

# A MACEDÓNIAI ETNIKAI KÖZÖSSÉGEK EGYÜTTÉLÉSE. AZ OHRIDI KERETMEGÁLLAPODÁS, MINT KISEBBSÉGVÉDELMI MODELL. TAPASZTALATOK, ÉRTÉKELESEK

*Póka Ferenc*

## 1. Előzmények

A Macedón Köztársaság belső folyamatait – az állami berendezkedést átalakító alkotmánymódosítások után – a társadalmi, politikai és gazdasági élet demokratikus átalakítását szolgáló törvények megalkotásán és gyakorlati végrehajtásán keresztül a 2001 augusztusában aláírt Ohridi Keretmegállapodás (OKM) határozza meg. Az OKM fegyveres küzdelemben kicsúcsosodott, az ország dezintegrálódásával fenyegető, az egész térség stabilitását veszélyeztető több hónapos válságidőszakot zárt le.

A 2001. évi válság, az a körülmény, hogy az ország egyes körzetekben fegyveres összetűzésekkel szembesült kétségtelenül váratlanul érte mind a macedón vezetést, mind a nemzetközi szervezeteket, hiszen Macedónia függetlenségének kikiáltása után a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság volt tagköztársaságai között – Szlovénia mellett – a nemzeti közösségek békés együttélésének jó gyakorlatát mutatta. A pozitív értékelésben például a Szerbiához képest pozitív viszonylagosság is szerepet játszott. Nagy bizonyossággal állítható tehát: abban, hogy a macedóniai albánok előbb politikai eszközökkel, később fegyveres erővel léptek fel kisebbségi, sőt nemzeti jogaik védelme, érvényre juttatása érdekében a Macedónia állam- és alkotmányjogi helyzetében meglévő ellentmondások, sőt igazságtalanságok, az emberi, kisebbségi és nemzeti jogok érvényesítésében jelentkező gyakorlati problémák mellett külső hatások, tényezők és erők, elsősorban a koszovói albánok is szerepet játszottak.

A történelmileg megoldatlan albán kérdés okozta feszültség Koszovó, majd Dél-Szerbia után megrázta Macedóniát is. A probléma lényege abban állt és áll, hogy – látva a soknemzetiségű államoknak a múlt század végén bekövetkezett szétesését és helyükön független, nemzeti jellegű államok létrejöttét – az albánság a saját nemzeti egyesülésének programját is csak hasonló módon tudja elképzelni. Megfontolt és érvekkel alátámasztott magyarázat lenne szükséges annak igazolására, hogy miért éppen az öt országban élő albánoktól lenne elvárható a nemzeti céljaikról való lemondás. Az albánok törekvései azonban minden irányban sértik a szomszédok érdekeit, és ellenállásukba ütközik, de súlyos kihívást jelent a nemzetközi jog mai alapelveivel, a „forró” helyi háborúk elkerüléséhez fűződő nemzetközi érdekekkel szemben is. 2001 óta ráadásul fontosabbnak értékelt ügyek szorították háttérbe az albán, vagy csak a koszovói kérdés rendezését. Ebben a tekintetben éppen az elmúlt évben kezdődött folyamatok, vagyis döntően a koszovói státustárgyalások érdemi változást vetítenek előre.

2001 augusztusára egyértelművé vált, hogy a macedónok és albánok külső beavatkozás, közvetítés nélkül nem képesek békés megoldást elérni. A macedóniai instabilitás által okozott térségi feszültség miatt, illetve az 1999. évi koszovói beavatkozás sikerét követően a nemzetközi közösség sem nézhette tétlenül a mind fenyegetőbbé váló fegyveres küzdelem kiszélesedését. A macedónok kényszeredetten bár, de megértették, hogy az albán nemzeti és emberi jogi követeléseket nem háríthatják el az állam szétesésének veszélye nélkül, illetve a nemzetközi közösség semmiképpen nem fogadja el a helyzet túlreagált, fegyveres eszközökkel, erőszakos módszerekkel való – eredményességét tekintve ráadásul számukra is kockázatos – kezelését. A macedóniai albánok viszont belátták, hogy az adott körülmények között céljaikat csak Macedónia nemzetközileg elismert szuverenitása és területi egysége elismerése mellett, annak keretei között érhetik el, mert a nemzetközi közösség ennél többet nem tolerál.

