Vojislav Stanovčić

AZ ETNIKAI FÖDERALIZMUS ÉS A TÖBBSÉGI URALOM ELVE

Korunkban sok ország küszködik ugyanazzal a nagy gonddal: hogyan lehetne jogilag, intézményesen és gyakorlatilag megoldani azokat a problémákat, amelyek az etnikai, nemzeti, vallási, nyelvi és már hasonló különbségek miatt vetődnek fel a lakosság körében. A könnyebb megoldás kedvéért egyes országok a földeralizmus mellett döntöttek, és több más ország is ennek lehetőségét latolgatja a nemzetiségi viszonyok javítása, az érdekek egyeztetése és az ellentétek elkerülése vagy enyhítése érdekében, de azért is, hogy megszüntessék az egyik csoportnak a másik fölötti uralmát, vagy elkerüljék ennek veszélyét. Az ilyen megoldások, elképzelések, javaslatok célja, hogy a különböző csoportok társakká váljanak az együttes politikai közösségben (gyakran használt szintagmája ennek a fogalomnak a „federal partnership"), s hogy mérsékeljék közöttük az összeütközéseket és feszültségeket, hiszen az egyes országokon belül, vagy az országok között bekövetkező etnikai jellegű összetűzések (melyeket gyakran „segmental cleavages"-ként kezelnek) döntő módon befolyásolhatják a világ politikai térképét.

A kölcsönös etnikai viszonyok, természetükből adódóan, rendkívül szövevényesek, amelyeknek következményei kölcsönösen hasznosak és gyümölcsözők, de tragikusak is lehetnek. Egyfelől, a különböző kultúrák kölcsönhatásából újabb civilizációs vívmányok születhetnek. Másfelől, az etnikai jellegű összeütközések a világ sok pontján véres leszámolásokba torkollnak. Az efféle konfliktusok feloldásának lehetősége szempontjából a föderalizmus külön figyelmet érdemel. A célok és követelések értékelésének, szabály szerint, egyik fontos mércéje, hogy azt, amit maguknak követelnek, másoknak is szavatolják-e, vagy olyan státusba akarnak kerülni, amit másoktól megtagadnak (kifejezetten vagy hallgatólagosan). A felkínált megoldás univerzalizációjának lehetősége tehát fontos kritériuma a tartalmi értékelésnek, a megoldás jellegének és elfogadhatóságának – legalábbis elméleti szempontból. A történelem tanúsága szerint a különféle (kereskedelmi, területi, vallási és az egyéb különbségekből eredő) érdekösszeütközéseknek kiemelkedő szerepük van a bekövetkező politikai viszályok kialakulásában még akkor is, ha minden etnikai csoport azonos politikai és alkotmányjogi helyzetben (státusban) van. Számos történelmi adat bizonyítja, hogy a puszta hatalmi harc, melyben az

elitréteg játssza a fő szerepet, egyik legfőbb forrása az összeütközéseknek. Ma terjedőben van az a véleménye, hogy a föderalizmus egyik eszköze lehet az érdekösszeütközések intézményes feloldásának, különösen, amikor az érdekek presztizsjellegűek. Megakadályozhatja vagy felszámolhatja ezeket az összeütközéseket az etnikai autonómiák különböző fokozatainak bevezetésével, amit az etnikai föderalizmus magában foglal a jog (alkotmány) uralmának alkalmazásával egy hatékony és demokratikus közösségben, a szövetségi államban.[1]

A föderalizmus, egyebek között, nagyon alkalmas eszköze a különféle regionális, etnikai, művelődési, politikai, néhol vallási és egyéb formájú autonómiák és érdekek egyensúlyban tartásának is, életre keltve ezáltal azt a szélesebb közösséget, amelynek meghatározott számú közös feladatot kell ellátnia. A föderalizmus a különbözőség és az egység biztosítéka. Ennek legfőbb előfeltétele az egyensúly fenntartása. A neves francia filozófus és tudós, Blaise Pascal mondta, hogy egység nélkül a különbözőség anarchiába vezet, a különbözőség nélküli egységnek pedig despotizmus a vége. Ez nagyon hasonlít arra, amit egy hasonlóan ismert német filozófus és matematikus, Gottfried von Leibnitz állapított meg: „Az egység igazi fogalma nem ellentétes a sokféleség fogalmával; mi több, magában foglalja a sokféleséget, és annak intellektuális kifejezésére törekszik". Mint ahogyan a modern föderalizmussal folytatott kísérletek kezdetén hangsúlyozták: a föderalizmus lehetővé teszi a kisebb közösségekben elterjedtebbnek tekinthető demokratikus (republikánus) belső rendszer kombinálását a nagy államokra jellemző erővel, amely képes legyőzni a külső agressziót. Ez volt Montesquieu és Rousseau eszméje is, amely megihlette az amerikai föderalizmus megalapítóit.

Az etnikai föderalizmusban, normatív értelemben, olyan államberendezésként alkalmazzák a föderalizmust, amelynek politikai rendszere az etnikai csoportok autonómiájához alkalmazkodik, javítja helyzetüket, vagyis érvényre juttatja az etnikai csoportok művelődési, történelmi, közoktatási és egyéb sajátosságait és szükségleteit tehát az ügyek meghatározott körében autonómiát biztosít számukra, és szabályozza részvételüket a szélesebb közösség hatalmi szerveiben, mégpedig az alkotmány útján, amely meghatározza a különböző szintű kormányok és testületek hatáskörét, s megteremti a törvény uralmát.

Szélesebb értelmében az „etnikai" szó azokat a különbségeket jelzi, amelyek egy-egy népcsoport eredetével, fajával, vallásával, nyelvével, történelmével, származási mítoszával és más sajátosságaival állnak összefüggésben.[2] A történelmi körülmények különböző szokásokhoz, felekezetekhez stb. vezettek, s így a különféle nemzetiségű vagy etnikai csoportok gyakran ugyanabból a régi vagy ősi csoportból fejlődtek ki, tehát rokonságban állnak egymással. Szerintünk fontos azt is kiemelni, hogy az új csoportok kiválásának ez a folyamata a mai világban is erőteljes, azaz új nemzetiségek jönnek létre azokból a történelmi feltételekből eredően, melyek között a régi csoportok élnek. Szemmel láthatóan elegendő tehát egyetlen új elem megjelenése az identifikációs elemek sorában ahhoz, hogy idővel és kedvező körülmények között egy új etnikai vagy nemzetiségi csoport jöjjön létre (a vallás és a politikai keret gyakran képezheti azt az elemet, amely új nemzetiség kialakulásához vezet). Következésképp két vagy több nemzet egyazon etnikai masszából származhat.[3] Nincs rá magyarázat, miért válhat bizonyos helyzetben ez a rokonság jó alapjává az

együttműködésnek, s miért erősíti más esetben ez a hasonlatosság a kölcsönös türelmetlenséget és a különbségek előtérbe helyezését.

