia alkalmaz ilyen intézményt.

teljes függetlenségét pedig 1992. március 3-án deklaráló háromnemzetiségű köztársaság mai államrendjét az 1994-95-ben megkötött békeegyezmények alakították ki. A washingtoni egyezményben (1994. március 18.) elhatározták a bosnyák és a horvát területek egyesítését a kantonális felépítésű *Bosznia-Hercegovina Föderációba* (FBiH),¹⁶⁷ a daytoni békeszerződésben (1995. november 21.) pedig a Föderáció és a *Szerb Köztársaság* (RS) laza államközösségének a felállításáról döntöttek, a szerződés egyik mellékletében megadva annak alkotmányát is.

Nem ekkor fogalmazódtak meg azonban az első olyan koncepciók, amelyek a poszt-jugoszláv Bosznia-Hercegovina számára valamilyen szövetségi államkeretet javasoltak. Az 1992-95-ös háború idején beterjesztett nemzetközi béketervek mindegyike ebből indult ki. Négy ilyen javaslat született, a Cutilhiero-, a Vance–Owen-, valamint az Owen–Stoltenberg-béketerv (a névadó politikusok az ENSZ és az EU közvetítői voltak), továbbá a nemzetközi összekötő csoport tervezete, amely végül a daytoni szerződés alapja lett. A *Cutilhiero-terv* még a válság háborús elfajulása előtt született, s éppen azért terjesztették elő, hogy megelőzhessék a háborút, illetve hogy Bosznia nemzetközi elismerését lehetőleg előzze meg egy minimális belső egyetértés. A terv a nemzeti elv alapján hét kantonból (illetve három autonóm részből, amennyiben az etnikai kantonok közös autonóm egységként funkcionáltak volna) álló szövetségi állammá alakította volna Bosznia-Hercegovinát. Az 1993. januári *Vance–Owen-terv* már jóval kidolgozottabb volt. Ez tíz kantonra javasolta osztani az országot: a szerbek és a muzulmánok 3-3, a horvátok 2 kantont kaptak volna, létesült volna egy horvát-muzulmán is, a tizedik, Szarajevó pedig fővárosként megőrizte volna hármasság jellegét. A belső határok kialakításánál a nemzeti elv elsőbbsége mellett figyelembe vették a földrajzi-közlekedési, gazdasági és történelmi szempontokat is. A kantonok széles önállósággal rendelkeztek volna, de nem léphettek volna ki a föderációból, a nemzetközi jogalanyisággal összefüggő ügyekben pedig a központi hatalom lett volna illetékes. A központi hatalom a konszenzusos döntés és a paritásos felépítés elvére épülne: a parlamentet három nemzeti küldöttség alkotná, Bosznia elnökét pedig a három nemzet féléves rotációs rendszerben delegálná. A harmadik Boszniára vonatkozó nemzetközi békejavaslat, az 1993 augusztusi *Owen–Stoltenberg-terv* túllépett a boszniai állam kantonális-föderatív elven történő megmentésének és újjászervezésének céljain, s az akkori szerb és horvát elvárásokhoz igazodva Boszniának három nemzeti alapon szervezett miniállam laza konföderációjává történő átalakítását javasolta. Ezeket a terveket azonban valamelyik érintett fél mindig elutasította, s a helyzet csak a frontokon beállt radikális fordulat hatására, az 1995. július-szeptemberi horvát–bosnyák offenzíva és a NATO-légicsapások után változott meg.

A daytoni szerződés Bosznia-Hercegovina Államot a háború előtti határok megőrzésével nemzetközi jogi értelemben fenntartotta, de nemzetközi ellenőrzés alá helyezte és két széles önállósággal bíró országrészre („entitás”) osztotta fel, az összterület 51 %-át birtokló bosnyák-horvát Bosznia-Hercegovinai Föderációra és a 49 %-ot felölelő Szerb Köztársaságra. Szarajevót az egyik kantonként a Föderációhoz

¹⁶⁷ Az egyezmény perspektivikusan előírta a Föderáció és Horvátország konföderációját, de ezt később a daytoni szerződés nem vette át. - A bosznia-hercegovinai föderatív állam általános jellemzőiről ld. M. Zahar: *Bosnia and Herzegovina (country profile)*. In: Federalism Library, Forum of Federations (www.forumfed.org 2007.06.20).

csatolták, de fővárosa maradt az uniónak, sőt – deklaratíván – a Republika Srpskának is. A szerződés egyik mellékletében megadott új alkotmány szerint Bosznia-Hercegovina a szabad piacgazdaságon alapuló, az emberi, politikai és kisebbségi szabadságjogokat biztosító, szövetségi szerkezetben működő demokratikus jogállam. Egyik entitás sem léphet ki az államszövetségből, de joguk arra, hogy párhuzamos kapcsolatokat építsenek ki más országokkal és hogy saját államszervezetet működtessenek (alkotmány, elnök, parlament, kormány, fegyveres erők, adórendszer, igazságszolgáltatás). A Szerb Köztársaság unitárius felépítésű, viszonylag nagyfokú közigazgatási centralizációval. A Föderáció tíz, döntően az etnikai határok szerint kialakított kantonból áll: közülük öt bosnyák, három horvát jellegű, kettőben pedig hozzávetőleg azonos számban élnek. A kantonok széles önállósággal bírnak (különösen az oktatás, igazságügy és rendőrség, valamint bizonyos környezetvédelmi és szociálpolitikai ügyek tekintetében) és saját állami szervezetrendszerrel rendelkeznek (egykamarás parlament, kormány). A közös ügyeket (gazdaságpolitika, honvédelem, a környezetvédelmi és szociálpolitikai feladatok egy része) a Föderáció intézi, a kétkamarás parlament (közvetlenül választott alsóház és a kantongyűlések által delegált felsőház), valamint az annak felelős elnök, alelnök és kormány révén. Az *összállami szint* hatáskörébe a daytoni alkotmány az alapvető egyeztetések mellett csak a külkapcsolatok és a pénzügyek egy részét utalta (külügy, külkereskedelem, pénzkibocsátás, a közös intézmények finanszírozása, a légi és az entitásközi közlekedés szabályozása, egyes menekültügyi és bűnüldözési feladatok), de megengedi a központi hatáskörök bővítését, amire az utóbbi években volt is több példa: egyesítették például a határőrizetet, létesült több új közös minisztérium, s a központi kormányzat feladata lett a stratégiai jelentőségű (az RS két törzsterületét összekötő) brcko-i körzet igazgatása is. A daytoni alkotmány megszabta az összállami szint struktúráját is. Eszerint a törvényhozás kiegyenlített kétkamarás szerkezetű: a kétharmadában az FBiH, egyharmadában az RS lakossága által közvetlenül, pártlistás elven előbb két-, majd 2002 óta négyéves mandátumra megválasztott 42 fős Képviselőházra, valamint az FBiH-parlament felsőháza és az RS nemzetgyűlése által delegált 15 tagú (5-5 bosnyák, horvát és szerb) Népek Házára oszlik. A végrehajtó hatalom élén a közvetlenül választott háromfős (1-1 bosnyák, horvát, szerb) államelnökség áll, amelynek tagjai nyolchavonta váltják egymást az elnöki poszton. Maga az elnöki poszt ceremoniális, de a kollektív államelnökségnek viszonylag széles, egy középerős köztársasági elnökihez közelítő jogköre van. Emellett létesült még közös minisztertanács, alkotmánybíróság és központi bank. A közös intézmények döntési mechanizma az etnikai leszavazások elkerülése érdekében a konszenzusra vagy a minősített többségre épül, ez utóbbi esetben megkövetelve, hogy mindhárom népcsoport képviselői között legyen legalább passzív támogatója az adott javaslatnak. Hosszas viták után az entitások alkotmányát is összhangba hozták a daytoni alaptörvénnyel. Eredetileg az FBiH-alkotmányt a bosnyák-horvát paritás, az RS-alkotmányt pedig az egynemzetiségű karakter jellemezte, a 2002-es alkotmánymódosítások óta viszont mindhárom népcsoport államalkotónak számít az ország egész területén, s mindkét entitás közhatalmi testületeinek háromnemzetiségűnek kell lenniük.

Mint látható, a daytoni egyezmény *laza államközösségeként* határozta meg Bosznia-Hercegovinát, amelynek szerkezetében keverednek a konföderatív és a föderatív

elemek, és amelyben (különösen az állami szinten, de néhány vonatkozásban az FBiH szintjén is) a konföderatív jelleg a domináns. Az egyezmény életre keltése azonban még így is igen vontatottan halad. A tényleges központi hatalmat még mindig az ENSZ és az EU nevében eljáró nemzetközi főmegbízott képviseli (aki szükség esetén törvényeket függeszthet fel vagy léptethet életbe, választott tisztségviselőket válthat le stb.), s a párhuzamos horvát és bosnyák struktúrák miatt a Föderáció működése is instabil. A nemzetiségi alapokon szerveződő pártrendszert továbbra is a nacionalista pártok dominálják, igaz, már nem olyan nagy mértékben, mint az 1990-es években. Az egyetlen komoly többnemzetiségű szervezet azonban mindmáig az egykori Kommunista Szövetség reformer maradványából és más baloldali csoportokból létrejött Szociáldemokrata Párt, bár elsődleges bázisát az is a bosnyák urbánus népességből meríti.

Ezen írásnak nem célja a daytoni békefolyamat és az azzal kapcsolatos viták általános ismertetése,¹⁶⁸ ezért most csak a tárgykukkal szorosán összefüggő kérdésekre, a boszniai államnak mint föderális rendszernek a problematikájára térünk ki. Egy katonai patthelyzethez vezető, egyértelmű győztes nélküli háborút lezárva a daytoni egyezmény az egyetlen gyakorlati (az akkori erőviszonyokból és szereplőkből kipréselhető) lehetőséget próbálta meg formába önteni. Azt, hogy Bosznia-Hercegovina maradjon fenn, de nem az eredeti unitárius formájában, hanem a bosnyákok, szerbek és horvátok államjogilag tagolt közösségeként - aztán a többi majd megmutatja a jövő. Minden más alternatíva a háború folytatódásával fenyegetett, mert a bosnyákok elutasították a teljes felosztást, a szerbek és horvátok pedig az unitáris egység helyreállítását. Emellett a felosztás rossz nemzetközi precedenst teremtett volna: a nemzeti szegregálódás jóváhagyása egyúttal a szegregálódás brutális módjának a közvetett jóváhagyását, a milosevicsi-tudjmani nacionalizmusok megjutalmazását is jelentette volna, amit végképp nem volt szabad megtenni.¹⁶⁹ Amit meg lehetett tenni, az egyfelől az volt, hogy kezeljék a konfliktust (azaz akadályozzák meg a konfliktusok fegyveres végigharcolását, háborús eldöntését), másfelől az, hogy megteremtsék a három népcsoport „történelmi kompromisszumának” a lehetőségét.

Érdemes kiemelni továbbá, hogy a boszniai állam életre keltése az 1995 utáni első években nem is lehetett gyors. Különböző okoknál, főleg az amerikai megfontolásoknál fogva a nemzetközi közösség 1995-ben még rövid boszniai misszióban gondolkodott és a főmegbízottnak gyenge jogosítványokat adott. Ezért különösen a szerbek, de a horvátok is a kivárára és a békefolyamat elszabotálására próbáltak berendezkedni. Csak 1997-98-ra vált egyértelművé a tartós nemzetközi jelenlét szándéka, csak akkor terjesztették ki a főmegbízotti jogkört - és csak akkor tudatosult igazán a szerbekben és a horvátokban, hogy hosszú ideig tartó és szigorú felügyeletre, de facto nemzetközi

¹⁶⁸ Id. erről: Juhász J. – Márkus L. – Tálás P. – Valki L.: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Im. 4. és 5. rész.

¹⁶⁹ Gyakran bírálják Daytont azért is, mert a Szerb Köztársaság mint entitás elismerésével úgymond „maga is megjutalmazta” az etnikai tisztogatást. Minden valós probléma ellenére (amelyek inkább az egyezmény végrehajtásához kapcsolódnak, nem magához az egyezményhez) sem fogadhatjuk el ezt az érvet, hiszen Dayton éppenhogy előírnyozta a menekültek visszatérését és a háborús bűntettek kivizsgálását.

protektorátusra kell számítaniuk. Azt is látnunk kell, hogy amíg fennállt a Milošević- és a Tuđman-kormányzat, addig a boszniai perspektívák szükségszerűen bizonytalanok maradtak, hiszen Belgrád és Zágráb mindig fontos szereplője volt a Bosznia körüli hatalmi játszmáknak. Ezért csak 2000-ben jöttek létre azok a feltételek a szomszédságban (Belgrádban akkor is csak bizonytalanul), amelyekre már szilárdabb boszniai kibontakozást lehet alapozni.