Az OKM ilyen körülmények között született, és kétségtelen, hogy a macedónok tettek engedményeket, ezért politikai pártjaik, de politikai hovatartozásuktól függetlenül a lakosság jelentős része egyaránt inkább nagyobb, mint kisebb kudarcként élte meg a megállapodást. A hagyományos, többségi nemzeti dominancia nézőpontjából tekintve, de tényszerűen is igaz, hogy az OKM a mai nemzetközi normák legfelső határán biztosítja a nemzeti kisebbségek egyéni és közösségi jogait. Ilyen megállapodást a macedón politikai pártok és a közvélemény saját jószántából valószínűleg sohasem fogadott volna el. Különösen magyar szemmel nézve figyelemre méltó, hogy míg az EU Alkotmányos Szerződésének bevezetőjébe nagy diplomáciai erőfeszítéseink ellenére is csak a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosítására vonatkozó mondat kerülhetett be, addig Macedóniában az EU, illetve a nemzetközi közösség támogatásával a nemzeti kisebbségek védelmének összehasonlíthatatlanul előrehaladottabb rendszere épül/épült ki.

A precedensnek minősíthető OKM olyan értékeket rögzített a nemzeti kisebbségi jogvédelemben, amelyek „elterjesztése”, kodifikálása az Európai Unió keretei között a magyar diplomácia komoly feladata lehet. Ez az ellentmondás – uniós főszabály/macedóniai gyakorlat – még nem kapott kellő figyelmet, szakértőkön és kutatókon, tudományos körökön kívül mélységében, politikai megközelítésben nem foglalkoztunk vele. Ebben a tekintetben azonban a magyar érdekeknek talán most mégis inkább a tudomásulvétel, és nem ennek az ellentmondásnak a lendületes tudatosítása, ugyanakkor az OKM végrehajtásának eredményessége, a soknemzetiségű, demokratikus és működőképes Macedón Köztársaság megteremtése felel meg.

Az OKM-el kapcsolatos macedón és albán álláspontot befolyásolja ugyan az a tény, hogy az annak képviselőitében megnyilvánuló adott politikai erő a kormányhoz, vagy az ellenzékhez tartozik, de mindenképpen ellentmondásosnak, megosztottnak értékelhető nemcsak a macedón többség, hanem az albán kisebbség viszonya is ehhez az alapvető fontosságú dokumentumhoz. Az OKM teljesítése során jelen volt az őszinte meggyőződés hiánya, csak a nemzetközi nyomásra, vagy a nemzetközi elvárásoknak való megfelelés kényszere alapján történő cselekvés.

- Így macedón kormánypártok (SZDSZM és LDP) a kötelezettségeket letudottnak tekintették a törvényhozási aktusokkal, közömbösség, vagy akár ellenállás tapasztalható azok gyakorlati megvalósítását illetően, ellenzéki oldalon viszont (VMRO-DPMNE és LP) az OKM-ben megfogalmazott, úgymond „terroristáknak tett engedményektől” való nyílt visszalépés igénye is felmerült.
- Az albán ellenzéki pártok (DPA, PDP) indokolatlan elégedetlenséget, sőt ellenséges megközelítést mutatnak az OKM-mel szemben, az általa megfogalmazott víziót megvalósíthatatlannak tekintik, és föderációs berendezkedést követelnek. Az albán kormánypárt (DUI) az OKM-mel kapcsolatos pozitív értékelését kimondta, de megközelítései olyan benyomást is keltenek, mintha az OKM végrehajtása olyan célt jelentene, amihez közelíteni, de elérni sohasem lehet.
- Mindkét oldal politikai szélsőségesei folyamatosan az OKM erodálására törekednek, csak éppen ellentétes irányban. A macedónok messzemenően eltúlzottnak tekintik, míg az albánok kevésnek értékelik.
- Különböző írott és elektromos sajtóorgánumok is nem kívánatos szerepet vállalnak az esetenkénti hangulatkeltésben az OKM ellen.