Egy bizonyos maximalista értelmezés szerint úgy vehetnénk, hogy az etnikai föderalizmusban minden etnikai csoportnak föderális szervezetűnek kellene lennie, vagyis összetevő részét (component unit) kellene képeznie valamely szélesebb föderális közösségnek. Számításba kell azonban venni, hogy a világon legalább 2500–3000, vagy még több olyan csoport él, amelynek ilyen pretenziói lehetnek, ami azt jelenti, hogy az etnikai föderalizmusnak ez az eszményi megoldása, ha valóra válna, nagyon megváltoztatná a világ képét. Gyakorlati szempontból azonban az etnikai föderalizmus koncepciója hatékonyan előmozdíthatja az együttes politikai keretek között élő különböző csoportok viszonyában felmerülő kérdések megoldását. Sajnos, a tapasztalatok arra intenek, hogy minden probléma megoldása új problémákat hoz magával. Az egymástól eltérő etnikai csoportok (nemzeti, felekezeti, nyelvi és egyéb kisebbségek) közös politikai keretek közötti együttélésében nagy különbségek alakulhatnak ki attól függően, hogy az egyes csoportok „teritorializáltak"-e vagy sem, vagyis hogy a kérdéses csoportok tagjai egészében elfoglalnak-e egy bizonyos területet, vagy szórványokban élnek együttesen más csoportokkal. Az etnikai föderalizmus szempontjából fontos az a probléma is, hogy az etnikai és a politikai, illetve az etnikai és a történelmi határok sehol a világon nem esnek egybe, ami csak növeli a feszültségeket és összeütközéseket számos helyen. Számtalan csoport él olyan területen, amelyre más csoportok formálnak jogot, mint saját államuk összetevő részére. A legnehezebb azt megmagyarázni, amikor ugyanazon a területen, vagy ugyanannak a szélesebb közösségnek a keretein belül egymástól eltérő, nem pedig olyan általánosítható megoldásokat kínálnak, amelyek elvszerűen mindenkire alkalmazhatók lennének az adott körülményektől függően.

Ha múltbeli irányzatokat és képzeleteket a jövőre nézve is alkalmazni lehetne (ebben nagy óvatossággal kell eljárni), akkor a mostani tudásunk alapján azt mondhatnánk, hogy a csoportok és a követelések száma tovább fog növekedni, noha ezek a folyamatok és irányzatok nem egyértelműek a világban: nagyon erősek az egyesülési és integrációs trendek is a szélesebb gazdasági és politikai közösségek irányában (Európa esete), mialatt más térségekben és politikai keretekben tovább erősödnek a szecessziós törekvések, s bizonyos korábbi egységek felbomlóban vannak az egyes csoportok közötti viszonyok nem kielégítő rendezettségéből, a közöttük fennálló feszültségekből eredően. Mindenképpen várható azonban, hogy idővel újabb etnikai csoportok jelennek meg, és újabb politikai követelések tárgya lesz a föderális egység és a nemzeti állam. Egy szerző ezzel kapcsolatban „identitásrobbanásról" beszél.[4]

Ezek a folyamatok különösen erőteljesek Afrikában, de az etnikai csoportok kialakulásának és a politikai követelések megfogalmazásának folyamatai még a Balkánon sem fejeződtek be. Afrikában pl. Nigéria egyike a kontinens három föderális államának, de az egyetlen, amely a világnak ebben a részében jelent valamit, hiszen a legnépesebb afrikai országról van szó. Jelenleg 19 föderális egysége van, de „jók a kilátásai", hogy ezeknek száma a jövőben esetleg a 60-at is elérje. Nigériában azonban mintegy 250 etnikai csoport él, s így még a 60 föderális egység sem elégítheti ki mindenki igényét.

Az etnikai-lingvisztikai feldarabolódás, a „frakcionizmus" nagymértékben kihat az ország homogenitására vagy heterogizálódására, de ugyanakkor a fragmentálódó csoport helyzetére is. A World Handbook of Political and Social Indicators c. kiadvány még a képletet is megadja, melynek alapján, aki akarja, kiszámíthatja a várható fragmentációt az összlakósság és a meghatározott csoportokba tartozók lélekszámának függvényében. E tekintetben intenzívek a folyamatok Ázsiában is, főleg Kínában, de épp így a Szovjetunióban, amelynek európai és ázsiai részében egyaránt kiéleződtek a nemzetiségi ellentétek, több helyen az összeütközések is.

Épp a Szovjetunió példája mutatja, hogy még egy olyan típusú etnikai föderalizmus is, amely, legalábbis névlegesen, a legközelebb áll ahhoz a maximalista elváráshoz, hogy minden etnikai csoportnak megadja a maga föderális egységét (autonóm köztársaságot, körzetet vagy kerületet), új problémákat vet fel (Hegyvidéki Karabah autonóm körzet, Abház autonóm köztársaság, Dagesztáni autonóm köztársaság, amelynek a Kaukázus térségében legfeljebb 2 millió lakosa van, de ezek is 32 etnikai csoportba osztódnak stb.) A föderalizmus szovjet típusa, amelyet a valóságos viszonyok alapján kvázi-föderalizmusként kezelnek, az első, amely azért jött létre, hogy „megoldja a nemzeti kérdést", összhangban az erre megadott leninista-bolsevista formulával. Ez a típus egyike annak a háromnak, amelyet a leggyakorabban említ a szakirodalom: 1. a leninista-szovjet, 2. a svájci (amely a polgári jogokra épül, és kevés figyelmet szentel a nemzeti és a felekezeti identifikáció tényezőinek)[5] és 3. a konszociáció (együttélés) rendszere, amelyben a különböző etnikai csoportok a demokrácia vívmányai szerint élnek egymás mellett (ezt a rendszert külön nagy figyelemmel tanulmányozta Arend Lijphart, a holland származású amerikai egyetemi tanár).[6]

Számunkra nagyon releváns a szovjet modell, mert doktrinális alapjai és szervezeti típusa tekintetében a jugoszláv föderalizmus kezdettől fogva ezt a modellt követi, s alapjaiban, illetve szervezeti felépítésében ma is ehhez a típushoz áll a legközelebb (egypártrendszer, etatizmus, a demokrácia hiánya, gyenge garanciák a kinyilatkoztatott jogok és szabadságok érvényesítésére, zsonglőrködés a szocializmussal és az elszakadás, illetve a más országokkal való egyesülés jogával stb.).