További problémát jelent, hogy az államéletet bizonyos értelemben maga a daytoni alkotmány nehezíti meg, mivel rendkívül bonyolult és irracionálisoktól sem mentes struktúrát hozott létre. A négymillió Boszniának 13 miniszterelnöke van - s ez már „haladás” az eredeti 14-hez képest, mert kezdetben a központi kormánynak két elnöke volt, egy szerb és egy föderációs politikus -, az FBiH területén a közigazgatás négy szintű, a racionális kisebbségi vétón túlmutató, állandó etnikai keresztzavazások pedig megbénítják a központi hatalmat. Emellett a Daytonban a frontvonalak és az etnikai szempontok alapján kijelölt belső határok gazdasági és földrajzi-közlekedési szempontból gyakran irracionálisak, az egyezményben nem szabályozott kérdésekben illetékes testületeknek (választott döntőbíró, illetve a békefolyamatban vagy annak finanszírozásában részt vállaló államokat és nemzetközi szervezeteket tömörítő Békevégrehajtó Tanács) az egyezményt értelmező döntései pedig sokszor nehezen realizálhatók. Nem véletlen, hogy szinte folyamatosan napirenden vannak az államszerkezet reformjára (főképp a funkcióit önállóan ellátni képes központi hatalom megeremtésére) vonatkozó különféle javaslatok.¹⁷⁰ 2005 novemberében, a daytoni egyezmény megkötésének 10. évfordulóján (ismételt amerikai nyomásra) a vezető pártok elfogadtak egy elvi deklarációt a „racionalizáló” alkotmányreform szükségességéről, azonban a központi hatalom megerősítését célzó javaslatcsomagot 2006 áprilisában a parlament számos bosnyák képviselője elutasította, s ezzel a folyamat megrekedt.

Ugyanakkor érdemes felfigyelnünk arra, hogy az 1999 utáni években *Bosznia reintegrálódása* több olyan jelet produkált, amelyekre az 1996-98 közötti időszak tapasztalatai alapján nem feltétlenül lehetett számítani. A közös valuta, határőrizet, polgári titkosszolgálat, hadügy- belügy- és igazságügy-minisztérium megeremtése, az entitások külügyminisztériumainak a megszüntetése, az adó-és tb-rendszer közelítésének folyamata, a mérsékelt pártok javuló választási eredményei (igaz, nagyobb mértékben csak a bosnyákok között), a választások önálló lebonyolítása (a 2002-es voksolás óta az EBESZ már csak megfigyelőként van jelen), a gazdasági újjáépítés látható jelei és a bűnözés mérséklődése mellett leginkább a menekültügyi

¹⁷⁰ A szakmai elemzések közül ld. például D. Đukanović: *Izmene ustavnog ustrojstva BiH—inicijative i mogućnosti* (Bosznia-Hercegovina alkotmányos berendezkedésének változásai – kezdeményezések és lehetőségek). *Međunarodni Problemi* 2004/2–3. Manapság a daytoni konstrukciót leginkább a szerb oldal védelmezi, mert érdekelt a status quo fenntartásában: az RS több önállóságot nem remélhet, egy centralista revízió viszont sokat veszíthet. A bosnyák pártok az erősebb központi hatalom érdekében revideálnák a daytoni alkotmányt, akár eltörölve a két entitást (FBiH, RS), de kisebb (nacionalista jobboldal) vagy nagyobb (centrum és baloldal) mértékben meghagyva a helyi és középszintű autonómiákat. A revízióknak sok horvát híve is van, de más okokból: ők a kantonok átszervezésével vagy egy harmadik entitás felállításával a horvát különállást erősítenék.

helyzetet tekinthetjük ilyennek. 2003 végéig a menekültek fele hazatért, s közülük bő 400 ezren olyan területekre, ahol nem a saját nemzetük a domináns (tehát bosnyákok és horvátok a Szerb Köztársaságba vagy szerbek a föderációs kantonokba). És ami igazán figyelemre méltó, az éppen ennek a „kisebbségi” visszatérési folyamatnak a dinamikája. A „kisebbségi” hazatelepülés eleinte csaknem ismeretlen volt (sőt még 1996-ban is a „saját” területre való menekülés volt a jellemző, emlékezzünk csak a szarajevói szerb exodusra), aztán évente néhány tízezres nagyságrendű volt, 2000-2003 között viszont több mint háromszázezer főt tett ki.¹⁷¹ Ez persze még korántsem jelenti a nemzetek közötti bizalom helyreállítását és a békefolyamat önfenntartóvá válását. De cáfolhatja a kiegyezés és a reintegráció „eleve lehetetlenségéről” szóló téziseket, csakúgy mint az, hogy ma már a nemzetközi főmegbízotti apparátus mellett elegendő egy csökkentett, két és félezres – 2004 decemberétől már nem is NATO-, hanem EU-parancsnokság alatti - külföldi katonai kontingens jelenléte.

Persze az elmúlt évek tendenciái sem mindenben pozitívak. A szerb háborús főbűnösök rejtegetése, a harmadik (külön horvát) tagállam létrehozásának ismételt kísérletei, vagy a 2002-es és 2006-os választásokon mindhárom nemzeti közösségben tapasztalható (bár nem radikális) nacionalista visszarendeződések komoly figyelmeztető jelek.¹⁷² Ezek mind arra mutatnak, hogy az új Boszniával való azonosulás csak a bosnyák identitásnak szerves része, míg (az ottani) szerbek és horvátok identitásának csak periférikus eleme, különösen a szerbek esetében. Ilyenformán azt mondhatjuk, hogy Bosznia-Hercegovina fennmaradása csak egyike a lehetőségeknek. De ha a daytoni egyezménynek mint „oktrojált fegyverszünetnek” pusztán annyi lesz a szerepe, hogy létrehozta Boszniának mint föderatív alakulatnak azokat az egységeit, amelyek később, egy másik történelmi periódusban az állami önrendelkezés alanyaivá válhatnak (miként 1991-re az 1945-ben létrehozott titói föderáció tagköztársaságai), már akkor sem lesz teljes bukás. Így ugyanis a szétválás rendezett folyamattá válhatna, ráadásul a szegregáció effajta nemzetközi tudomásul vétele (mivel később és más körülmények közepette következne be) sokkal kevésbé jelentené a milosevicsi-tudjmani „szegregáló politika” megjutalmazását.

Ugyanakkor van *reális lehetőség* Bosznia fennmaradására, s ezt nem csupán a mai nemzetközi kényszerek miatt állíthatjuk (bár ennek kapcsán érdemes emlékeztetnünk arra, hogy annak idején, mindkét világháború után Ausztriának is kívülről írták elő az állami önállóságot). Boszniában ugyanis van tradíciója a multietnikus együttműködésnek (is), és a három nemzet egyike, a bosnyák kifejezetten érdekelt az állami revitalizációban, s ma már ők képezik a népesség felét (2005-ös becslés szerint 48 %-át). Elfogadja a közös boszniai államiságot a horvátok kisebbsége, sőt a szerbek

¹⁷¹ Ez a folyamat azonban később megakadt, sőt megfigyelhető volt, hogy a menekültek egy része csak átmenetileg tért haza, hogy eladhassa visszakapott ingatlanát. Ezért lehetséges, hogy a multietnikus össz-Bosznia egyes régióinak homogenitása tartósan megmarad, ami kedvezőtlen az állami reintegráció perspektíváinak szempontjából. Önmagában az egyes régiók homogenitása nem lenne leküzdhetetlen akadály (lásd a nyugati etnoföderációk példáját), de az a mód, ahogyan ez a homogenitás kialakult (a háborús etnikai tisztogatásokkal), nyilvánvalóan megnehezíti az állami együtt- vagy egymás mellett élést.

¹⁷² A dezintegrációs tendenciák újabb megerősödéséről lásd Juhász J.: *Bosznia-Hercegovina 2006 óta: az államépítés kudarca?* Nemzet és Biztonság, 2009/1.

egy része is, vagyis ma már a többé-kevésbé állampatriótának mondható, Bosznia-Hercegovinához lojális népesség képezi a lakosság többségét, ami újdonság a modern boszniai történelemben.¹⁷³ Ha tehát a daytoni államépítési folyamat nem is eredményezhetett sikeres nemzetépítést, pláne nem ilyen rövid idő alatt (nem beszélhetünk közös boszniai nemzetről, mert mindhárom népcsoportnak önálló identitása van), megteremtette a három nemzeti közösség tartós kompromisszumának a lehetőségét és feltételeit. Ugyancsak erősítheti Bosznia fennmaradásának esélyeit az eurointegrációs bekapcsolódás lehetősége. Erre 2003 júniusában a szaloniki uniós csúcsertekezlet tett elvi ígéretet egy 2012-15-ben megkezdhető nyugat-balkáni bővítés részeként, 2008 júniusában pedig az EU társulási egyezményt kötött Boszniával. Az újabb bővítési ígéret persze sok problémát vetett fel, különösen a régi EU-tagok körében, s az is igaz, hogy ma már az EU vonzereje a mi térségünkben is kisebb. De mindezek ellenére a csatlakozási folyamat leértékelné az 1990-es évek számos háborús indítékát (hol legyenek a határok, ki legyen a szuverenitás letéteményese), a gazdasági-szociális helyzet javításával enyhíthetné a nacionalizmust, továbbá közös perspektívát, csak együttműködéssel elérhető célt adhatna a három népcsoportnak. Mindez naivitásnak tűnhet, de ne feledjük, talán egyetlen dolog van, amiben a boszniai felek egyetértenek, mégpedig hogy mindegyikük az eurointegráción belül képzelel el a jövőjét. Ezért ha az EU és a nemzetközi közösség hajlandó végigjátszani azt a szerepet, amelyet annak idején az USA betöltött a francia-német megbékélésben (mert az sem rövid idő alatt és külső akarat nélkül ment végbe), akkor a daytoni folyamat nem esélytelen. Ha pedig Bosznia-Hercegovina fennmarad, akkor a legkedvezőbb államkeretet a maga számára minden bizonnyal a szövetségi szerkezetben találhatja meg. Ehhez az államépítéshez a daytoni szerződés megfelelő kiindulópontot nyújtott, s a konszolidáció idővel elvezethet a mai államszerkezet túlbonyolított és irracionális elemeinek a korrigálásához, az önállóan (az OHR, a Nemzetközi Főmegbízotti Hivatal bábáskodása nélkül is) funkció-képes központi hatalom stabilizálódásához, vagyis Bosznia-Hercegovina *működő föderációvá* válásához.

¹⁷³ Korábban az volt jellemző, hogy a népesség többségét azok alkották, akiknek az elsődleges lojalitása nem magához Bosznia-Hercegovinához fűződött, hanem a saját (szerb illetve horvát) nemzeti közösségükhöz, s ezáltal valamilyen, Boszniát és a szerb, illetve a horvát nemzet egészét felölelő nagyobb államegységhez (a Habsburg Monarchiához vagy Jugoszláviához). Jelenleg a probléma inkább az, hogy a lojális népesség az ország egyik felében, a Föderációban koncentrálódik.

Összegzés (Az etnoföderalizmus lehetőségei és korlátai)

I.

A modern szövetségi államokat a nemzeti és etnikai kérdések kezelésében betöltött szerepük szerint három alaptípusba sorolhatjuk. Az egyiket az egynemzeti, *mononacionális* föderációk képezik. Ezek az országok etnikailag nem feltétlenül homogének, mint Ausztria vagy Németország,¹⁷⁴ lehetnek heterogének is, de államszervezetük ebben az esetben sem az etnoregionális elvek szerint strukturálódik, népességüket pedig egy közös politikai nemzettudat integrálja. Tipikus példája a heterogén népességű mononacionális föderációnak az Amerikai Egyesült Államok, de ebbe a csoportba sorolhatjuk Ausztráliát és a latin-amerikai szövetségi államokat is. Ebben a mononacionális típusban a föderalizmus csak történeti értelemben kapcsolódik a nemzeti kérdéshez, hiszen az állami egyesítés és a nemzetépítés eszköze volt, de aktuális és strukturális értelemben nem. Szerkezetileg és funkcionálisan nem a nyelvi-etnikai különbségek intézményesítésére vagy a kisebbségvédelemre irányulnak, hanem olyan területi hatalommegosztási rendszerek, amelyek alapvetően a regionális különbségek kifejezésére, a közigazgatási decentralizációra, valamint a demokratikus ellensúlyok biztosítására szolgálnak.

Azokat a nemzeti-etnikai szempontból heterogén összetételű és szövetségi szerkezetben működő államokat, amelyek a szövetségi struktúrát legalább részben a nemzeti-etnikai heterogenitásra építik (vagyis tagállamaik legalább részben etnoregionális egységek és a központi hatalom szervezőelvi között is megjelenik a nyelvi-etnikai elem), általában etnoföderációknak nevezik. Találkozhatunk esetükben az etnikai vagy a többnemzetiségű jelzőkkel is, sőt az sem ritka, hogy ezekkel szinoním meghatározásként használják a multietnikus és a multinacionális föderáció elnevezéseket. E két utóbbi fogalom azonban szűkebb jelentésű: valójában két típust jelöl a tágan vett etnoföderális formán belül. Ebben a szorosabb értelemben a *multietnikus* föderációval azokat az etnoföderális szerkezetű országokat definiálhatjuk, amelyeknek (az egyébként többes identitású!) népességét a mononacionális formához hasonlóan egyesíti az állampatriotizmus (és/vagy amelyeknek a demográfiai összetételét a legtöbb esetben egy nép elsöprő többsége, számszerű predomanciája jellemzi). Ezekben az esetekben az etnoföderalizmus a konszociáció más

¹⁷⁴ Ezúttal természetesen csak Ausztria és Németország állampolgársággal bíró lakosságára gondolunk.

intézményeivel együtt sikeres eszköze a nyelvi-etnikai különbségek és konfliktusok kezelésének. Tipikus példája az ilyen multietnikus föderalizmusnak Svájc (ahol mindenki elsősorban svájcinak tekinti magát, s csak azután, azon belül németnek vagy franciának, zürichinek vagy genfinek, azaz valamely nyelvi vagy kantonális közösség tagjának), de sok elemző szerint ebbe az irányba tart a poszt-szovjet Oroszország és India is.