## 2. Magyarország, illetve az EU a következő álláspontot alakította ki az Ohridi Keretmegállapodás jelentőségével és végrehajtásával kapcsolatban

- Macedónia demokratikus átalakulásának, euroatlanti integrációs szándékai megvalósításának nincs más útja, mint az OKM kölcsönösen jó szándékú, korrekt megvalósítása valamennyi érintett aktív közreműködésével. Az ország NATO-, majd EU-tagsága politikai kritériumainak meghatározó eleme az OKM teljes körű végrehajtása.
- Az OKM jogok és köteleességek szerves szintézise. Macedónia minden nemzeti közösségének, nemcsak a macedón és az albán, de az összes többi felelősségvállalásán, felelős magatartásán és politizálásán, egymás iránti türelmén és toleranciáján múlik annak sikere. Az OKM olyan kompromisszum, amely nemzetiségi eredettől függetlenül egyaránt szolgálja kormány és ellenzék, többség és kisebbség érdekeit.
- A macedónoknak tudatában kell lenniük, hogy az OKM közös európai értékeket tükröz, és egybeesik távlati érdekeikkel, nem veszélyezteti jogos igényüket a stabilitásra. Albán részről annak van aktualitása, hogy elfogadják: a nemzetközi (európai) kisebbségi jogalkotás kereteit nem léphetik túl és kontraproduktív lehet szétfeszítésének, illetve rájuk vonatkozóan egyedi elbírálásnak a szorgalmazása.
- A macedón tényezőktől elfogadhatatlan az ország biztonsági érdekeire, területi egységére és integritására való hivatkozás az OKM végrehajtásának lassításakor vagy annak szűkített értelmezésekor. Megengedhetetlen ugyanakkor a folyamatos albán elégedetlenségi politika is, az OKM valós eredményeinek megkérdőjelezése. Az OKM ugyanis rögzíti azt is, hogy az aláírók, így a macedóniai albánok kötelezettséget vállaltak Macedónia területi épsége, szuverenitása, az állam egységes jellegének védelmére.
- Az EU teljes mértékben elkötelezett az OKM közös (macedón, albán és nemzetközi) érdekeket, az ország és a térség stabilitását szolgáló végrehajtása mellett. A szervezet jövőbeni tagjaként nem képzelhető el más Macedónia, csak az, amelyik az OKM-re épül, amelyik azt valósítja meg. Ezért az EU nem tolerálhat, és nem fogadhat el semmiféle ezzel ellentétes nyílt vagy áttételes törekvést.
- Az EU üdvözlí, és nagyra értékeli az OKM megvalósításában eddig elért eredményeket, támogatja mindazokat, akik alkotó részesei voltak ennek a folyamatnak. Nem számíthatnak segítségére, sőt türelmére sem olyan politikai erők, függetlenül nemzeti jellegüktől, amelyek akadályozzák a nemzeti megbékélést, a demokratikus átalakulás kiteljesítését, a reformokat, a Macedónia valós viszonyainak megfelelő jogállam létrehozását.

### 3. Az OKM kisebbségvédelmi szempontú rövid értékelése

2001-ig tehát a macedóniai kisebbségi politikát és a kisebbségek helyzetét a nemzetközi közösség alapvetően rendben lévőnek értékelte, nem feltétlenül a tényleges helyzet elemzése, hanem inkább a pozitív viszonylagosság okán. Macedónia – Szlovénián kívül – a volt jugoszláv utódállamok között valóban előremutató gyakorlatot mutatott, és a kisebbségi kérdés nem jelent meg olyan feszültségi tényezőként, amely aztán hirtelen fordulattal az ország stabilitását és létét fenyegető fegyveres küzdelemmé váltott ki.