Egészében véve, vagyis, ha figyelembe vesszük a politikai demokráciát érvényesítő fejlett országokban alkalmazott föderalizmus tapasztalatait, azt mondhatjuk, hogy a föderalizmus jó eszköznek bizonyult az együttes politikai élet bizonyos értékeinek megvalósításához, amikor nem veszélyeztette, hanem inkább elősegítette a helyi, a regionális, a nemzeti és más hasonló autonómiák fennállását. Nyilván nem a véletlen műve, hogy két modern és virágzó európai országnak is, az egykori könföderáció túlhaladásával, föderális illetve konszociációs alapon sikerült alkotó részeik között intézményesítenie mindazokat a konfliktusoknak a megoldását, amelyek valaha még fegyveres összeütközéseket is kiváltottak közöttük, s ezek az államok ma példás keretét adják a demokráciának, a szabadságnak és a jólétnek. Svájcról és Hollandiáról van szó, amelyeknek tapasztalatait, és minden másik ország tapasztalatait is, amelyeknek sikerült megoldaniuk a különbségekben való együttélés problémáját, tanulmányoznunk kell. Ez a két ország azonban azt is felfedi, hogy nem okvetlenül a föderalizmus az, ami segít. Ezek az országok ugyanis a sikeres konszociáció mintái. Svájc többnezetiségű, többvallású és többnyelvű közösség, de föderá-

lizmusa intézményesen nem nemzeti, vallási vagy nyelvi alapon szerveződik, hanem a kantonok (tagországok) önkormányzatára épül, amely megosztja a politikai hatalmat, feloldja a feszültségeket és megakadályozza az összeütközéseket a nagyobb nemzeti és vallási tömbök között, amelyek a távoli múltban nem egyszer vallás- és polgárháborúkat vívtak egymással (egy rövid háborúzás pl. azért folyt, hogy a konföderációt föderáció váltsa fel). Egyes szerzők szerint Jugoszláviában is valami hasonló próbálkozás kezdődött a hatalom megosztásával és a nemzeti feszültségek kiélezésével a föderális egységek között, de ez sikertelenül végződött.[7]

Általánosságban szólva, amikor egy ország politikai térképét különféle csoportok töltik ki, az együttélés különféle alternatívái vetődnek fel, melyek közül minket most azok foglalkoztatnak, amelyek tágabb értelemben kapcsolatban állnak a föderalizmussal, ezek pedig a területi (regionális) autonómia, az etnikai föderalizmus, az autentikus föderalizmus (pl. az amerikai típusú), és a konföderalizmus vagy az elszakadás (mely utóbbiak egymásból következnek tisztán a politikai viszonyok, nem pedig az alkotmányjogi vagy politikai rendszer függvényében).[8] Amikor a lakosság különböző csoportokból tevődik össze, s ezek annyira elvegyülten élnek, hogy egyetlen csoport sem állhat elő különleges területi igényekkel, akkor csak az „olvasztótégely" (melting pot) elmélete léphet érvénybe, bizonyos meghatározott feltételek között (elvi értelemben, ha nem is teljes egészében, ilyen eset állt elő az USA-ban)[9]. De amikor a már kialakult entikai identitások ellentmondanak a „melting pot"-na, még akkor is fennáll a funkcionális föderalizmus, illetve a konszociációs koalíciók lehetősége,[10] bizonyos esetekben pedig a személyi kivételezés lehetősége vallási vagy nemzeti alappont (ahogyan egykor a keresztényekkel
jártak el Törökországban, Egyiptomban, Kínában és másutt), ami azonban ellentétes azokkal az elvekkel, melyek alapján a modern államok igyekeznek megszerveződni (az ún. szuverenitás biztosításáért, habár egyre több az állami szuverenitástól való eltérés is, amikor az emberi jogok és egyes más viszonyok kérdésessé válnak.

Lijphart munkáinak nagy a jelentősége mindazokra nézve, akik a többnemzetiségű társadalmakkal foglalkoznak, amelyeknek formája az etnikai föderáció vagy a konszociáció, ahogyan ő értelmezi. Úgy találjuk, hogy az általa megfogalmazott „nem-többségi" vagy „konszenzuális" demokrácia egyes jellemvonásai rendkívül fontosak minden olyan próbálkozásban, ami a többnemzetiségű társadalomban való együttélés kérdéseinek megoldására irányul, de vannak olyan tételei is, amelyek kevésbé ígérkeznek gyümölcsözőnek a lehetséges megoldásokban. Minthogy a konszociáció (consociatio) értelmezésében Althuzie koncepciójára hagyatkozik, amelynek kontraktualista megközelítése magában foglalja a társulás önkéntességét és az elszakadás jogát, s ebben a felfogásában Althuzie szinte egyedül áll (mert ő ezt a jogot bőkezűen megadja minden csoportnak és szűkebb közösségnek az egész társadalmon belül), ebből olyan következtetésre juthatnánk, hogy a konszociációba csak olyan közösségek tartozhatnak, amelyek egy előzetes önkéntes egyesülés útján jöttek létre (szerződéses közösség). A konszociációnak ezt a jelentését nekünk ma ki kell terjesztenünk mindazokra az esetekre, amikor különböző csoportok élnek egymás mellett egy közös államban, hiszen minden ilyen esetben konszociációról, azaz együttélésről van szó, hacsak a csoportok nem állnak harcban egymással.[11] Mi úgy véljük, hogy Bosznia és Hercegovina, Kosovo és Metohija, akárcsak a

szerbek helyzete Horvátországban, vagy a siptároké Macedóniában tipikus példái a tényleges konszociációnak, melyben az életkörülmények javítása végett különféle megegyezések és koalíciók jönnek létre, de nem egymás kárára, hiszen a konszociációban az ott élő kisebbségeket is megilletnek egyes lényeges jogok.

Az autentikus föderalizmus többet jelent a hatalom decentralizálásánál és dekoncentrációjánál. A föderális formájú politikai egyesülés kialakulása, vagy egy korábbi unitáris állam átfejlődése föderációvá általában a történelmi folyamatok és tapasztalatok eredménye, és ezek az események leginkább nagy szerepet játszanak az új képződmény eljövendő életében. A régebbi föderális rendszerek egyáltalán nem a „nemzeti kérdés" megoldásáért jöttek létre. Az első ilyen célkitűzésű föderalizmus a Szovjetunióban alakult meg. Lenin végül is ezt az államformát találta a legalkalmasabbnak, noha az októberi forradalom előtt még a föderalizmus ellen volt. Az újabb föderációk (Jugoszlávia, India, Csehszlovákia, Nigéria, Malajzia) mögött is a nemzeti tagoltság áll, s céljuk a nemzeti kérdés megoldása. Még egyes stabil nyugat-európai országok is, melyekben az unitarizmusnak nagy hagyományai vannak (mint Belgium és Spanyolország, de részint Franciaország is), az etnikai csoportok erőteljes követeléseivel kerültek szembe a föderalizmus bevezetését illetően. Belgium meg is teremtette az autonómiák egy összetett rendszerét, amelyet egyesek már „kvázi-föderalizmusnak" neveznek.[12]

Az etnikai összütközések Nigériában (Biafra elszakadási kísérlete és más, kitöréssel fenyegető konfliktusok, feszültségek), továbbá Zimbabweban, Etiópiában, Szudánban, Dél-Afrikában, Irakban, Pakisztánban és sok már fejlődő országban nagyon időszerűvé teszik az etnikai föderalizmus kérdését. Az etnikai csoportok (vagy nemzetiségek, nemzetek) egymás közötti viszonyában felmerülő problémák Kínában, a Szovjetunióban, Jugoszláviában, Romániában, Albániában, sőt még Lengyelországban és Magyarországon is, azt mutatják, hogy mennyire megoldatlanok ezek a kérdések az ún. szocialista államokban. Így „mind a három világ" új tapasztalatokat él át az ún. etnicitásokkal, és kénytelen új formák után kutatni az együttélésben, a konfliktusok intézményes megoldásában, hogy minden csoport részt vehessen a hatalomban és a társadalmi jólétben. Ezek a problémák hatást fejtenek ki a politikai intézményekre, az alkotmányos rendelkezésekre, de a politikai és a döntéshozatali folyamatokra is.