Ezzel szemben a három volt szocialista szövetségi államot és a mai Bosznia-Hercegovinát olyan *multinacionális* föderációknak tekinthetjük, amelyekben az egyes népcsoportoknak (vagy azok meghatározó többségének) önálló nemzeti identitásuk van. Ebben a típusban az egyes népcsoportok, különösen a számszerű kisebbségben lévők lojalitása elsődlegesen a saját nemzeti (tag-)államokhoz kötődik, és csak azokon keresztül, másodlagosan az unióhoz. Ezért a multinacionális föderációk eredményessége alapvetően attól függ, hogy az egyes népcsoportokat összekapcsolja-e valamilyen tartós politikai érdekközösség. A közös államnemzeti patriotizmus hiánya vagy gyengesége miatt egyedül ez adhat belső kohéziót, ellenkező esetben a kényszer marad az egyetlen összetartó erő. A föderális tendenciák tekintetében nyilvánvalóan ebbe az irányba tart az Európai Unió is.

A multietnikus és multinacionális típusok tekintetében határesetet képeznek azok az etnoföderális államok, amelyekben az integratív nemzettudat és a markáns önálló identitás egyaránt jelen van. Ilyenek Belgium, Kanada, a volt szerb-montenegrói államközösség, s általában az afroázsiai etnoföderációk. A két demokratikus nyugati szövetségi államban, Belgiumban és Kanadában létezik a nyelvi-etnikai csoportok közös identitásának, állampolgári összetartozás-tudatának valamilyen formája, de (legalábbis a flamandok és a quebeci franciák körében) kétséges annak a csoportidentitások feletti dominanciája. Hasonló kettősség jellemezte a szerbek és a montenegróiak egymáshoz való történelmi viszonyát, amelyben napjainkra már a csoportidentitások dominanciája vált jellemzővé (amint azt a 2006. májusi montenegrói népszavazás is alátámasztotta). Az afroázsiai etnoföderációk esetében sem nagyon beszélhetünk erős és átfogó politikai közösségtudatokról (talán India kivételével), de általában a „másik oldalon” álló regionális, nyelvi, törzsi és vallási csoporttudatok sem többek prenacionális identitásoknál. Ezért a dominancia kérdése ezekben az országokban még nem dőlt el: például Nigéria egyelőre inkább csak virtuális államnemzetnek tekinthető népessége valóságosan is azzá válhat - de válhat még belőle külön-külön ibo, joruba, hausza nemzet (az állami egybenmaradás esetén is), illetve dezintegrálódhat az olajgazdag-olajszegény vagy a muzulmán-keresztény törésvonal mentén is.

Miközben tehát azt látjuk, hogy a föderáció több országban nem a nemzeti-etnikai konfliktusok kezelésére szolgál, másfelől azt is megállapíthatjuk, hogy a föderalizmusnak sincs monopolhelyzete a nemzeti-etnikai viszályok rendezésében: csupán egyike a lehetséges eszközöknek. Ez nemcsak negatív értelemben igaz (jóllehet a geno- és etnocídiumot - népirtást és erőszakos asszimilációt -, határháborúkat, népességcserét, kitelepítést stb. csak abszurd értelemben nevezhetjük rendezésnek), hanem pozitív értelemben is. Számos körülménytől függ, hogy valamely nemzeti-etnikai probléma demokratikus menedzseléséhez szükséges-e az adott állam föderalizálása, s ha igen, milyen formában - vagy elegendőek, sőt bizonyos esetekben megfelelőbbek lehetnek más eszközök. Az adott ország demográfiai szerkezetétől,

történeti és politikai tradícióitól, gazdasági és nemzetközi helyzetétől, etnikumainak önmeghatározásától, egymáshoz való viszonyától és földrajzi elhelyezkedésétől, az egyes etnikumok szociális helyzetétől (gyakori eset, hogy egy-egy soknemzetiségű állam különböző etnikumai különböző helyet foglalnak el a társadalmi szerkezetben), vagy éppen a politikai elitcsoportok kooperatív vagy konfrontatív attitűdjeitől függően a föderalizmus valamely formája mellett számos más alternatíva is szóba jöhet, például az egységállamon belüli egyéni-állampolgári egyenlőség, az autonómia valamely formájának az intézményesítése, a döntőbíráskodás, a különféle konzociációs technikák (együttdöntési mechanizmusok) beépítése a központi hatalomba, vagy éppen a megegyezéssel szétválás.¹⁷⁵

II.

A föderalizmusnak a nemzeti és etnikai kérdések kezelésében betöltött értékéről a modern politikai gondolkodásban három alapvető attitűd kristályosodott ki. Az elsőt a többnyire normatív jellegű és gyakran messianizmusba hajló *föderalista ideológiák* képviselik.¹⁷⁶ Mint láthattuk, az anarchista teoretikusoktól a modern euroföderalistákig húzódik azoknak a köre, akik a föderalizmusban mindenfajta nemzeti ellenségeskedés, többségi és kisebbségi nacionalizmus felszámolásának, az oly sok kárt okozó „cuius regio eius natio” elv meghaladásának a lehetőségét látják. De a szoros értelemben vett föderalista ideológiákon kívül is számos irányzatot jellemez hasonló antinacionalista attitűd, az ausztromarxistáktól kezdve az 1917 utáni lenini állásponton át számos mai mérsékelt kisebbségpolitikai platformig (például a katalán autonomistákig). Ezek az irányzatok olyan lehetőséget látnak a föderalizmusban, amely az állami stabilitás és a gazdasági-társadalmi haladás veszélyeztetése nélkül biztosít megfelelő kisebbségvédelmet, képes demokratikusan újrastrukturálni az unitáris formájukban kimerült többnemzetiségű államokat (gyakran hivatkozott példája ennek Belgium), sőt amely az EU föderatív irányú továbbfejlesztésével „végre igazi perspektívát adhat” az európai integrációnak.

Ezekkel az optimista víziókkal merőben ellentétes nézőpontot képvisel a nemzet és a föderalizmus viszonyát illetően a *francia republikánus tradíció*. Ebben a (korántsem csak franciaországi!) államszervező felfogásban, amelynek gyökereit leginkább a rousseau-i államelméletben és a jakobinus centralizmusban lelhetjük fel, a föderalizmusnak negatív jelentése van.¹⁷⁷ Eszerint a föderatív szerkezet az állami egység gyengítését és veszélyeztetését jelenti, különösen ha a szövetségi struktúra

¹⁷⁵ A témával kapcsolatban ld. még a J. McGarry - B. O'Leary szerzőpáros írásait: *The political regulation of national and ethnic conflict*. Parliamentary Affairs, 1994/1.; *Can federalism help to manage ethnic and national diversity?* Federations, 2004/1.; *Az etnikai konfliktusok makropolitikai kezelése*. In: Kántor Z. – Majtényi B. (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel, Budapest, 2005, 253-267. A magyar irodalomból: Romsics I.: *Nemzet, nemzetiség és állam...* Im., XI. rész.; Faragó B.: *A demokrácia és a nemzeti kisebbségek*. Világosság, 1995/1. és 3.; Samu M.: *A nemzetállam francia modelljének továbbélése*. Világosság, 1995/8-9.

¹⁷⁶ Jól reprezentálja ezt a messzianizmust: P. J. Proudhon: A föderáció elvéről. In: Bozóky A. - Sükösd M. (szerk.): *Anarchizmus*. Századvég, Budapest, 1991. 45-59.

¹⁷⁷ A jakobinus föderalizmus-ellenességéről ld. D. Elazar: *Federal systems of the World*. Im. XII.

etnoföderális jellegű. A francia forradalomban 1789 után a föderalista eszme a lokalizmus sajátos formájaként jelent meg és összekapcsolódott az ellenforradalmi törekvésekkel, s később is ellentétes volt azzal a nyelvi homogenizációs és állami centralizációs politikával, amellyel a francia (állam)nemzet-építők igyekeztek egységes állampolgári közösséggé integrálni a nyelvi-etnikai szempontból eredetileg meglehetősen heterogén (és még ma sem teljesen homogén) francia társadalmat. Ezen tapasztalatok alapján a „modern jakobinizmus” a föderalizmust ellentétesnek tartja az állampolgári egyenlőséggel és a népszuverenitás elvével, mivel a föderációk a kisméretű tagállamokat felülreprezentálva de facto plusz-jogokhoz juttatják azok lakosságát. Az etnoföderális formával szemben pedig kifejezetten ellenséges, mivel az etnikumok külön csoportjaiban az állampolgárokat megosztó diszkriminációt, területi elkülönülésük állami intézményesítésében pedig a nemzeti és állami egység rombolását, a szecesszió veszélyét látja. A szocialista föderációk felbomlását követő államelismerési gyakorlat, illetve annak a Badinter-bizottság által megfogalmazott jogelvi tovább erősítették ezt a veszélyérzetet, mivel az elszakadó és függetlennek elismert volt tagköztársaságok etnoregionális egységek voltak. Ezen megközelítés szerint ezeket a hátrányokat - demokrácia-deficitet és (állam)nemzetromboló-potenciált - nem képes ellensúlyozni a föderáció semmilyen egyéb pozitívuma. Ilyen alapállásból az sem meglepő, hogy az európai integráció jövőjét is inkább az államközi együttműködésben látják.

Ez az államnemzeti-unitarista felfogás a regionalizmusnak az utóbbi negyedszázadban végbement bizonyos fokú elfogadása ellenére (hiszen a regionalizmus terjedése nem az unitarizmus elvét, hanem csak a centralizmust gyengítette) mindmáig jellemzi Franciaországot (a bal- és jobboldalt egyaránt), de közismert, hogy világszerte milyen nagy hatást gyakorolt a modern államszervezési stratégiákra. S ha ereje manapság hanyatlóban van is Nyugat-Európa néhány olyan nagy államában (spanyol, olasz, brit, sőt francia), amelyek tradicionálisan a következetes unitarizmust képviselték, a poszt-koloniális és poszt-szocialista országok zömének esetében azt látjuk, hogy politikai elitjük továbbra is osztja ezt az antipátiát. Ezekben az országokban az (igen gyakran központosított) unitarizmust többnyire az állami egység, a politikai stabilitás és a hatékony gazdaságfejlesztés szükséges feltételének tekintik, s ráadásul a többnemzetiségű országokban összekapcsolják a többségi etnikum politikai predominációjával. S hasonló nézeteket vallanak a mai kisebbségi nacionalizmusok keményvonalas áramlatai is. A radikális baszk, quebeci, északír, csecsen albán, stb. szeparatisták a fennálló határokat vitatva egyaránt az állam és a nemzet kongruenciájának a szükségességét hangoztatják (persze nem politikai, hanem etnokulturális nemzetben gondolkodva), a föderalizációt gyakran csak az elszakadást megkönnyítő eszköznek tekintik, saját független államiségüket pedig unitaris és osztatlan formában képzelik el.

A nemzeti-etnikai kérdésekre multi- vagy poszt-nacionális válaszokat kereső messianisztikus föderalizmus, valamint a föderációval szemben elutasító jakobinus republikanizmus mellett a harmadik alapvető nézőpontot a liberális *amerikai föderalizmus-értelmezés* képezi. Ez egyfajta köztes felfogás, amely a föderációt a jakobinus-unitarista megközelítéssel szemben nem a nemzetrombolás, hanem éppen ellenkezőleg, a nemzetépítés eszközének tekinti. Ugyanakkor a francia republikanizmushoz hasonlóan mononacionális értékeket vall, ezért az

etnoföderalizmust illetően a francia szemléletmódhoz hasonlóan elutasító. Ebben az „integralista-nemzeti föderalista” felfogásban az amerikai történelmi tapasztalat tükröződik. Mint az első fejezetben láthattuk, a nyelvi-etnikai és faji szempontból rendkívül heterogén Egyesült Államok történetében a föderáció sikeres eszköze volt az államszervezésnek és a politikai nemzet kiépítésének, mégpedig anélkül, hogy felvette volna az etnoföderális formát. Ehhez a sikerhez kellett persze egy sajátos társadalmi háttér (bevándorló-attitűd, melting-pot), vagyis önmagában bizonyos politikai eszközök, köztük a föderalizmus kiválasztása és alkalmazása kevés lett volna - de az eredményesség nyilván felértékeli az alkalmazott eszközöket is. Ráadásul az amerikai politikai tradíciókban az egyenlőség-elvnek kisebb a presztízse mint a szabadságjogoknak vagy a hatalommegosztásnak, ezért az amerikai föderalizmus-szemlélet - a franciától eltérően - kevésbé tart attól, hogy a föderalizmus sértheti az állampolgári egyenlőség és az osztatlan népszuverenitás elvét. Sőt a kis tagállamok felülreprezentáltsága a szenátusban, az elnökválasztó elektori testületben és az alkotmánykiegészítési procedúrában inkább a szabadságjogoknak a többségi akarattal szembeni liberális védelmeként jelenik meg.