- 2001 óta a Macedón Köztársaság belső helyzetének alakulása, stabilitásának és nemzetközi helyzetének erősödése, a reformok kibontakozása, az ország euroatlanti integrációs csatlakozása kizárólagosan az Ohridi Keretmegállapodás (OKM) rendszerében írható le, ennek végrehajtása jelenti a közelmúltat, a jelent és a jövőt is. Az OKM lényege: a többségi nemzet és egy jelentős számarányú nemzeti kisebbségi

közösség közötti megállapodás alapján olyan többnemzetiségű, demokratikus jogállam megteremtése, amely az alkotmány és a törvényes rendelkezések szintjén, illetve a gyakorlatban is biztosítja a kisebbségek államalkotó jogának kimondását és érvényesítését, valamint a számarányuknak megfelelő érdemi képviselést a társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális élet, az államigazgatás és állami intézmények teljes struktúrájában.

- Értékelésünk szerint az OKM legnagyobb negatívuma, hogy fegyveres küzdelem előzte meg, végső soron nem tekinthető szerves fejlődés eredményének, vagyis a többségi nemzet és a nemzeti kisebbségi közösségek értékalapú, őszinte, elvi felismeréseken nyugvó megállapodásának. (Ebben a tekintetben azonban igaztalan lenne a macedónok és az albánok elítélő bírálata, hiszen vajmi kevés pozitív ellenpéldát sorolhatunk fel az európai gyakorlatból.) Az OKM érdekeken, illetve azoknak a nemzetközi közösség közvetítésével, nyomásgyakorlásával történt egyeztetésén nyugszik.
- Úgy tűnik, hogy az OKM nem illeszthető be valamiféle „klasszikus” kisebbségvédelmi rendszerbe, annál bizonyos mértékig több, de kevesebb is. A kisebbségvédelmet ugyanis magának az államnak az alkotmányos és jogi átalakítása révén szavatolja, ugyanakkor nem nevesíti a kisebbségvédelem alapvető eszközének tekintett autonómiát. Ellenkezőleg: a macedóniai állam egységére, szuverenitására és területi sérthetetlenségére helyezi a hangsúlyt. Másrészt viszont a kisebbségek politikai képviselete, arányos részvétele, nemzeti öntudata, anyanyelvi és kulturális identitása megőrzése érdekében az európai és nemzetközi gyakorlat magas szintjén áll, sőt olyan elveket és megoldásokat is magával hozott, amelyek még nem váltak az EU kisebbségvédelmi politikájának részévé sem (pl. a kisebbségi nemzetiségi közösségek, a közösségi jogok elismerése). Az OKM – bár az adott macedóniai körülmények között született és sajátos megoldásnak tekinthető – magában hordozza annak esélyét is, hogy sikeres végrehajtása révén a nemzetközi kisebbségvédelmi jogrendszer részévé, precedenssé változik.
- Megvalósulhat-e ez az esély, vagyis az OKM az adott országban betöltött politikai jelentőségén, a térség stabilitásának erősítéséhez való hozzájárulásán túl, kezelhető-e mint a kisebbségvédelem jelentős és előremutató, más országokban is alkalmazandó politikájaként és gyakorlataként?

#### 4. Az OKM végrehajtása, a modell-értékűség kérdése

Az OKM végrehajtásának törvényhozási szakasza 2005 októberében lezárult. Eddig az időpontig az OKM-ben előírt kötelezettségek teljesítésének kettős jellege, illetve kettős szintere volt: a törvények megalkotása a parlamentben, ezzel párhuzamosan a végrehajtás a központi kormányzat és a helyi igazgatás szintjén. A nemzeti jelképek használatáról rendelkező törvény megalkotásával lezárult az OKM-hez kötődő törvényhozási munka. Ezt ugyan albán részéről – kormánypárti és ellenzéki oldalról egyaránt – vitatják és sürgetik a nyelvhasználatról szóló törvény megalkotását is. Macedón részről a nemzetközi közösség támogatásával elvi szinten nem zárkóznak el e törvény elfogadásától, de ezt a kötelezettséget nem eredeztetik az OKM-ből. A parlamenti választások közeledtével nincs esély a megállapodásra.