A decentralizációt, valamint a területi és helyi autonómiák, a helyi önkormányzatok és más hasonló különböző formáit sikeresen alkalmazták, az autonómiának ezt a fokát azonban sok esetben nem tartották kielégítőnek azok a csoportok, amelyek magasabb szintű önrendelkezésért harcolnak. Ez gyakran szintén az egyes csoportok nagyságán és területi megoszlásán, koncentráltságuk fokán múlik (egyesek azt mondják, hogy Varsó után Chicago a legnagyobb lengyel város, de ennek ott semminemű hatása nincs a helyi hatóság összetételére; másrészt azok a csoportok, amelyek még ma is a nomád életmód hívei, pl, a romák, amelyek nincsenek teritorializálva, nem követelnek külön államokat maguknak). Az etnikailag tisztább területek általában magasabb fokú autonómiára tartanak igényt, habár amikor elszakadásra törekszenek, néha az autonómia feladására is késznek mutatkoznak, az etnikai csoport többi tag-

jával való egyesülés érdekében. Hogy ennek a követelésüknek érvényt szerezzenek, egyes csoportok tehát hajlandók lemondani saját autonómiájukról (bármilyen jelentős és valóságos legyen is az) azokban a más csoportokban, amelyek nem azonos fajúak (nem azonos számrazásúak stb.). Bizonyos esetekben a legteljesebb föderalizmus sem elégíti ki egyes csoportok követeléseit, hacsak nem kapnak vétójogot a közös döntések meghozatalában, illetve teljes függetlenséget vagy más hasonló radikális megoldást, ami nem mindig elfogadható a többiek számára, s csak az egyes esetek tüzetes tanulmányozása fedheti fel az ilyen követelések és összeütközések igazi hátterét. Természetesen minden csoportnak megvan a maga radikális és szélsőséges, ún. militáns kisebbsége, amely a történelmi tapasztalatok szerint sikeresen előretörhet a politikai folyamatokban, és mozgalommá terebélyesedhet. Ebben mindig külön szerepet tölt be a vezető politikai elitréteg. A múlt századbeli politikai gondolkozók közül még sokan úgy tekintettek a föderalizmusra, mint a hatalom demokratizálásának eszközére, amely a hatalom megosztásával csökkenti annak oppresszív voltát (ami a föderalizmus egyik célja). Ám a hatalom megosztása végrehajtható annak demokratizálása nélkül is, s akkor már inkább valamiféle feudalizmus jön létre.

Mindenesetre az „etnikai föderalizmus" meghatározott föderális formák és intézmények alkalmazását jelenti az etnikai csoportok közötti viszonyok és konfliktusok rendezésében, amikor ezek a bizonyos hasonlósággal rendelkező csoportok, vagy néha teljesen különbözők is, meghatározott okoknál fogva és az adott körülmények függvényében olyan helyzetbe jutnak, hogy azonos politikai keretek között élnek egy összetett államközösségben. Maga az a tény, hogy több etnikai csoport él ugyanazon politikai keretek között, az adott társadalmat objektíve plurálissá teszi, s ha ehhez még további kedvező körülmények is hozzájárulnak (a jogok és szabadságok egyenlősége, a szerveződés szabadsága, a megegyezésre, párbeszédre, kompromisszumra való készség, az elvek univerzalizálásának készsége stb.), akkor ezt a rendszert már konszociációnak tekinthetjük. Ámde ki hozhatja meg az erre és a konszociáció modalitásaira vonatkozó döntést? Ez a kérdés visszavezet bennünket a demokrácia lényegére és az elitréteg közvetítő szerepére. Az a politikai rendszer, amely igaz és őszinte hajlandóságot mutat arra, hogy saját kereteit, rezsimjét és politikai intézményeit összeegyeztesse a különböző csoportok együttélésének tényével, ezt megteheti a föderalizmus és az autonómiák különböző típusai útján (kulturális, személyi autonómia, különféle speciális jogok, sőt előjogok is egyesek státusának, helyzetének, életszínvonalának javítása céljából, amit néha „pozitív diszkriminációnak" neveznek), vagy az ún. nagykoalíciók létrehozásával (a politikai pártok között), s talán más formákban is. Kétségkívül az autentikus föderalizmus kínálja tehát a legfőbb lehetőségeket az etnikai csoportok közötti viszonyok rendezésére. Az etnikai föderalizmus megfelelő eszközként használhatja fel a föderalizmus bizonyos előnyeit az etnikai identitás megőrzésében és kifejezésre juttatásában, az asszimiláció megakadályozásában és felszámolásában, a hegemónia és a jogi egyenlőtlenség megszüntetésében (bizonyos esetekben a genocídium megszakításában is), ezenkívül kibővítheti a demokratikus participációt, sőt esetenként még az életkörülményeket is jobbá teheti.

Megjegyezzük továbbá, hogy a föderalizmus elősegítheti az olyasféle radikális, szélsőséges, soviniszta és nagyállami nacionalizmus túlhaladását vagy átlényegítését is, amilyennel a 19. században és a 20. század első felében találkozhattunk.

Egyes, ma már klasszikusnak mondható tanulmányok és megközelítések (Kenneth Wheare, Arthur McMachon és mások részéről)[13] statikusan, alkotmányjogi kategóriákban tekintettek a föderalizmusra, normativista módon, mint a nemzetépítés (nation building) folyamatának eszközére. A föderalizmus előnyei azonban viszonylagosak, nem abszolút értékűek, és sok egyéb körülménytől, feltételtől függenek. Az etnikai föderalizmus, különösen egyes szélsőséges megoldásaival, új problémákat is szül. Ezt a jugoszláv föderalizmus példáján próbáljuk bemutatni, hogy azután bizonyos következtetéseket is levonhassunk ezekből a tapasztalatokból.