A föderalizmus azonban a maga pozitív lehetőségeit - ezen felfogás szerint - igazából csak akkor képes realizálni, ha a népesség integrálásával periferizálja a „premodern etnocentrikus politizálást”. Ezért fontos, hogy a tagállamok ne etnoregionális egységek legyenek (legalábbis zömükben, ha már egyes esetekben ez nem kerülhető el), mert a tagállami és az etnikai határok egybeesése azzal jár, hogy az egyes régiókat más-más nemzeti-etnikai csoport dominálhatja. Ez növeli az etnikai különbségek politikai törésvonalakká válásának a veszélyét, etnicizálja az egyéb konfliktusokat, több lehetőséget ad a nacionalistáknak erőforrásaik mobilizálására és előhívja a centrifugális tendenciákat. Jól reprezentálja ezt a felfogást az alábbi Lipset-idézet: „A föderalizmus lehetővé teszi, hogy a megosztottságnak többszörösen összetett forrásai alakuljanak ki, mivel helyi érdekeket és értékeket társít azok mellé, amelyek teljes keresztmetszetben hasítják végig a társadalmi struktúrát. Ezen általánosítás alól a legfigyelemreméltóbb kivételt az jelenti, amikor a föderalizmus valamely alapvető megosztottság vonalait követve – például etnikai, vallási vagy nyelvi területek mentén – osztja meg az országot, amint ez Indiában vagy Kanadában történik. A demokráciához a nyelvi vagy vallási csoportokon belüli, és nem az ezek közötti megosztottságra van szükség. Ahol azonban nincs ehhez hasonló kettészakítottság, ott a föderalizmus, úgy látszik, jól szolgálja a demokráciát. Amellett, hogy a megosztottság áthidalásának egy újabb forrását teremti meg, ellát különféle olyan funkciókat is, amelyeket egyébként, Tocqueville észrevétele szerint, az erős civil szervezetek szoktak. Ilyen a hatalom központosításával szembeni ellenállás, az új politikai vezetők felkészítése, valamint a segítségnyújtás ahhoz, hogy a másik párt is érdekelt legyen a rendszernek mint egésznek a fenntartásában, hiszen általában mindkét nemzeti párt (Lipset itt az amerikai típusú kétpártrendszerre gondol – J. J.) folyamatosan ellenőrzést gyakorol a rendszer valamely egysége fölött.”¹⁷⁸ Ebből (az egyébként nem racionális mag nélkül való) szemléletből fakadt, hogy több liberáldemokrata szellemiségű elemző a három szocialista föderáció felbomlását a „kommunisták által hatalmpolitikai indíttatásból kreált”, azaz - szerintük - a többnemzetiségű megosztottság intézményesítése helyett

¹⁷⁸ S. M. Lipset: *Homo politicus*. Osiris, Budapest, 1995. 94–95.

csupán a demokratikus reformok elkerülését célzó pszeudo-etnoföderális struktúrák dezintegrációs potenciáljából vezette le, jócskán alábecsülve a többnemzetiségű összetételből fakadó egyéb okokat. Ugyancsak a liberáldemokratikus berendezkedés lehetőségeinek és vonzerejének a túlbecsüléséből fakadt az a feltevés, hogy a regionális választásokat *megelőzően* megtartott országos választások megmenthették volna ezeket az államokat, mivel lehetőséget adtak volna az országos multietnikus pártoknak az államegység híveinek az összegyűjtésére és a központi hatalomban a dominancia megszerzésére (gyakran hivatkozott pozitív példa ebben az összefüggésben a spanyol demokratikus átmenet). Ez azonban nem biztos. Jóllehet a köztársasági választások előrehozatala Jugoszláviában valóban leértékelt az országos szervezkedést ambícionáló pártok esélyeit (ld. a Marković-féle Reformszövetség vagy az UJDI esetét), látnunk kell, hogy állami lojalitást semmilyen országos párt nem kreálhat. Csak kifejezheti és erősítheti azt - akkor, ha a népeiséget a kettős identitás vagy valamilyen politikai kohézió egyébként is integrálja. Ha azonban az önálló nemzettudatok a dominánsak, nincs erős politikai integráció és nincs demográfiaiilag egyértelműen predomináns etnikai csoport sem (a kelet-európai föderációktól eltérően Spanyolországban volt ilyen, a 73 %-os kasztillán), akkor az országos választásokon aligha ismétlődhetett volna meg a spanyol példa. Jól mutatja ezt, hogy Csehszlovákiában az egyidejűleg megtartott első regionális és szövetségi választásokon gyakorlatilag ugyanolyan eredmények születtek. Az amerikai föderalista értékekből kiinduló elemzőknek az etnoföderalizmust illető kritikáiban fellelhető effajta ellentmondások rámutatnak arra, hogy az amerikai típusú - minden etnikai tarkasága ellenére az integrációra, sőt az asszimilációra nyitott népeiséget és társadalmi környezetet feltételező - mononacionális föderalizmus-modellnek csak korlátozott relevanciája van a multinacionális szövetségi államokra nézve.

III.

A három szocialista föderáció több nemzet együttélésének akart államjogi keretet adni. Államszerkezetük formailag megfelelt a föderációk általános jellemzőinek, sőt egyes szempontokból többet nyújtottak tagállamaiknak, mint a nyugati szövetségi rendszerek. Mivel a rendszer egyik elméleti alapja a bolsevik forradalomban meghirdetett nemzeti önrendelkezési jog volt, a szocialista föderációk tagköztársaságai rendelkeztek a kilépés jogával, emellett a nyugati föderációk tagállamainál jobban beépültek a szövetségi végrehajtó hatalomba. De mindez csak elméletileg igaz. A rendszer centralizált volt, hiszen az állami kompetenciák szétesztásakor túlpreferálták a szövetségi szintet, azon belül pedig a végrehajtó hatalmat.¹⁷⁹ Még fontosabb, hogy a centralizált egypárti politikai rendszer (amely a hatalommegosztást nemcsak gyakorlatilag, hanem a rousseau-i államfelfogásból és a munkásosztály egységének

¹⁷⁹ Ezt a centralizmust erősítette, hogy a szovjet és a jugoszláv föderációk háborúk során keletkeztek, egyfajta pragmatikus katonai szövetségként, s nem valamifajta előre és részletesen kidolgozott elméleti konstrukció válásának szándékával. Ugyancsak erősítette a centralizmust a szovjet államfejlődés általános trendje, hogy ti. a rendszer *nem* a hatalmat birtokló szovjetek alulról felfelé történő koncentrálódása révén alakult ki (ahogy a szovjethatalom előzetes ideológiája feltételezte), hanem éppen fordítva, felülről vezérelve.

eszméjéből kiindulva elméletileg is elutasította) miatt még azok a föderalizációs lehetőségek sem érvényesülhettek, amelyek államjogilag adottak voltak. Végeredményben ezek a rendszerek olyan *bürokratikus föderációknak* bizonyultak, amelyekben a föderalizmus tényleges gyakorlata alig érvényesülhetett, ill. csupán egyfajta korlátozott, bürokratikus alkumechanizmusként az elitek szintjén. A hatalmat ugyanis monopolisztikus módon egyetlen párt gyakorolta, másfelől ennek a centralizált (bár többnemzetiségű!) egypártnak a szervezeti felépítése – eltérően az államtól - nem volt föderális. Ezért a gyakorlatban a föderalizmus csupán bizonyos periódusokban és akkor is csak részlegesen érvényesülhetett. Ilyen periódusnak számított a „korenizacija” időszaka az 1920-as évek Szovjetuniójában (vagyis a tagállami intézmények kiépítésének és a helyi-nemzetiségi káderek preferálásának az éve), később a párt működésére is kiható reformperiódusok, végül pedig az egypártrendszer megszűnésének időszaka. A második eset elsősorban az 1960-80-as évek Jugoszláviájára volt jellemző (de a legtöbb, amit a pluralista átalakulás nélküli decentralizáció elérhetett, az volt, hogy az eredeti központosított diktatúrát policentrikus autokráciává lazította), a harmadik pedig mindhárom ország vonatkozásában az utolsó néhány esztendőre (ami viszont már a felbomlás periódusa volt).

Egészében véve a szocialista föderációk a nemzeti kérdés megoldása helyett csupán ornamentikaként szolgáltak egy centralizált-autoriter államrenden, s funkciójuk alapvetően legitimációs és propagandisztikus jellegű volt. Egyfajta birodalmi integrációt valósítottak meg, kiváltva ezzel kisebb népek emancipációs törekvéseit. Nem tudtak alkalmazkodni a rendszerváltás kihívásaihoz sem. Felbomlásuk nem volt tehát meglepetés, mégsem mondhatjuk, hogy történetük pusztán negatívumokból állna. Kialakítottak bizonyos valóságos gazdasági-munkamegosztási kötőszöveteket (amelyek átvágása sok problémát okozott), létrehozásukkal enyhültek az adott országban addig felhalmozódott nemzeti és etnikai konfliktusok, kisebb és megkésett nemzet-fejlődésű népek számára pedig betöltötték egyfajta „inkubátori” funkciót. A föderációs lehetőségek, bármennyire korlátozottak voltak is, megerősítették ezen népek identitását, értelmiségi elitjét, s létrehozták önállóságuk nemzetközileg elismerhető politikai alanyát, a saját tagállamot. Ahogy R. Suny a szovjet nemzetiségpolitika apropóján megjegyezte: „a szovjet pszeudo-föderáció ... megfosztotta a nemzetiségeket a politikai szuverenitásuktól, közben pedig garantálta a területi identitásukat, az anyanyelvi oktatást és a kulturális intézményeket, s a nemzetiségi káderek hatalmi pozícióba jutását is elősegítette.”¹⁸⁰ Emellett a szocialista föderációk léte hozzájárult ahhoz, hogy a föderalizmus bekerült a nemzeti-etnikai konfliktusok lehetséges megoldásai, a nemzeti önrendelkezés eszméje pedig a modern nemzetközi kapcsolatok alapelvei közé.

A három szocialista szövetségi állam felbomlása szervesen összefüggött társadalmi rendszerük összeomlásával. Nem „általában” a szocializmus és a föderalizmus összeférhetetlensége miatt persze; jellemző, hogy a szocialista föderációk felbomlásával a nemzetiségi konfliktusok (legalábbis rövidtávon) inkább eszkalálódtak, mintsem megoldódtak volna. De kétségtelen, hogy a politikai demokrácia hiánya és a

¹⁸⁰ R. Suny: *Szocializmus és etnikai konfliktusok a Kaukázusontúlon*. In: Poszt-Szovjet Füzetek 10., 29. (Magyar Ruszisztikai Intézet, 1993.)

bürokratikus tervgazdaság válsága súlyos dezintegráló tényezőnek bizonyultak, csakúgy mint a gazdasági javak és terhek elosztása körüli inter-regionális viták. Bomlasztó tényezőnek bizonyult a bipoláris világrend felbomlása is. Ezzel teremtődött meg a határváltozásoknak és a nagyhatalmi befolyási övezetek újra-felosztásának a lehetősége, s a Nyugat egy idő után már nyíltan törekedett azoknak a rendszereknek a felszámolására, amelyeket (például a Milošević-kormányzatot Kis-Jugoszláviában) Európa „utolsó bolsevik rezsimjeinek” tartott. Mégsem lehet pusztán a „kommunista álföderalizmus” széthullására egyszerűsíteni az eseményeket (talán nem érdektelen itt arra utalnunk, hogy Csehszlovákia felbomlása nem közvetlenül az államszocializmus bukásakor következett be, hanem valamivel később, már az új kapitalista-polgári demokrata konszolidációs kísérlet közepette), és nem mondhatjuk, hogy történetüknek és felbomlásuknak ne lenne tanulsága a többi etnoföderáció számára. A kelet-európai szocialista etnoföderalizmus liberáldemokrata kritikája¹⁸¹ sok igazságot tartalmaz, mégsem mondhatjuk, hogy ennek a három szövetségi államnak a széthullása az etnoföderalizmus „manipulatív” bevezetéséből vagy annak a demokratikus kibontakozásra gyakorolt bomlasztó hatásából következett volna. Még kevésbé igazolják a történetek a jakobinus etnoföderalizmus-ellenességet. A korábbi jugoszláv és csehszlovák államszervezési kísérletek világosan megmutatták, a cárizmusról nem is beszélve, hogy az unitarizmus nem volt értelmes alternatíva, de az önálló nemzettudatok dominanciája miatt nem lett volna komoly esélye az angolszász-német mintájú nemzeti föderalizmusnak sem.¹⁸² De nem egyszerűsíthetjük le a szétesést a „nemzeti felszabadulásra”, az egypártrendszer által fenntartott „mesterséges” államkereteknek a demokráciában természetes széthullására sem, ahogy mások (többnyire, de nemcsak a konzervatív-antikommunista és nacionalista oldalon) gondolták. A külső, nagyhatalmi befolyásnak vagy az elitcsoportok beharcaiának (amelyek a rekapitalizációs versenyben az etnikai mobilizációval akartak maguknak jobb hátszelet biztosítani) mint a felbomlás okának a túldimenzionálása pedig inkább a baloldalon volt tapasztalható.