Az aláírás ötödik évfordulójához közeledve az OKM teljesítése most már a gyakorlati végrehajtásra „szűkül”. Ez azonban a legkevésbé sem csökkentette a feladat jelentőségét és nehézségét.

Macedónia az OKM-utáni politikai fejlődési szakaszba lépett. Ennek látványos igazolásának tekinthető az a tény, hogy a 2006. február 17-én a szkopjei parlamentben elmondott beszédében Jose Manuel Barroso – a korábbi hasonló alkalmakkal ellentétben – tételesen már nem említette az Ohridi Keretmegállapodást, csak általánosságban szólt az alkotmány módosításáról, a

jogalkotás, az igazságszolgáltatás átalakításáról, az eredményekről, és a követelményekről. Az OKM ezzel nagyszerűen beépült a Macedón Köztársaság állami, politikai, társadalmi, fejlődésébe, jogalkotásába és napi gyakorlatába, átadta a benne foglalt „élhető és tápláló erőt”. Minden valószínűség szerint elhalványul, sőt el is vész „mindenek fölöttisége” a belpolitikában, alapvető feltétel jellege Macedónia integrációs törekvései megvalósulásában, mégis ez sikerének egyik legfontosabb bizonyítéka. Ez a folyamat nem zajlik le egyik napról a másikra, gyorsasága a különböző politikai erőknek a végrehajtás iránti elkötelezettségétől, az állami és önkormányzati intézmények munkájának hatékonyságától, a társadalmi közvélekedés alakulásától, a nemzeti közösségek közötti megbékélés előrehaladásától, illetve a nemzetközi és térségi politikai fejleményektől is függ. Ezzel összefüggésben említésre méltó az a tény, hogy a parlamenti választások előtti és a kormánykoalíciós találgatások kivétel nélkül axiómaként kezelik, hogy a jövőbeni kormányban albán politikai erők is képviseltetnie kell magát. Az elmúlt években alkalmanként, szinte kivétel nélkül albán fegyveres csoportok megjelenése által okozott belpolitikai feszültségek miatt lábra kaptak „macedón nagykoalíciós” találgatások. Ezek azonban inkább csak az albán politikai erők hatékonyabb válságmegoldási közreműködésének kiváltását szolgálták, mint tényleges politikai alternatívák felvázolását, és gyorsan lekerültek napirendről, vagy átadták a helyüket hasonlóan irreálisnak bizonyult, de már az albán pártokkal is számoló koalíciós találgatásoknak.

Az OKM minta jellegét különösen Koszovó vonatkozásában érdemes vizsgálni. Magát az alaptézist, vagyis azt, hogy az OKM modell értékű és a térség más országaiban is használható. Az Európai Bizottság elnöke fenti beszédében is rögzítette: az OKM több olyan alapvetően fontos és modern kisebbségvédelmi megállapodást tartalmaz, amelyek Koszovóban is alkalmazhatóak. Néhány szempont ezzel kapcsolatban:

- Az OKM koszovói alkalmazhatóságának elismerése az EU részéről közvetetten, de kétségtelenül a tartomány függetlenségét prejudikálja, hiszen az OKM világosan rögzíti Macedónia függetlenségének, területi épségének és szuverenitásának sérthetetlenségét, azok védelmét minden nemzeti közösség kötelességévé teszi. A demokratikus és többnemzetiségű Macedónia ebből a szempontból valóban modellként állítható a koszovói albánok és szerbek elé. Taktikai szempontból jelentősége van annak, hogy a Koszovóban győztes albánok nem utasíthatnak el egy olyan, más országban sikeresen alkalmazott mintát, amelynek kedvezményezettjei szintén albánok, és amelynek eddigi eredményeit pristinai politikusok már több alkalommal elismerték, sürgetve a következetes és teljes végrehajtást. Az eddigi elemzések arra irányultak, hogy milyen negatív hatással lehet Koszovó függetlensége a térség, annak részeként Macedónia stabilitására. Az OKM, a macedóniai modell gyakorlati és érdemi lehetőséget ad arra, hogy Macedónia, illetve tevőleges létrehozói, végrehajtói és ellenőrző szerepe révén a nemzetközi közösség gyakoroljon hatást Koszovóra.
- Az OKM magyar szempontból is egyik legfontosabb eleme a nemzeti kisebbségi közösségek létének elismerése.
- A balkáni térségben két olyan modell létezik – mindegyik a nemzetközi közösség tevőleges közreműködésével született –, amelyek nemzeti, etnikai és vallási közösségek fegyveres összecsapásait követően az együttélés biztosítása érdekében születtek. Világosak a különbségek a történelmi előzményeket, a konkrét történéseket és folyamatokat, a polgárháborús konfliktus mélységét és az általa okozott tragédiákat illetően. Most mégis ezen modellek más országokban való alkalmazhatósága a kérdés. A válasz kidolgozásakor több szempontot kell figyelembe venni.
- A Dayton-modell a háború eredményeként kialakult területi elkülönülést rögzítette, a nemzeti és vallási közösségek együttélését földrajzi egységeik, kantonjaik biztosítékával a hátuk mögött, bonyolult államszervezeti eszközökkel és megoldásokkal biztosította. A modell ezért inkább elválasztó jellegűnek tűnik, vagyis úgy igyekszik a nemzeti gyűlölettel, az összecsapásokkal szembeszállni, hogy földrajzilag megakadályozza azok

kialakulását és kitörését, és a föderáció szintjén teremt törvényi és alkotmányos biztosítékokat.

- Az OKM nem a földrajzi szétválasztásra összpontosít. Modernebbnek, sőt demokratikusabbnak és európaibbnak is tekinthető a „balkánibbnak” mondható Dayton-moddal szemben. Az OKM sem tagadja a Macedóniában is releváns és jól körülhatárolható a település- és etnikai földrajzi realitásokat, de nem tekinti kezelendő ügynek, miután leszögezi az ország területi épsége iránti, minden nemzeti közösségre vonatkozó kötelezettséget.
- Az OKM a kisebbségvédelmet a modern euroatlanti értékek közé tartozó szubszidiaritással, a decentralizációval, a nemzeti és etnikai közösségeknek az állami, gazdasági, társadalmi élet minden területén, és szintjén biztosított megfelelő képvisellel irányozza elő. Mint jeleztük, nem foglalkozik autonómiával, ezzel a kisebbségvédelem olyan elemét nem emeli a rendszerbe, amellyel szemben mind Európában, mind az Egyesült Államokban, már létező sikeres autonómia-modellek ellenére súlyos fenntartások tapasztalhatóak.
- A decentralizáció megvalósításakor macedón részről kétségtelenül a legnagyobb félelmet az jelentette, hogy az albán és koszovói határ mentén kialakul az albán többségi önkormányzatok rendszere, a későbbiekben esetlegesen területi szövetsége. Ezzel legálisan teremthetők a szecesszió feltételei. Jellemző az is, hogy a koszovói albánok a decentralizációs vitában a szerbeknek tulajdonítanak hasonló törekvéseket. A decentralizáció európai értékeinek felismerését a nemzeti szempontú megközelítés háttérbe szorítja.
- Elméletileg a kisebbségi érdekvédelem területén hasznosabbnak tűnik az a modell – ebben az esetben az OKM –, amely a döntéshozatal minden szintjén megfelelő kisebbségi képviselést, ezáltal a döntésekben való részvételt biztosít, mint az olyan területi autonómia, amely pénzügyi szempontból, decentralizáció hiányában, a központi döntésektől függ. Ott viszont a kisebbségek nem jutnak érdemi szerephez. Igazán eredményesnek a hatékony decentralizáció alapján létrejött önkormányzatok területi szövetkezése tekinthető, még akkor is, ha azt nem nevezik területi autonómiának.
- További részletes konkrét elemzésre van szükség. A fentiek alapján is már joggal tehető a következő megállapítás: az OKM által létrehozott nemzeti együttélési és nemzeti kisebbségi védelmi modell alkalmazható Koszovóban, illetve azt, vagy arra épülőt kellene ott létrehozni.