A jugoszláv rendszert az etnikai föderalizmus egyik fajtájaként kezelhetjük, mivel az ún. nemzeti kérdés megoldása céljából jött létre, tehát hogy rendezze a nemzetiségek közötti viszonyokat, helyzetüket a közös államban és részvételüket az állam igazgatásában. Tartós témája volt mindez az elmúlt néhány évtizednek, de a megjelölt problémák nem tűnnek megoldottnak, amiről már nagyon sokat olvashattunk.[14] Ezek a törekvések az elmúlt fél évszázad alatt rendkívül sajátossá tették a föderalizmusnak ezt a rendszerét. Egyes jellemvonásai, amelyek részint a hibás kísérletezések, részint pedig az elkerülhetetlen szükségszerűségek következményei, szerkezeti fogyatékosságokat hordoznak magukban, ami gyöngíti a rendszer hatékonyságát. A jugoszláv föderális rendszer emellett rendkívül bonyodalmassá vált, de ebben közrejátszottak az ország egyes részein belüli, valamint a részek és a föderális struktúra közötti szövevényes viszonyok is.

A föderalizmus jugoszláv rendszerének kivételezettségét különösen jól szemlélteti a tény, hogy ez nagyobb mértékben konszenzuális jellegű föderalizmus, mint bármely másik a világon. Ez kétségkívül demokratikussá, de egyúttal utópisztikussá is teszi. Amennyiben hatékonyan működhetne, akkor ezt az elvet bátran nevezhetnénk univerzális értékűnek. A valóságban azonban könnyen idéz elő újabbnál újabb alkotmányos válságokat és nehezen alkalmazkodik a változásokhoz. Ez az egyik fő fogyatékossága. A jugoszláv föderalizmus valójában a Carl Friedrich által (1967) elnevezett „homlokzati föderalizmusból" fejlődött a konföderalizmus felé, amelynek kialakulását Dennison Rusinow állapította meg tíz évvel később, sőt a „feldarabolt föderalizmus" irányában, amelynek bekövetkeztét ugyanez a szerző jelezte további egy évtized elmúltával.[15]

A mai irányzatok szerint még olyan országok is, amelyeket nagyon régóta nemzeti államoknak (nation-states) tekintenek, köztük Belgium, Spanyolország, sőt Franciaország is, a föderalizmus felé haladnak, mi több, a konföderáció lehetőségeit latolgatják (de minthogy a két forma közötti különbségekről ma nem egybehangzók a vélemények, esetleg csak terminológiai félreértésekről van szó, ami nálunk is gyakran megtörténik). Mind több egykori nemzetállam próbálkozik tehát az „összetett köztársaság" létrehozásával. Egyes szerzők, köztük Daniel Elazar, úgy vélik, hogy ez a trend a posztmodern irányzatok

ismérve a politikában és a mai világban, amelyben élünk.[16] A föderalizmus/konföderalizmus a túlzottan koncentrált hatalom diszperziójának módja, mert a társadalom különböző rétegeinek társadalmi, gazdasági és politikai autonómiát biztosít. Úgy találják, hogy a világ fokozódó összetettsége is ebben az irányban hat. De nem szabad szem elől tévesztenünk az ellentétes trendeket sem, melyeknek célja a nagyobb fokú integrálódás, úgyhogy egyes föderációk unitáris államokká válnak, és kialakulnak egészen nagy méretű területi integrációk is, mint Nyugat-Európában.

Az etnikai föderalizmus mindenesetre megváltoztatja a többségi uralom elvének fontosságát és hatósugarát, hiszen a demokratikus politikai rendszer alapjába a polgár mellett be kell építenie bizonyos korporatív entitásokat vagy etnikai csoportokat is (a nemzeteket és nemzetiségeket, a nemzeti és vallási kisebbségeket stb.), illetve ezeknek politikai szervezeteit (pl. a koalíciós kormányok révén), s lehetővé kell tennie részvételüket a közös határozatok meghozatalában a föderáció szintjén is. Mindezek az intézményes megoldások szükségszerűen felvetik a többségi elv módosításának követelményét. Az etnikai föderalizmus természete olyan, hogy ezek a korrekciók mind a három alapterületen megjelennek, melyeken az ilyen fajta föderalizmusnak döntenie kell az etnikai csoportok egymás közötti viszonyát érintő kérdésekben. E három terület: 1) a csoport identitását érintő kérdések (ami azt jelenti, hogy etnikai alapon meg kell oldani politikai, művelődési és minden egyéb szerveződésüket is); 2) a csoportok részvételének kérdése a döntéshozatali folyamatokban és testületekben a közös állam szintjén; 3) a gazdasági élet megszervezésének elvei, a gazdasági erőforrásokkal és javakkal való rendelkezés kérdései. Mindezeken a területeken az etnikai föderalizmus elvileg, s annak konkrét jugoszláv változata gyakorlatilag is megoldja ugyan a problémákat, de ebből újabb problémák keletkeznek.

A nemzeti identitás kifejezésére gyakran használják a meglehetősen abszolutisztikusan értelmezett szuverenitás fogalmát, az olyan nemzetek illetve köztársaságok ismérvét, amelyek nemzetállamként szerepelnek. Ebből kétfajta problémák erednek. Először is, a modern föderalizmus az osztott szuverenitás eszméjén alapozódik. Részint természetes a szuverenitás értelmezésének klasszikus elméletében, hogy az nem lehet osztott, hanem csak abszolút, megoszthatatlan stb. Ezzel a felfogással találkozhatunk Bodennél, aki az állami szuverenitás elméletének foglya, továbbá Hobbes-nál, aki talán a legkonzisztensebb az abszolutisztikus értelmezés megindoklásában, valamint Rousseua-nál, aki az állam helyett a népet tekinti a szuverenitás letéteményesének, s fenntartja annak minden abszolutisztikus és autoritárius tulajdonságát.

Az a tény, hogy a modern föderalizmus magában foglalja a szuverenitás megosztását, azt jelenti, hogy az összetevő részeknek le kell mondaniuk a szuverenitás egy részéről, s azt átvinni a közös államra. A modern föderációnak tehát megvan a maga politikai és jogi szubjektivitása, valamint korlátozott szuverenitása, amelyet az alkotmány osztott ki rá, de ugyanakkor a föderális egységek szuverenitása is korlátozott, ahogyan azt a közös alkotmány meghatározza. Az alkotmány, illetve a törvény uralma elmaradhatatlan előfeltétele a modern demokratikus föderalizmusnak. A jelenlegi (1974-es) alkotmány 281.

szakasza rendkívül széles hatáskört biztosít a szövetségi államnak, de más rendelkezésekkel ugyanakkor képtelenné teszi hatáskörének érvényesítésére.

A föderalizmus modern elméletével összhangban a szövetségi állam hatáskörét szűkíteni kellene, de a honvédelem és a külpolitika mellett akkor is a föderációnak kell bírósági garanciákat nyújtania minden csoport és polgár alapvető jogaira és szabadságaira és szavatolnia kell a gazdasági térség egységét, azaz a termelési tényezők szabad mozgását és a tulajdon minden formáját, függetlenül a föderális egységek határaitól.