Ezekben az állításokban sok igazság van, de azért a három ország nemzeti heterogenitása bonyolultabban vetődött fel. A széthullás nem *önmagában* a nemzeti heterogenitásból vagy a demokratizációs kísérletből fakadt, hanem döntően a meghatározó nemzetek *régi érdekközösségének a felbomlásából*, s ennek révén a politikai elitjeiket integráló tényezők kimerüléséből következett be. A globalizáció korának kihívásaira ezekben az országokban is (hasonlóan a világ sok más régiójához) gyakran nacionalista válaszokat adtak. A három föderális rendszer hiányosságai és következtelenségei, a tényleges nemzeti-etnikai sokféleséghez képest nem kielégítő minősége pedig tovább halmozták a problémákat. Ebben az értelemben úgy is mondhatnánk, hogy ezeknek a szövetségi államoknak a sorsa nem az eltúlzott etnoföderalizmus veszélyeire figyelmeztet, hanem inkább a *szükségesnél kevesebb*

¹⁸¹ Ld. például R. Brubaker: *Nationalism Reframed*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. különösen 30–43. és 69–75.; L. Sekelj: *Lehetséges-e a békebeli Jugoszlávia?* Társadalmi Szemle, 1994/7.

¹⁸² A szocialista föderációk létrehozásának idején csak ezek (és az integralizmust tekintve ezekhez igen hasonló svájci) minták léteztek, s az esetleg adaptálhatóbb megoldásokat kínáló fejlemények (Belgium kettős föderalizálása, a kanadai föderáció decentralizálódása és aszimmetrizálódása) már újabb keletűek.

etnoföderalizmus kockázataira: a jugoszláv felbomlás közvetlen oka az a milosevicsi recentralizációs kísérlet volt, ami távolodást jelentett a multinacionális föderalizmus szellemétől, s a szlovák szeparatizmus megerősödése sem volt független a cseh többség meglehetősen centralista föderalizmus-felfogásától. Végeredményben az államszocialista föderációk felbomlása maga is beleilleszkedett a kelet-európai nagyrégióknak a 19 és 20. században megfigyelhető fő államszervezeti trendjébe, a nagyobb soknemzetiségű formációk kisebb nemzetállamokká töredezésének a folyamatába, s ezzel lényegében a nemzetállamok kialakulásának harmadik hullámát alkotta (1878 és 1918 után).

A lényegében egy időben és hasonló nemzetközi körülmények között végbement felbomlások *eltérő formáit* ugyanakkor több sajátos tényező magyarázhatja. Itt utalhatunk az erőviszonyokban fennálló különbségekre, a politikai kultúrák eltéréseire (másképp élték meg „birodalmuk” felbomlását a csehek, mint szerbek), valamint arra, hogy mennyire volt érdekelt a szétválásban maga a „birodalom” hegemon nemzet? Minél jobban, annál inkább tolerálta a többiek szecesszióját: a Szovjetunió sorsát voltaképpen az „orosz nemzeti emancipáció”, vagyis a jelczeni elitcsoportoknak a központi hatalommal való szembenállása pecsételte meg, a csehek pedig a szlovák szecesszionizmus erőssége feletti első meglepetésükből felocsúdva hamar felfedezték a „szlovák ballaszt leválasztásában” rejlő lehetőségeket. Szlovénia gyors és Macedónia békés leválását a jugoszláv államról részben hasonló okok magyarázzák. A nagyszerb törekvésekben ezeknek a köztársaságoknak a megtartása ugyanis csak másodlagos célként szerepelt, amelyet Horvátországra, Bosznia-Hercegovinára és Koszovóra koncentrálva egy idő után feladtak. Ki kell emelni továbbá azt a moderáló hatást, amit a délszláv háborúk elrettentő példája gyakorolt a két másik föderációra, valamint hogy a szétválás feszültségeit azokban néhány más tényező is csökkentette. A szovjet esetben ilyen körülmény volt az atomarzenál szabályozott orosz átörökítésének a nemzetközi követelménye, a Független Államok Közösségének a megalakítása, valamint az, hogy sok balti és ukrán orosz a jobb szociális körülmények reményében hajlandó volt tudomásul venni az adott köztársaság függetlenségét. A csehszlovák esetben pedig a vámunió fenntartása és a két utódállam által a másik ország állampolgárainak nyújtott kedvezmények köre járt feszültség-csökkentő hatással. Igen fontosak voltak a „trianonizáció” mértékének a különbségei is. A felbomlást kísérő fegyveres erőszak általában arányban állt a közigazgatási és az etnikai határok diszkrepanciájával, hiszen emiatt a szétválás egyes nemzeteket államilag feldarabolt, azaz egy részüket kisebbségi helyzetbe juttatta. Ennek aránya a három szocialista föderáció domináns nemzetei közül a szerbeknél volt a legmagasabb (24, de ha a két tartományt is számítjuk, akkor 40 %), az oroszoknál viszont már csak 18-19 %, ami kevesebb a horvátok 22 %-os arányánál és alig haladta meg a 16-17 %-os ukrán és bosnyák adatot. A csehek nem is szembesültek ezzel a problémával, olyan kis számban éltek Szlovákiában, a Csehországban „rekedt” viszonylag nagyszámú szlovák (300 ezer, 6%) pedig politikai és szociális okokból hamar megbékélt az új helyzettel. Ezért a nacionalizálódás és a határrevíziós politika leginkább a szerbekre, utánuk következően pedig a horvátokra vált jellemzővé.¹⁸³

¹⁸³ A témáról ld. még Hamberger J. – Szilágyi I.: Föderációk bomlása: Csehszlovákia és Jugoszlávia esete. Politikatudományi Szemle, 2000/1–2.

IV.

A szocialista föderációk felbomlása és más etnikailag megosztott szövetségi államok problémái alapján megfogalmazható néhány olyan körülmény, amelyeknek a megléte elősegítheti, bár természetesen nem garantálja az etnoföderalizmus sikerességét, mindegyik (vagy legalább mindegyik meghatározó) etnikum számára tartósan kielégítő működését. Ezek között vannak *föderalizmuson kívüli* természetű tényezők is, olyanok, amelyek a szó szoros értelmében véve nem magának a föderatív államjogi rendszernek a részei. Ilyenek a politikai demokrácia, a jogállamiság, a gazdasági prosperitás, valamint a szociális és regionális kiegyensúlyozottság. Ezek hiányában ugyanis a föderális állami burok minden cizelláltsága ellenére előbb-utóbb megsérül az etnikumok gazdasági-társadalmi egyenlősége, s kialakul egy olyan kizsákmányoltsági pszichózis, amelyben bármely más alternatíva jobbnak tűnhet a fennálló rendszerrel. Ezek a politikai és gazdasági-szociális tényezők igen fontosak, mert döntően befolyásolhatják, hogy egy nemzeti vagy nyelvi-etnikai probléma mikor, miért és milyen mértékben válik valóságos politikai törésvonallá. Jól mutatta ezt a privatizációs törekvések ellentmondásos, dezintegráló hatása a szocialista föderációk bomlása idején: a szétszandó állami vagyon feletti ellenőrzés megszerzése és a magánosítás szabályainak számukra kedvező kialakítása a helyi-nemzeti eliteket a köztársasági önállóság szélesítésére ösztönözte (épp ellentétesen, mint a szövetségi keretekben szerveződni próbáló elitcsoportokat), hiszen a tőkésé válás folyamatában, a különböző elitcsoportok „helyzetbe hozásában” az össz-szövetségi versus köztársaságonkénti rendszerváltás más és más preferenciákat jelentett.

Ugyancsak kiemelhetjük a külső, különösen a *nagyhatalmi környezet* fontosságát. Egyáltalán nem mindegy, hogy valamely nemzeti-etnikai kisebbség vagy föderációs tagállam talál-e magának nagyhatalmi támogatót akár az autonomista, akár a szecessziós célokhoz, esetleg pusztán eszközévé válik valamely külső hatalomnak, vagy kemény nemzetközi elutasításba ütközik. Mint láttuk, a szocialista föderációk felbomlása sem csak azért következett be, mert képtelenek voltak a nemzeti és kisebbségi problémák tartós kezelésére. Hanem azért is, mert ezeknek a problémáknak a kiéléződése, a „nemzeti-etnikai reneszansz” jelensége szoros korrelációban állt a bipoláris világrend felbomlásából, a globalizációból és a rendszerváltásból fakadó tényezőkkel. Az 1970-es évektől a világ gazdasági korszakváltás és a két világrendszer versenye (amelyben a Nyugat a piacgazdasági és emberi-jogi doktrínák mellett a nemzeti eszmét állította szembe ideológiailag a szocializmussal), mintegy az akkori világrend „mélyfolyamataiként” dezintegrálóan hatottak a szocialista föderációkra, függetlenül attól, hogy eleinte a „politikai felszínen”, azaz a bomlási folyamat kezdetén (1991 közepéig) a Nyugat pragmatikus okokból nem támogatta még a balti és szlovén-horvát szecessziókat sem.

Nyilvánvalóan elősegítheti az etnoföderációk stabilitását a *kedvező demográfiai szerkezet*. Már az amerikai-német típusú föderációknál is láthattuk, hogy azoknak a szilárdsága alapvetően a nemzeti homogenitásból fakad. A nemzeti homogenitás nem feltétlenül jelent etnikai homogenitást, de ebben az esetben is jelen van egy többségi

népelem, mint például az Egyesült Államok történetileg domináns WASP (fehér-angolszász-protestáns) csoportja. Az etnoföderációk pedig - általánosságban - annál stabilabbak, minél inkább jellemzi őket többségi népük demográfiai túlsúlya. Részben ebből fakad, hogy az új orosz szövetségi állam kilátásai jobbak, mint a szovjet föderációé voltak. A demográfiai szerkezet másfelől azért is fontos, mert egy (létszámánál, határmenti elhelyezkedésénél, külső támogatottságánál fogva) szecessziós potenciállal rendelkező kisebbség könnyebben válhat destabilizáló tényezővé.

Az etnoföderalizmus sikerességének egyik kulcsa az *államnemzeti integráció*. Nem véletlen, hogy a sikeres etnoföderációk sokkal inkább a multietnikus, semmint a multinacionális típusba sorolhatók. Láttuk azt is, hogy a kelet-európai nemzetfejlődés az ún. kultúrnemzeti utat járta be. Az államnemzeti egységesedés viszont minden másnál erősebb kohéziót biztosít: Svájc szilárdabb, mint a világ bármely etnoföderációja, aminek alapja éppen az, hogy az egyes nyelvi-etnikai, kantonális és felekezeti identitások csupán a közös állampatriotizmus melletti, alárendelt csoporttudatok. Az effajta összetartozás-tudat kialakulása persze hosszú időt igényel, de megkönnyíti egy többségi nép jelenléte, valamint az, ha az egyes etnikumok között nincsenek nagyon nagy különbségek: mély és egymással paralell szociális, kulturális és vallási eltérések, valamint történelmi revansvágyak. Jól reprezentálhatja ennek fontosságát Svájc és Jugoszlávia összehasonlítása. A földrajzi értelemben inkább egymás mellett, semmint együtt élő svájci etnikumok viszonylag szinkronban polgárosodtak, egyaránt a nyugati kereszténységhez tartoztak (ugyanakkor a katolikus-protestáns választóvonalak nem az etnikumok között, hanem azokon belül húzódtak), és évszázadokon át közösen védték függetlenségüket. Ezek a körülmények ellensúlyozták az időnként felbukkanó etnopolitikai törésvonalakat, például az első világháború eltérő német és francia recepcióját, így Svájc egységesedhetett. A délszláv népek viszont a nyugatos társadalomszerkezettől a bizánci és az oszmán struktúrákig, illetve a katolicizmustól az ortodoxián át az iszlámig húzódó ívet képezték, s egy részük már a 19. században (tehát jóval az ország megszületését megelőzően!) rendelkezett az önálló nemzeti identitás szilárd alapjaival. Az országon belüli etnikai-vallási-gazdasági határok hozzávetőleg azonosak voltak (de átmetszették a közigazgatási határokat), a politika színterén gyakran megjelent a szerb hegemonizmus nyomása, s az egyes népek között többször kialakult az egymással való leszámolás pszichózisa. Így Jugoszláviában a nyelvi-etnikai rokonság, a multietnikus politikai kooperáció és a hatalmilag erőltetett unitarizmus együttesen sem voltak képesek felülrni a mély különbségeket, s az önálló nemzetekké válás ment végbe. Másképp fogalmazva: amíg a svájci etnikumok évszázados gyökerű kettős identitása szilárd állami alapzattá vált, addig a délszláv népek viszonylag újkeletű kettős identitása (a szerb, horvát stb. önálló nemzettudat és a jugoszláv integralizmus párhuzamossága) átmenetinek bizonyult.

További fontos körülményként említhetjük, hogy a különféle nemzeti és etnikai közösségek szövetségi állama nem szűkülhet le a territoriális autonomizmus értelmében vett föderalizmusra. Ennek egyik oka, hogy az egyes etnikumok teljesen egyértelmű területi elhatárolása a legtöbbször lehetetlen. Ennek a problémának a megoldásában segíthet a *személyi elvű kulturális autonómia* beépítése a rendszerbe (amely földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül összefoghat egy kisebbséget), valamint a konzociációs technikák alkalmazása az *intra-regionális* szinten (miáltal biztosítható a

helyi kisebbségek - amelyek között ott lehetnek az állami többséghez tartozók is! - védelme a regionális többséggel szemben). Ugyancsak fontos, hogy az államszervezet a helyi-regionális önkormányzat (self-rule) biztosítása mellett a szövetségi hatalom valamilyen mértékű megosztásával (shared-rule) biztosítsa a kisebbségeknek az állami kormányzatba való bevonását, mert nincs az a helyi és regionális autonómia, amely kárpolthatna egy kisebbséget a központi hatalomban való alulreprezentáltságért. Ezért válhat fontossá, hogy szövetségi szinten a klasszikus föderális eszközök (kiegyenlített kétkamarás parlament, stb.) mellett más *konzenzuális kormányzati technikák* is alkalmazásra kerüljenek (nagykoalíció, kisebbségi vétó, arányosság a választási rendszerben és közhatalmi apparátusban - a rendőrségen, a közigazgatásban, a bíróságokon -, a nyelvek és vallások egyenjogúsága, a politikai elitcsoportok kooperatív attitűdje). Ezek az eszközök eredményezhetnek persze kormányzati túlbonyolítottságot és nehézkességet is, de ez nem szükségszerű, ill. olyan „ár”, amit a kormányzati kiegyensúlyozottság érdekében bizonyos mértékig meg lehet fizetni. S mivel ezek az eszközök a parlamentáris kormányformába könnyebben beilleszthetők mint a prezidenciális kormányformába, a demokratikus etnoföderációk működési feltételei a parlamentarizmusban általánosságban véve jobbnak mondhatók, mint az elnöki rendszerekben.

Az etnoföderációk *legitimitása szempontjából* meghatározó fontosságú az alapítás aktusa, annak önkéntessége. Ebben a tekintetben a kelet-európai (és afro-ázsiai) etnoföderációk a nyugatiakkal összevetve inkább az erőszakos egyesítés/egybertartás szimptomáit mutatták, ezért kéteसेbb volt a legitimitásuk, különösen a kisebb népek szemében. A nyugati etnoföderációk az alapítás módja szerint különféle államképződmények egyesülésével (Svájc) vagy valamely állam egybertartását célzó belső felosztással (Belgium), esetleg a kettő kombinációjával (Kanada) keletkeztek. Az önkéntesség persze ezekben az esetekben sem volt maradéktalan, másrészt többkevesebb mértékben megvolt más etnoföderációk létrehozásakor is,¹⁸⁴ de a három nyugati esetben valóban jellemzőbb volt. S mivel a föderalizáció ezekben az országokban az érintett etnikumok reprezentatív politikai elitjeinek a megegyezésén alapult, nagyobb legitimitást kaphatott a népesség szemében. A kelet-európai etnoföderációk ezzel szemben kétszeresen is legitimitáció-hiányos helyzetben voltak. Egyrészt politikai rendszerük nem volt demokratikus, ezért a föderációt annak idején megalapító politikai elitnek sem lehettek valóban reprezentatívok. Másrészt a föderációt alkotó nemzetek és etnikumok nem egyszerűen egymás mellett éltek, hanem egymással hierarchikus viszonyban álltak, különböző függőségekből és alárendeltségekből összeálló kapcsolatrendszerbe strukturálódtak (épp ezért a nem-domináns népek szemében a föderációk felbontása nemzeti emancipációként jelenhetett meg).

¹⁸⁴ Gondoljunk a svájci Sonderbund-háborúra, vagy arra, hogy a kanadai föderáció megalapításakor (amely három brit gyarmat egyesítésével ment végbe, de úgy, hogy ennek során Kanada gyarmatot felosztották Ontario és Quebec tartományokra, ezért minősíthetjük az alapítást kombinatívnak) a frankofon elit aligha választhatta volna a függetlenséget. Másrészt mint láttuk, a második Jugoszlávia létrejötté egy többnemzetiségű antifasiszta felszabadító háború eredménye volt, s az 1945-ös polgári pártok is – noha élesen és sok szempontból vitatták a kommunisták politikáját – valamifajta délszláv föderációban gondolkodtak.

S végül, de nem utolsó sorban igen lényeges a föderatív rendszer *innovációs képessége*. Ezért is fontosak a konszenzuális demokrácia eszközei, sőt különösen kiemelkedő jelentőségűek az etnoföderációk multinacionális válfaja számára. Minden költségessége és döntésslassító hatása ellenére ugyanis ez az eszköztár lehet a legjobb politikai kerete annak, hogy a multinacionális föderációk konstitutív elemeinek az érdekközössége *megújítható legyen*. A multinacionális föderációk stabilitását és kohézióját - demokratikus körülmények között - alapvetően csakis ez képezheti, mert az érdekközösség nem „örökre adott”, hanem számos belső és külső körülménytől függően változhat, megszűnhet (adott esetben a föderációs intézmények jó teljesítménye ellenére is!) vagy megújulhat. S az, hogy a három kelet-európai szövetségi államban ez a megújítás nem sikerült, egyáltalán nem jelenti azt, hogy a multinacionális föderáció modellje ab ovo életképtelen lenne. Sőt éppenhogy a multinacionális technikák legalább részleges alkalmazása konszolidálhatja azokat a multietnikus-multinacionális tekintetben határesetnek számító szövetségi államokat, amelyekben a népesség legalább egy részének markáns különtudata van. Ezekben az országokban az *aszimmetrikus föderáció* lehet az a keret, amelyben az országos egésztől és a föderális egységek többségétől szignifikánsan különböző régió (például Kanadában a frankofon Quebec) akceptálható plusz-jogai intézményesülhetnek. Az „európai démosznak”, azaz egy közös politikai nemzet hiányának a következtében az Európai Unió jövőjére nézve pedig az egyik legnagyobb veszélyt éppen az a harcos integralista föderalizmus jelentheti, amely nemes poszt-nacionális értékek szellemében ugyan, de mégiscsak visszaszorítani igyekszik az államközi-konszenzuális döntési mechanizmusokat, azaz - közvetve - a multinacionális technikákat.

Végeredményben ezekkel a feltételekkel válhat az etnoföderalizmus sikeres államszervezési formává. Mert azoknak a (gyakran jogos) kritikáknak az ellenére, amelyek a szocialista tradíciójú internacionalizmust és a liberális gyökerű nyugati multikulturalizmust érték, kétségtelen, hogy a nemzeti-etnikai viták tartós és humánus rendezése egyetlen államban sem alapulhat a problémakezelés nacionalista eszköztárán.

Táblázatok és térképek

A föderális államok szerkezete

A következő oldalon található összehasonlító táblázatban egyes fontos állami funkciók példáján mutatjuk be a legjelentősebb szövetségi államok struktúráját és kompetencia-megosztását a 2006-ban érvényes szabályok szerint, a felbomlott föderációk esetében pedig a zárójelben megadott év alkotmányai (illetve Csehszlovákiában a kompetencia-megosztást szabályozó alkotmánytörvények) alapján. A listán az összehasonlíthatóság kedvéért feltüntettük az Európai Uniót is. A táblázatban az alábbi jelöléseket használtuk:

- kurzívval szedtük az etnoföderális jellegű szövetségi államokat;
- a tagállamok száma oszlopban a zárójelben szereplő adat a gyengébb státuszú, másodlagos föderációs szubjektumok számát jelöli, míg Belgiumnál külön-külön szerepeltettük a régiók és a közösségek számát;
- az országos politikai részvétel tekintetében a parlamenti felsőházak státusza alapján, valamint a tagállamoknak a szövetségi alkotmányozásban és végrehajtó hatalomban birtokolt pozíciói szerint: E - erős, K - középerős, GY - gyenge;
- a kompetencia-megosztás tekintetében: SZ - szövetségi hatáskör, DSZ - dominánsan szövetségi funkció, bizonyos tagállami jogosítványokkal, M - a szövetség és a tagállam közös kompetenciája, megosztott vagy konkurens hatáskörökkel, T - tagállami funkció, bizonyos fokú szövetségi keretszabályozással vagy (főleg az EU esetében) koordinációval.

	A tagállamok száma és részvétele az országos politika formálásában		Külügy	Hadügy	Rendőrség	Adó- és vámpolitika	Közoktatás
Ausztria	9	K	SZ	SZ	M	M	M
<i>Belgium</i>	3+3	E	DSZ	SZ	M	M	T
<i>Bosznia-Hercegovina</i>	2 (+10)	E	DSZ	T	T	M	T
Brazília	26 (+1)	GY	SZ	SZ	M	DSZ	M
<i>Csehszlovákia (1970)</i>	2	(elvben) E	SZ	SZ	M	M	T
<i>Cseh-Szlovákia (1990)</i>	2	E	DSZ	SZ	T	M	T
Egy. Arab Emírségek	7	E	SZ	SZ	T	T	T
Egyesült Államok	50 (+1)	E	SZ	DSZ	T	M	T
Európai Unió	27	E	T	T	T	M	T
<i>India</i>	28 (+7)	K	SZ	SZ	M	M	T
<i>Jugoszláv SZNK (1946)</i>	6 (+2)	(elvben) E	SZ	SZ	DSZ	DSZ	M
<i>Jugoszláv SZSZK (1974)</i>	6 (+2)	E	SZ	DSZ	M	M	T
<i>Jugoszláv SZK (1992)</i>	2 (+2)	E	DSZ	DSZ	M	M	T
<i>Kanada</i>	10 (+3)	K	SZ	SZ	M	M	T
<i>Malajzia</i>	13 (+3)	GY	SZ	SZ	DSZ	DSZ	DSZ
Mexikó	31 (+1)	GY	SZ	SZ	M	DSZ	M
<i>Nigéria</i>	36 (+1)	GY	SZ	SZ	SZ	M	M
Németország	16	K	DSZ	SZ	T	M	T
<i>Oroszország</i>	89	K	SZ	SZ	DSZ	M	M
<i>Svájc</i>	26	E	SZ	DSZ	T	M	T
<i>Szerbia és Mont. (2003)</i>	2 (+2)	E	DSZ	DSZ	T	T	T
<i>Szovjetunió (1923)</i>	4 (+31)	(elvben) E	SZ	SZ	M	DSZ	T
<i>Szovjetunió (1977)</i>	15 (+38)	(elvben) E	SZ	SZ	DSZ	DSZ	M

Egyes etnoföderációk népességszáma és főbb etnikai arányai¹⁸⁵

Belgium	10,3	A régiók népessége millióban: Flandria 5.97 Vallónia 3.36 (ebből 0.07 német), Brüsszel 0.98 (ebből kb. 0.15 flamand)
Bosznia-Hercegovina	4,0	bosnyák 48, szerb 37, horvát 14
Csehszlovákia	15,7	cseh 63, szlovák 31, magyar 4
India	1065	hindi 28, bihari 10, bengáli, marathi 7-7, tamil, telugu 6-6
Jugoszlávia	23,7	szerb 36.3, horvát 19.7, muzulmán 10.0, albán 10 (becslés), szlovén 7.5, macedón 5.8, crnagorai 2.5, magyar 1.6
Kanada	32,2	anyanyelvi megoszlás szerint angol 59.3, francia 23.2 (Quebecben 82), egyéb 17.5
Nigéria	137,3	hausza 22, joruba 21, ibo 18, ijawi 10
Oroszország	144,5	(1 % fölöttiek) orosz 81.6, tatár 4.4, ukrán 2.9, csuvas 1.2, baskír 1.1
Svájc	7,3	anyanyelvi megoszlás szerint: német 63.7, francia 19.2, olasz 7.6, rétoromán 0.7, egyéb 8,9
Szerbia-Montenegró	8,1	szerb 77.3, crnagorai 5.8, magyar 3.6, bosnyák 3.1, roma 1.7, albán 1.3, horvát-bunjevác 1.2
Szovjetunió	288	(1 % fölöttiek) orosz 52.3, ukrán 15.8, üzbég 5.7, belorusz 3.6, kazah 2.8, azeri 2.4, tatár 2.2, örmény 1.6, tadzsik 1.5, grúz 1.5, moldáv 1.2, litván 1.1