A csoportidentitáshoz kapcsolódó problémák másik része abból ered, hogy Jugoszláviában – Szlovénián kívül – egyetlen föderális egységnek sincs nemzeti homogenitása, tehát nehéz lenne politikai megrázkódtatások és összeütközések nélkül, másutt pedig nem is lehetne valóra váltani a nemzeti államok eszméjét. Ennek legkifejezettebb példája Bosznia és Hercegovina. Nagy ellentmondás a föderalizmus jugoszláv elméletében és gyakorlatában az is, hogy elvei nem univerzális értékűek: az egyik szinten dicsért és propagált elveket egy másik szinten teljesen elvetik. Jó példa erre a nemzetek tanácsának eszméje, amely ugyancsak a szovjet modellből származik.

Ám bárhogyan is fogjuk fel a nemzetállamot – akár mint nemzetek fölöttit (azaz egy nemzet államát), akár mint az együtt élő nemzetek államát teljes politikai és gazdasági szuverenitással – ezek egyaránt megbontják azt a föderalizmust, amely a mai világ képződménye. Az etnikai föderalizmus tehát csak akkor lehet jó megoldás, ha koncepciója mérsékelt, s nem radikális és militáns.

Ezzel kapcsolatban más problémák is felvetődnek. Ismeretes, hogy a föderációkban külön viták folynak a megalakításukról szóló aktusok jellegéről. Elég csupán arra emlékeztetni, hogy az egymástól eltérő értelmezésekről az USA-ban több mint fél évszázadon át vitáztak. Ez a téma Jugoszláviában is rendkívül időszerű. Mind a két esetben, de erre lehetne még más példákat is említeni, azok, akik a konföderális megoldások felé hajlanak, az alkotmányt szerződésnek vagy megegyezésnek tekintik, amelyet egyoldalúan is fel lehet mondani az alkotó elemek szuverenitására hivatkozva. Ez esetben a társulás önkéntessége kerül előtérbe, amiből eredően a különválás természetes, legális és legitim lehetőség. A másik értelmezés szerint viszont az alkotmány tartósan kötelez, amit nem lehet egyoldalúan megszegni, tehát az általa szabályozott viszonyokat minőségileg csak úgy lehet megváltoztatni, ha megfelelő módosításokat eszközölnek benne. Az ilyen nézeteltérések kimenetele már ismert a föderalizmus történetéből.

Hasonló különbségek alakultak ki az elszakadási jog kérdésében is. A lazább konföderális kapcsolatok hívei a közös államon belül amellett kardoskodnak, hogy az elszakadás elidegeníthetetlen joga a nemzetnek. A nemzet a maga szuverén akaratával összhangban társulhat, egyesülhet, de el is hagyhatja a társulásokat. Azok ellenben, akik szerint a közös állami élet jóval több, mint valami időleges megállapodás, egészen másként magyarázzák az országalapítást és a közösség elhagyásának lehetőségét. Meg kell mondanunk, hogy amennyiben a konstitucionális aktus és a társulás/szétválás kérdésének egyoldalú értelmezését abszolút jognak tekintjük, akkor valójában semmiféle társulásnak és szerződésnek nincs különösebb értelme. Ez esetben az ismert *pacta sunt servanda*

elve helyett túlságosan tág értelmezést kap a kiegészítő *rebus sic stantibus*, ami a szerződések jellegének iszlám felfogása felé hajlik, lehetővé téve viszonylag könnyű felmondásukat.

A tény, hogy Jugoszlávia szerte vegyes a lakosság, soviniszta jelleget ad minden olyan kísérletnek, amely „etnikailag tiszta" föderális egységek létrehozására irányul. Ezek az eszmék a múltbeli rasszizmus bizonyos formáira emlékeztetnek és aggodalmat keltenek az etnikai csoportok körében, különösen azokban a föderális egységekben, ahol az ilyen követelések elhangzanak.[17]

Azok a rendelkezések és erőfeszítések, amelyek a nemzeti identitás szabad kifejezésének és minden nemzet politikai entitásának biztosítására irányultak, szintén kiváltottak bizonyos negatív következményeket, mivel ezeknek a megoldásoknak már az alkotmányos koncepciója is fogyatékos volt. Így például a nemzeti jelleg, tehát a nemzeti állam, a nemzeti gazdaság, a nemzeti szuverenitás, a nemzeti képviselet stb. fontossága oly mértékben kiemelt és túlzott volt, hogy az egyén mint polgár, és egészében a nép is teljesen a háttérbe szorult, s nem kapott megfelelő képviseletet. Funkcionális, választási és participációs értelemben a jugoszláv alkotmány megszüntette a népet annak *plebsi*, *démoszi* felfogásában.

A politikai elit fölfedezte a nacionalizmust mint új legitimációs alapját a policentrikus etatizmusnak, azért, hogy a maga területét állami és pártellenőrzés alá helyezhesse a föderális hatalom beavatkozása nélkül. A politikai elitnek ez a törekvése szoros összefüggésben állt megszállottságukkal a hatalomért és a föderáció ellenőrzéséért folytatott harcukban.

Nagyon nehéz elképzelni, hogy egy ilyen összetett országban, mint Jugoszláviában a maga sokféle különbözőségével, békés úton feloldhatók a politikai feszültségek és bármiféle olyan módon elkerülhetők a konfliktusok, amely figyelmen kívül hagyná vagy csökkentené a föderális egységek szerepét a szövetségi szintű döntéshozatalban. A föderális rendszer sok más országban is arra törekszik, hogy elkerülje az egyik etnikai csoport „majorizációját" a másik ellenében. Ennek megfelelően egy olyan összetett helyzetben, amilyen a jugoszláv, a többségi uralom elvét módosítani kell. Ez azonban, másrészt, csökkenti a polgár szerepét és jelentőségét, s ezzel globális értelemben aláássa, illetve csökkenti a demokrácia lehetőségét. Ezzel kapcsolatos egy kutató álláspontja, amelyet Lijphart említ. Eszerint Van den Berghe, aki az afrikai helyzetet vizsgálta, olyan következtetésre jutott, miszerint a plurális társadalmakban a demokrácia esélyei egyenes arányban állnak az alapértékekről vallott nézetek egybehangzásával, és fordítottan arányosak a kulturális pluralizmus fokával... Maximális kulturális pluralizmus esetén Van den Berghe szerint a demokrácia esélyei rendkívül csekélyek.[18]

A fentiekből olyan következtetésre kellene jutnunk, hogy a szövetségi döntéshozatali szervekben megfelelő helyet kell biztosítanunk az etnikai csoportok, illetve a föderális egységek képviselőinek (ami nem ugyanaz), valamint a polgárok képviselőinek. Valójában a föderális rendszerek mindenütt a világon ilyen elven alapozódnak. A jugoszláv rendszer rossz kivételnek számít.

A gazdasági fejlődés állandóan egyik gondja volt a jugoszláv kormányoknak, mint általában más országokban is. Eleinte e nemzeti egyenlőség eszméje ma-

gában foglalta az eljövendő gazdagsági egyenlőség eszméjét is, vagyis a gazdasági fejlődés azonos fokának elérését tűzte ki célul az ország minden részében. Persze, sokkal könnyebb volt egy ilyen tervet megfogalmazni és ilyen várakozást kialakítani a lakosság egyes részeiben, mint a célt elérni. A nehézségek elsősorban abból adódtak, hogy az ország különböző részeinek fejlettsége nagyon eltérő volt, s mindenütt mások voltak a lehetőségek és a (természeti, társadalmi és kulturális) feltételek is. A szövetségi kormány ilyen irányú erőfeszítései már 1950-ben szembe kerültek a fejlettebb országrészek csökkenő segítőkészségével, hogy hozzájáruljanak a fejletlen vidékek gyorsabb előrehaladásához, ahol ezenfelül még a lakosság szaporodása is nagyobb fokú volt, miközben visszaesett a termelékenység és a beruházások jövedelmezősége. Ez a gond odahatott, hogy a fejlettebb föderális egységekben fokozatosan elterjedt a vélemény, miszerint az egyetlen megoldás csak egy lazább föderáció lehet. Ebből eredt az a későbbi alkotmányos rendelkezés, amelynek értelmében, a gazdasági és pénzügyi kérdésekről a szövetségi képviselőház, vagyis a köztársaságok és tartományok tanácsa csak konszenzus útján dönthet. Ezenkívül a szövetségi kormánynak megtiltották, hogy bármiféle szövetségi alapokat hozzon létre és gazdasági beruházásokat segítsen azon felül, amit a fejletlen köztársaságok és Kosovo tartomány fejlesztési alapja előirányoz. Másrészt a gazdagsági élet összefűzése a szocializmus elavult és dogmatikus koncepciójával leszűkítette a kezdeményezések szabadságát, valamint a rendelkezésre álló anyagi és emberi erőforrások kihasználásának lehetőségeit. Ez vezetett el a lakosság frusztrációjához és elégedetlenségéhez, s tette tömeges jelenséggé a nacionalizmust mint ellenállási formát a fennálló rendszerrel szemben. Ez az ideológiai irányzat viszont, mint ismeretes, tele van szenvedéllyel és kizárólagossággal.

A fejlettebb köztársaságoknak az a törekvése, hogy megakadályozzák társadalmi javaik és nemzeti jövedelmük „kisajátítását" a szövetségi kormány által a kevésbé rentábilis projektumok és a fejletlenebb vidékek pénzelésére, egyik motívuma volt a jugoszláv föderáció átalakulásának az 1960-as évek végén. Ez a törekvés részint érthető. Minthogy azonban ezt a nemzetek gazdasági szuverenitásának elvével indokolták, ebből végül is kialakult a nemzetgazdaságok koncepciója, ami nagyon káros következményekkel járt. A föderális egységek protekcionizmusa és a gazdaság egyenkénti etatista politikai ellenőrzése a piac bezárkózását és fragmentációját idézte elő az egységes piac kialakulása helyett. A föderális egységek gazdasági szuverenitásának az lett a politikai eredménye, hogy regionális alapon termelődött újjá egy valamiféle etatista és félautoritárius ellenőrzés.

Így végül is megállapíthatjuk, hogy nagyon sok nehézséggel jár mindazoknak az intézményeknek a létrehozása, de még inkább működtetése, amelyek valamiféle etnikai föderalizmust kívánnak szolgálni. Ez a megoldás mindenképp bizonyos határt szab nemcsak a többségi elvnek, hanem a piacirányultságú gazdaság elvének is. A többségi uralom elvének régi bírálata a kisebbségi jogok hangsúlyozására alapozódott. Ez a kritika most még erősebbé vált a vegyes etnikai közösségekben, kiváltképpen, ahol a kisebbségi csoportok egységes területen élnek. Ez esetben a szecessziós irányzatok is nagyon erőteljesek, amelyekben általában sok az érzelem és az irracionális magatartás. Ez gyakran

megnehezíti a politikai elitrétegek együttműködését, ami sok szerző jogos észrevétele szerint nagyon fontos eleme lenne a föderális közösségeknek és konszociációknak. Általában alábecsülik az elitrétegek tartós hatalmi harcának szerepét és hatásait, s ebben a harcban az elitnek néha sikerül plebiszcitárius támogatásra szert tennie, jóllehet ennek eredménye távol esik minden demokráciától. Az ilyesfajta viszonyok egyúttal csökkentik azt a lehetőséget, hogy a kérdések jogszerűen, bírósági eljárások útján rendeződjenek, s növelik az olyan esetek számát, amikor a különböző elitrétegek „szuverén politikai akarata" kerül egymással szembe. Az egyik szerző szerint még a konszociáció is csupán az elit uralmának egyik formája, amely az etnikai proporcionalitás elvén alapszik.[19]

Az etnikai csoportok általában nagyságuk, politikai és gazdasági erejük, befolyásuk szerint is különbözőek. A többségi elv alkalmazása minden korlátozás és kivételezés nélkül gyakran nemcsak a kisebb, de a nagyobb csoportok számára is elfogadhatatlan, hiszen a kisebb csoportok koalíciója leszavazhatja őket. Az etnikai föderalizmust a demokrácia elméletének sok más elve is eltorzíthatja: az egyes komparatív entitások túlhangsúlyozása megfosztja jelentőségétől a polgárt; a csoportok egyenlősége egyenlőtlenné teszi a polgárokat; a vétójog olyan erőt kölcsönöz, ami nincs arányban az egyes csoportok lélekszámával, gazdagságával és befolyásával. A természeti erőforrások és a gazdasági-pénzügyi eszközök allokációja kérdésében az etnikai föderalizmus tovább növeli a nehézségeket, lelassítja a tőke és a munka áramlását, s ezzel kedvezőtlenül befolyásolja a gazdaság működését és eredményességét. Röviden szólva tehát a különböző föderális rendszerek tapasztalatai azt mutatják, hogy a többségi uralom elvének érvényesítése a többnemzetiségű államokban, de ennek korlátozása is egyaránt sok problémát idéz elő, s ugyanakkor negatív következményeket hozhatnak magukkal azok az elvek is, amelyeket azért vezetnek be, hogy kijavítsák azt, ami bizonyos helyzetekben lehetetlenné teszi a többségi uralom elvének érvényesítését.

Léteznek olyan bonyodalmas helyzetek, amelyek még azt is kétessé teszik, hogy mi a kisebbség és mi a többség. Így például egy etnikai kisebbség olyan területen élhet, amelyen túlnyomó többséget alkot, s ugyanott más csoportok is élnek, amelyek abban a környezetben kisebbséget képviselnek, de az egész államban a többséghez tartoznak. Egyes szerzők etnikai mérnökségről írnak. Ez különböző dolgokat jelenthet, de általában azt értjük ki belőle, hogy az etnikumok közötti viszonyokat ápolni kell, mert különben nehézségek támadnak. A kisebbség és többség természetesen relatív fogalom és sok minden attól függ, milyen szintig folyik a számlálás. Mindez a komszociációs mint az együttélés formája mellett szól, amelyet úgy lehet megszervezni, hogy sok előnyét magába foglalja az etnikai föderalizmusnak, s kiküszöbölje számos fogyatékosságát.