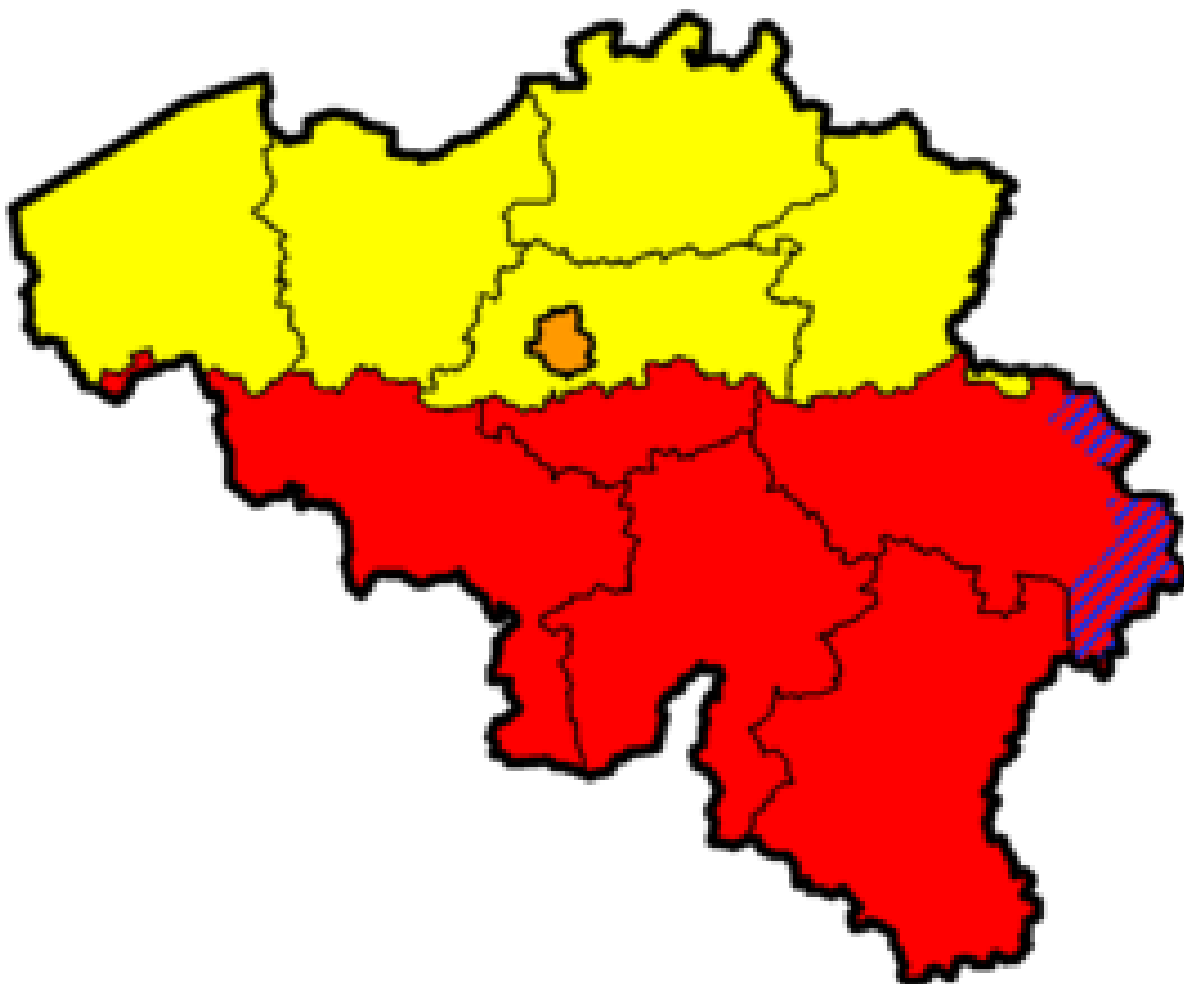
¹⁸⁵ Millió fő, illetve százalékos megoszlás az állami honlapok alapján, a megszűnt föderációk esetében pedig az utolsó népszámlálások szerint. Szerbia-Montenegró adatai Koszovó nélkül értendők, mert az ENSZ-igazgatás alatt álló tartományban nem tartották meg a 2002-es szerb népszámlálást. Becslések szerint Koszovó népessége 2002-ben 2,2 millió volt, nemzetiségi megoszlása pedig 92 % albán, 4 % szerb, 4 % egyéb. A montenegrói népesség nemzetiségi megoszlása is radikálisan megváltozott 1991 után, de ez már a többes identitás és a politikai trendek sajátos kapcsolatára mutat rá. Amíg ugyanis az 1991-es utolsó jugoszláv népszámláláskor a montenegrói lakosoknak csak 9 %-a vallotta magát szerb nemzetiségűnek, addig a 2003-as census idején már 32 %-a. A jelenség (egyik) magyarázata, hogy az etnikai montenegróiak egy része ezzel az „identitásváltással” is kifejezésre akarta juttatni a közös állam iránti lojalitását.

A függetlenségi népszavazások eredményei¹⁸⁶

	Az elszakadást támogatók aránya (%)
Szlovénia 1990	88,5
Horvátország 1991	93,8
Macedónia 1991	94,1
Bosznia-Hercegovina 1992	98,6
Montenegró 1992	36,2
Montenegró 2006	55,4
Szovjetunió 1991	23,6
Észtország 1991	77,8
Lettország 1991	73,7
Litvánia 1991	90,5
Ukrajna 1991	90,2
Quebec 1980	40,5
Quebec 1995	49,4

¹⁸⁶ A délszláv köztársaságok közül Szerbiában nem tartottak népszavazást. A horvátországi és a boszniai szerbek a köztársasági népszavazásokat bojkottálva külön voksoláson mondták ki saját elszakadásukat. A koszovói albánok ugyancsak saját külön voksolásukon (amelyről viszont a helyi szerbek maradtak távol) nyilvánították ki függetlenségi igényüket, a macedóniai albánok pedig bojkottálták az ottani referendumot. A 1991. március 17-i szovjet népszavazást a balti köztársaságok, Grúzia Örményország és Moldova nem tartották meg, viszont a kilenc többi köztársaság mindegyikében külön-külön is többséget kapott a föderáció megújítása (akkor még Ukrajnában is, ahol a Janajev-puccs után, december 1-én megismételt népszavazás – ezt mutatja a táblázat - már a függetlenségi tábor győzelmét hozta). Csehszlovákiában nem volt népszavazás.

Belgium régiói, tartományai, közösségei és nyelvi körzetei



Közösségek:

Flamand (sárga*)

Francia (vörös*)

Német (vörös-kék)

Régiók:

Flandria (sárga)

Brüsszel-Főváros (narancs*)

Vallónia (vörös, vörös-kék)

* Brüsszel lakosságának 85 %-a a Francia, 15 %-a a Flamand Közösséghez tartozik.

http://en.wikipedia.org/wiki/Communities%2C_regions_and_language_areas_of_Belgium

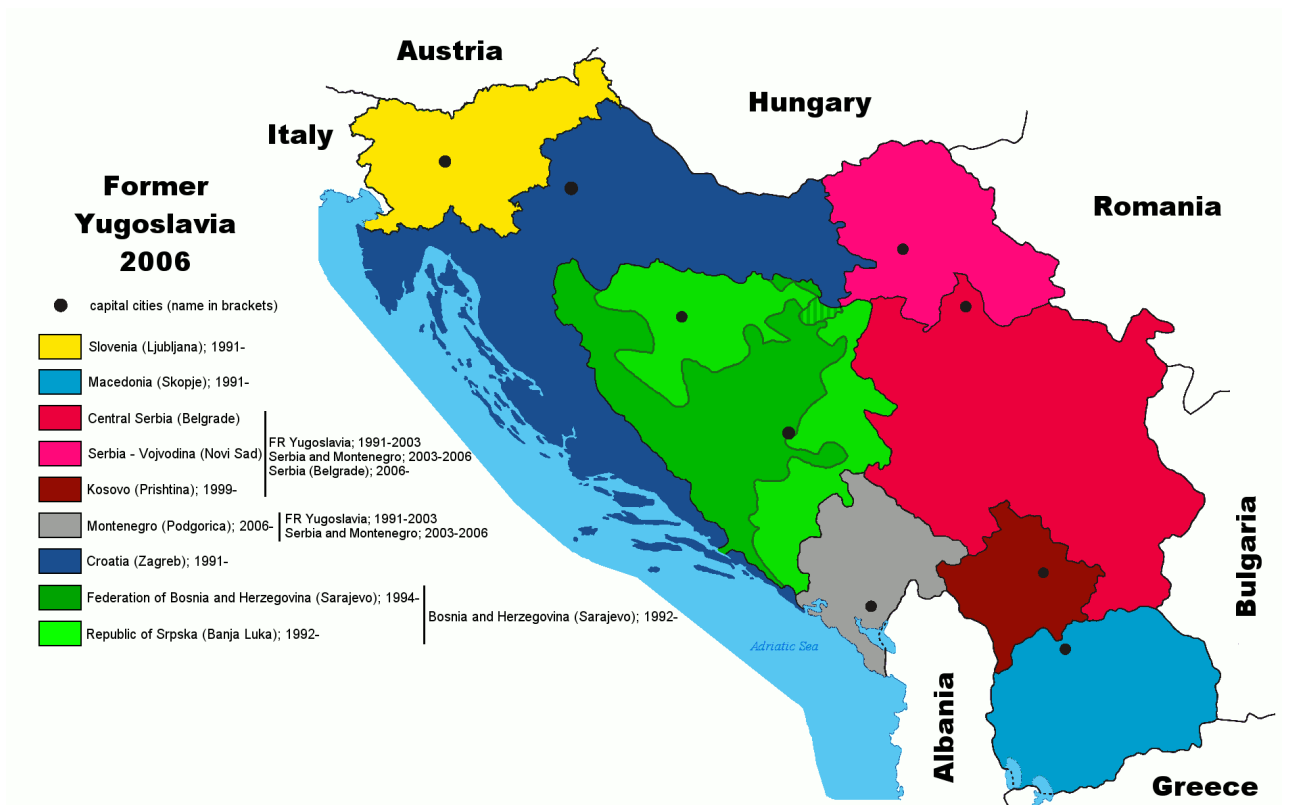
Svájc kantonjai és nyelvterületei

Geographical distribution of the languages of Switzerland (2000)



(a fehér vonalak jelölik a kantonhatárokat)

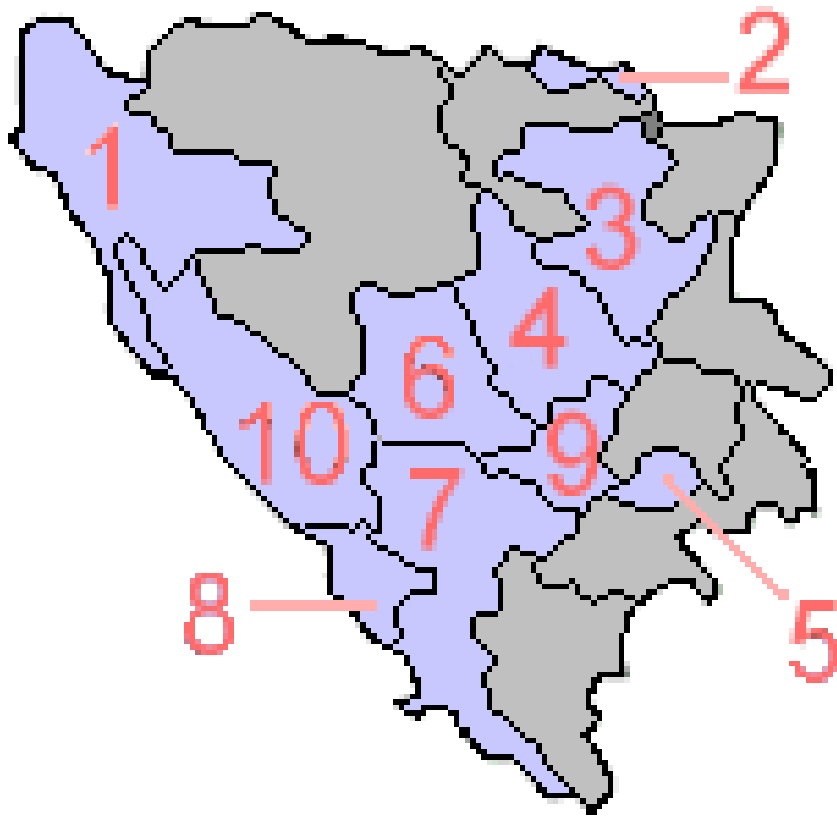
Jugoszlávia tagköztársaságai és tartományai



http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Former_Yugoslavia_2006.png

(A térkép tartalmazza Bosznia-Hercegovina két entitásának az 1995-ös daytoni szerződésben kijelölt határait, valamint – csíkozott jelöléssel – a brcko-i körzetet is)

A Bosznia-Hercegovinai Föderáció kantonjai



<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/73/CantonsofBosnia.PNG>

Bosnyák többségű kantonok: 1 – Una-Száva, 3 – Tuzla, 4 – Zenica-Doboj, 5 – Podrinje (Gorazde), 9- Szarajevó.

Horvát többségű kantonok: 2 – Posavina, 8- Nyugat-Hercegovina, 10 – Nyugat-Bosznia

Vegyeslakosságú kantonok: 6 – Közép-Bosznia, 7 - Hercegovina

A szovjet föderáció



http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Soviet_Union_Administrative_Divisions_1989.jpg

Az Oroszországi Föderáció szubjektumai



<http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Russian-regions.png>

Bibliográfia

A JKSZ programja. Fórum, Újvidék 1977.

A JSZNK, a JSZSZK és a JSZK alkotmányai. (újvidéki Fórum magyar kiadásai)

Az AVNOJ II. ülésének dokumentumai. Fórum, Újvidék 1974.

Almond, G. - Powell, B. (szerk.): Összehasonlító politológia. Osiris, Budapest 2003.

Arday L.: Reformok és kudarcok. BIP, Budapest 2002.

Állami honlapok az internetről.

Balogh A. (szerk.): Nemzet és nacionalizmus. Korona, Budapest 2002.

Banac, I.: The National Question in Yugoslavia. Columbia University Press, Ithaca-London 1984.

Bayer J.: A politikai gondolkodás története. Osiris, Budapest 1999.

Bebler, A.: A föderalista kommunizmus jugoszláv modellje. Európai Szemle 1992/3.

Beckmann-Petey, M.: Der jugoslawische Föderalismus. Oldenbourg, München 1990.

Bilandžić, D.: Moderna hrvatska povijest. Golden Marketing, Zágráb 1999.

Bozóki A.- Sükösd M. (szerk.): Anarchizmus. Századvég, Budapest 1991.

Bóka É.: Az európai egység gondolat fejlődéstörténete. Napvilág, Budapest, 2001.

Brubaker, R.: Nationalism Reframed. Cambridge University Press, Cambridge 1996.

Burgess, M.- Gagnon, A.G. (eds.): Comparative Federalism and Federation. Harvester-Wheatsheaf, New York 1993.

Burgess, M. (ed.): Federalism and federation in Western Europe. Croom Helm, London 1986.

Carr, E. H.: The Russian Revolution. From Lenin to Stalin 1917-1929. Macmillan, London 1979.

Chovanec, J.: A Csehszlovák Szocialista Államszövetség. Pravda, Pozsony 1979.

Ćović, B. (ur.): Izvori velikosrpske agresije. A. Cesarec, Zágráb 1991.

Čulinović, F.: Jugoslavija između dva rata I-II. JAZU, Zágráb 1961.

Denitch, B.: The Legitimation of a Revolution: The Yugoslav Case. New Haven 1976.

- Dimić, L.: Srbi i Jugoslavija. Stubovi kulture, Belgrád 1998.
- Dokic, D. (ed.): Yugoslavism: histories of a failed idea 1918-92. Hurst, London 2003.
- Dolmányos I.: A nemzetiségi politika története a Szovjetunióban. Kossuth, Budapest 1964.
- Duchacek, I.: Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics. Lanham, New York - London 1987.
- Duchacek, I. (ed.): Federalism and Ethnicity. (Journal of Federalism, 1977/4, Special Issue).
- Džaja, S.: Die politische Realität des Jugoslawismus. Oldenbourg, München 2002.
- Đilas, A. (ur.): Srpsko pitanje. Belgrád 1991.
- Đilas, A.: The Contested Country: Yugoslav Unity and the Communist Revolution 1919-1953. Columbia University Press, New York 1991.
- Đilas, M.: Tito. Molden, Bécs-München 1980.
- Đilas, M.: Memoiren I-II. (Der Krieg der Partisanen; Jahre der Macht.) Molden, Bécs-München 1977, 1983.
- Đilas, M.: Találkozások Sztálinnal. Magvető, Budapest 1989.
- Đodan, Š.: Hrvatsko pitanje 1918-1990. Alfa, Zágráb 1991.
- Đorđević, J. - Popović, S. - Kulić, D.: Federalizam i regionalizam. Rad, Belgrád 1987.
- Elazar, D. (ed.): Federal Systems of the World. Longman, Harlow 1991.
- Fekete B.: Adalékok az államkapcsolatok elméleti kérdéseihöz. Valóság 2004/1.
- Fira, A.: Moć i nemoć federacije. Fórum, Újvidék 1986.
- Forsyth, M. (ed.): Federalism and Nationalism. Leicester, L. University Press 1989.
- Frenkel, M.: Föderalismus und Bundesstaat I-II. Lang, Bern-Frankfurt-New York, 1984-1986.
- Gagnon, A.G. - Tully, J. (eds.): Multinational democracies. Columbia University Press, New York 2001.
- Gellner, E.: Nations and Nationalism. New York – Ithaca 1983.
- Glatz F. (szerk.): Proletárdiktatúrákból a polgári demokráciákba. MTA-TK, Budapest 1994.
- Griffiths, A. – Nerenberg, K. (eds.): Handbook of Federal Countries 2002. McGill – Queens University Press, Montreal - Kingston 2002
- Gyarmati Gy.: Föderációs törekvések a második világháború után. Politikatudományi Szemle 1992/2.
- Győri Sz. R.: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris, Budapest 2006.
- Halász I.: Az oroszországi föderalizmus. Jogtudományi Közlöny 1996/12.
- Hamberger J.: A Cseh és Szlovák Köztársaság szétválása. TLA, Budapest 1997.

- Hamberger J. - Szilágyi I.: Föderációk bomlása: Csehszlovákia és Jugoszlávia esete. Politikatudományi Szemle 2000/1-2.
- Hanák P.: Jászi Oszkár dunai patriotizmusa. Magvető, Budapest 1985.
- Heller, M. – Nyekrics, A.: Orosz történelem. Osiris-2000, Budapest 1996.
- Horvat, B.: Kosovsko pitanje. Globus, Zágráb 1988.
- Ilonszki G.: Westminsteri változatok - angolszász politikai rendszerek. Aula, Budapest 1998.
- Janda, K. - Berry, J.M. - Goldman, J.: Az amerikai demokrácia. Osiris, Budapest 1996.
- Jászi O.: A Monarchia jövője és a Dunai Egyesült Államok. Maecenas, Budapest 1988.
- Jelavich, B.: A Balkán története I.-II. Oiris, Budapest 1996.
- Johancsik J.: Politikai stabilitás és sokféleség: a belga rendszer az államreformok után. Társadalmi Szemle 1994/10.
- Joó R.: Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság. Kossuth, Budapest 1984.
- Jović, B.: Poslednji dani SFRJ. Politika, Belgrád 1995.
- Juhász J.: Két korszak határán. Tanulmányok Kelet-Európa jelenkortörténetéből. L'Harmattan – ELTE, Budapest 2007.
- Juhász J.: Volt egyszer egy Jugoszlávia. Aula, Budapest 1999.
- Kardelj, E.: Szocialista öngazgatás. Fórum, Újvidék 1976.
- Kardelj, E.: Visszaemlékezések. Fórum, Újvidék 1981.
- Kardos J. - Simándi I.(szerk.): Európai politikai rendszerek. Osiris, Budapest 2002.
- Karsai L.: Flamandok és vallonok. Kossuth, Budapest 1986.
- Kántor Z. (szerk.): Nacionalizmuselméletek. Rejtjel, Budapest 2004.
- Kántor Z. – Majtényi B. (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel, Budapest 2005
- Kocsis K.: Jugoszlávia - egy felrobbant etnikai mozaik esete. TLA, Budapest 1993.
- Kovács I.: (szerk.): Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány. KJK, Budapest 1980.
- Kovács I.: (szerk.): A Szovjetunió szövetségi alkotmányai. KJK, Budapest 1982.
- Kovács I.: (szerk.): Nyugat-európai alkotmányok. KJK, Budapest 1988.
- Kováč, D.: Szlovákia története. Kalligram, Pozsony 2001.
- Kövágó L.: A jugoszláv kommunisták föderációs nemzeti politikája. Kossuth, Budapest, 1988.
- Krausz T.: Bolsevizmus és nemzeti kérdés. Akadémiai, Budapest 1989.
- Krausz T.: A szovjet Oroszország. In: Font M. - Krausz T. - Niederhauser E. - Szvák Gy.: Oroszország története. Pannonica, Budapest 2001.

- Krausz T. – Sz. Bíró Z. (szerk.): Peresztrojka és tulajdonáthelyezés. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest 2003.
- Krisztov L.: A délkelet-európai népi demokráciák együttműködéséről (1944-48). Társadalomtudományi Intézet, Budapest 1972.
- Kukorelli I. (szerk.): Alkotmánytan. Osiris, Budapest 2003.
- Lampe, J.: Yugoslavia as History. Columbia University Press, New York 1996.
- Laufer, H. - Münch, U.: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. BpB, Bonn 1997.
- Lendvai F.: Közép-Európa-koncepciók. Áron, Budapest 1997.
- Lukic, R. - Lynch, A.: Europe from the Balkans to the Urals. The disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union. SIPRI - Oxford University Press, Oxford 1996.
- Maček, V.: Memoari. HSS, Zágráb 1992.
- Major N.: Jugoszlávia létrehozása; Jugoszlávia a második világháborúban. Múltunk 2004/1. és 2005/1.
- Marko, J. - Boric, T. (eds.): Slovenien - Kroatien - Serbien: Die neue Verfassungen. Böhlau, Wien – Graz - Köln 1991.
- McGarry, J. - O'Leary, B.: The political regulation of national and ethnic conflict. Parliamentary Affairs, 1994/1.
- Mesić, S.: Kako je srušena Jugoslavija. Mislavpress, Zágráb 1994. (magyarul: Jugoszlávia nincs többé. Helikon, Budapest 2003.)
- Mérei Gy.: Föderációs tervek Délkelet-Európában és a Habsburg-Monarchia. Kossuth, Budapest 1965.
- Molnár I. J.: Kanada és a Québec-kérdés. Logod Bt., Budapest 1996.
- Musil, J. (ed.): The End of Czechoslovakia. CEU Press, Budapest – London - New York 2000.
- Naimark, N. M. – Case, H. (ed.): Yugoslavia and its Historians, Stanford University Press, Stanford 2003.
- Niederhauser E.: A nemzeti megújulási mozgalmak Kelet-Európában. Akadémiai, Budapest 1977.
- Niederhauser E.: Csehszlovákia és Jugoszlávia létrejötte s megszűnése. Múltunk 1993/2-3.
- Oplatka A. - Szalayné S. E. (szerk.): A többnyelvűség svájci modellje. Osiris, Budapest 1998.
- Ormos M.: Közép-Európa – Volt? Van? Lesz? Napvilág, Budapest 2007.
- Palotás E.: Kelet-Európa története a 20. század első felében. Osiris, Budapest 2003.
- Palotás E.: A horvát-szerb államközösség Tito Jugoszláviája előtt. Társadalmi Szemle 1992/5.

- Pašić, N. (szerk.): A szocialista öngazgatás Jugoszláviában. Fórum, Újvidék 1976.
- Perović, L.: Od centralizma do federalizma. Globus, Zágráb 1984.
- Petranović, B.: The Yugoslav experience of Serbian national integration. Columbia University Press, New York 2002.
- Petranović, B.: Istorija Jugoslavije 1918-1988. I-II-III. Nolit, Belgrád 1988.
- Petranović, B. - Zečević, M. (urs.): Jugoslovenski federalizam: Ideje i stvarnost. I-II. Rad, Belgrád 1987.
- Petranović, B. - Zečević, M. (urs.): Jugoslavija 1918-1988. Tematska zbirka dokumenata. Rad, Belgrád 1988.
- Piljevic, D. (ur.): Jugoslovenska država 1918-1998. Belgrád 1999.
- Pipes, R.: The Formation of the Soviet Union. Communism and Nationalism 1917-1923. Harvard University Press, Cambridge 1954.
- Pipes, R.: Az orosz forradalom története. Európa, Budapest 1997.
- Pribičević, S.: Diktatura kralja Aleksandra. Globus, Zágráb 1990.
- Ramet, S. P.: Nationalism and federalism in Yugoslavia 1962-1991. Indiana University Press, Bloomington-London 1992.
- Riker, W.: Federalism: origin, operation, significance. L. Brown, Boston 1964.
- Romsics I. (szerk.): Integrációs törekvések Közép- és Kelet-Európában a 19-20. században. TLA, Budapest 1997.
- Romsics I.: Nemzet, nemzetiség és állam Kelet- Közép- és Délkelet-Európában a 19-20. században. Napvilág, Budapest 1998.
- Sajti E. (szerk.): Jugoszlávia 1918-1941. JATE, Szeged 1989.
- Sajti E.: Nemzettudat, jugoszlávizmus, magyarság. JATE, Szeged 1991.
- Schöplin Gy.: Hatalom, etnikum és kommunizmus Jugoszláviában. Politikatudományi Szemle 1992/2.
- Sekelj, L.: Lehetséges-e a békebeli Jugoszlávia? Társadalmi Szemle 1994/7.
- Shoup, P.: Communism and the Yugoslav National Question. Columbia University Press, New York-London 1968.
- Smith, A.: The Ethnic Origins of Nation. Blackwell, Oxford 1986.
- Smith, G. (ed.): Federalism: the multiethnic challenge. Longman, London 1995.
- Sokcsevits D. - Szilágyi K. - Szilágyi I.: Déli szomszédaink története. Bereményi, Budapest é.n. (1994)
- Spira Gy.: Kossuth és alkotmányterve. Csokonai, Debrecen 1989.
- Stavrianos, L.: Balkan Federation: A History of the Movement toward Balkan Unity in Modern Times. Hamden, Connecticut 1964.
- Stojadinović, M.: Ni rat ni pakt. O. Keršovani, Rijeka 1970.

- Stojanović, S. (főszerk.): A JKSZ története. Fórum, Újvidék 1985.
- Stoliarov, M.: Federalism and the dictatorship of power in Russia. Routledge, London 2003.
- Strugar, V.: Jugoslavija - federacija i republika. Narodna Knjiga, Belgrád 1976.
- Szarka L.: A szlovákok története. Bereményi, Budapest é.n. (1994)
- Szarka L.: Kisebbségi léthelyzetek, közösségi alternatívák. Lucidus, Budapest 2004.
- Szilágyi I.: Az önálló és demokratikus Szlovénia létrejötte. TLA, Budapest 1998.
- Tašić, P.: Kako je ubijena druga Jugoslavija. Szkopje 1994. (szerzői kiadás)
- Taucar, C. E.: Canadian federalism and Quebec sovereignty. Lang, New York 2002.
- Toldi F.: A jugoszláv állam kialakulása és felbomlása. Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995.
- Tóth K. (szerk.): Kelet-Európa új alkotmányai. JATE, Szeged 1997.
- Wheare, K. C.: Föderative Regierung. C.H. Beck, München 1959.
- www.federalism.ch (Institute of Federalism, University of Fribourg, Switzerland).
- www.forumfed.org (Forum of Federations, Ottawa, Canada).
- www.uni-tuebingen.de/ezff (Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Universität Tübingen, Deutschland).