Az ún. etnikai föderalizmus feltételei között nehéz megteremteni a működő föderalizmus kívánatos mércéit pl. a közoktatásban, az egészségügyben stb., s ugyanakkor biztosítani a gazdasági és társadalmi élet különböző tényezőinek mozgékonyságát (a tőke, az emberek, az információk stb. mobilitását). Ugyanilyen nehéz, de mivel fontos, el kellene érni a föderális egységek határait átlépő

együttműködés kialakítását és fejlesztését. Ezzel kapcsolatosan két dolgot emlegetnek gyakran, s ezeket a politikai valóság is összekapcsolja: 1) a különböző részek elitrétegeinek politikai együttműködése, ami Lijphart szerint fontos eleme a konszociális demokráciának, 2) a lehetőség, hogy „a csoportoknak és egyéneknek legyen egy bizonyos számú politikailag releváns affiliációja, amely a föderális egységek határait is átlépi". Ez, S. M. Lipset szerint olyan tényező, amely növeli a demokrácia stabilitásának esélyeit.[20] A jugoszláv valóság és a más országokban zajló folyamatok azt mutatják, hogy a politikai elit mindig magának tartja fenn a csoportok közötti közvetítés jogát, s ezért csökkenti a közvetlen kapcsolatok lehetőségét az általuk ellenőrzött részek polgárai és szervezetei között. Saját hatalmuk növelése érdekében megkövetelik az elit közreműködését a kooperációs lehetőségek kiaknázásában. Így, egészében nézve, az elitrétegek, kiváltképpen, ha nem megfelelő az együttműködés közöttük, akadályozzák a csoportok társadalmi integrálódását. Daniel Elazar rámutat egy folyamatra, amely könnyen megfigyelhető az ország egész sorában, s amelyet a jugoszláv tapasztalatok is igazolnak: amíg az egész társadalom szintjén, vagyis az etnikai csoportok között az elit mindig a heterogenitást támogatja, addig abban a csoportban, amelyet ő ellenőriz, a legerélyesebben kényszeríti ki a homogenitást, [21] hogy kizárjon minden idegen elemet (etnikai, ideológiai, vallási és hasonló értelemben), s hogy megteremtse az ideológiai, vallási, s nem utolsósorban az „etnikai tisztaságot". Nagyon gyakori és erős tendencia ez szerte a világon, de ugyanakkor roppant veszélyes is, mint ahogyan a jugoszláv tapasztalatok is mutatják, mert erősíti a konfliktusokat és egészen a genocídiumig elvezethet.

Habár az etnikai föderalizmus megosztja a hatalmat, nem okvetlenül teremti meg a demokráciát. Ez a forma nem hozza létre a poliarchiát, legfeljebb csak bizonyos mértékű etnikai poliarchiához vezet, amelynek keretében a részek semmibe vehetik, sőt meg is vonhatják a polgárok jogait és szabadságait, méghozzá nemcsak azokét, akik más (kisebbségi) etnikai csoportba tartoznak, hanem még a „többség" tagjaiét is. Az etnikai föderalizmus a korporációs testületeket részesíti előnyben, nem pedig a polgárokat. A civil társadalom, a joguralom és a többi hasonló demokratikus intézmény megteremtése egy megfelelő politikai kultúra meglétét feltételezi. Ezzel szemben az etnocentrikus és parochiális politikai kultúra nem szolgálhat kívánatos eredményekkel, függetlenül attól, hogy ez a kisebb vagy nagyobb etnikai csoportokat (nemzeteket) jellemzi-e. Számunkra, úgy tűnik, hogy az említett „svájci modell", amely minden polgárnak azonos jogokat ad, valamint a konszociációs formák sokat javíthatnak az etnikai föderalizmus említett és más jellegű hibáin, de egészében nem változtathatnak rajta.

Nagy József fordítása

[1] Ezekkel a folyamatokkal számos tanulmány foglalkozik, melyek közül a következőket említjük: R. Schermerhorn *Comparative Ethnic Relations*, New York: Random House, 1970; *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 432 (1977), ed. by Martin O. Heisler, The Ethnic Conflict in the World Today; Milton J. Esman (ed.) *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca: Cornell University Press 1977. Az, amit egyes szerők „természetes állapotnak" tekintettek bizonyos államok viszonyában, amelyek állandóan hadban álltak egymással minden szabály nélkül (Hobbes, Spinoza), valójában az etnikai csoportok és tagjaik egymás közötti összetűzései voltak. Természetesen a „nemzet" fogalma is többértelmű (lásd később, mi mindent említ Walker Connor a „nemzet" fogalomkörében), és számos más terminus is homályos a tanulmányoknak ezen a területén. Amenynyiben, mégha csak a vizsgálat kedvéért is, feltennénk, hogy az okok és következmények szélesebb körét is figyelembe kell vennünk, s úgy kell tekintenünk az etnikumok közötti viszályokra, mint a nacionalizmusok egymás közötti leszámolásaira, amelyek átszövik a nemzetek és államok egymás elleni háborúit, akkor esetleg túlságosan is messzire mennénk, és eljutnánk egy másik, szomszédos területre. Ez hát a kutatásoknak egy olyan területére vezetne el bennünket, amelyen az a feltevés dominál, hogy a felülkerekedésért folytatott harc és a hatalmi harc tartós jellemvonása az ember természetének. Hans Morgentau ismert munkája (*Politics among Nations*, New York: A. A. Knopf, 1960) nem az első, amely abból a hipotézisből indul ki, hogy a hatalmi harc a végső meghatározója minden más viszályok lényegének. Mi nem bocsátkozunk itt bele azokba az álláspontokba, amelyekkel már Kantnál találkozhatunk, melyek szerint egy világkormány a föderális elvek alapján minden háborúnak véget vethetne a nemzetek között. Ám a Népszövetség, majd az Egyesült Nemzetek megalapításának motívumait is kétségkívül átszövik ezek az eszmék a világbéke megőrzéséről valamilyen konföderális alapon. Úgy gondoljuk, hogy a különféle institucionális megoldások sokat segíthetnek, de nem irthatják ki teljesen a konfliktusok gyökereit, de ellenőrzésük alá vehetik és megfékezhetik őket. Ez érvényes a föderalizmusra is. Az Egyesült Amerikai Államokban máig egy olyan föderális rendszer működik, amelynek alapjait még az 1787-es alkotmány vetette meg, de egy ilyen rendszer ellenére, amelyet jónak és hatékonynak tartanak, egyszer mégis belementek egy polgárháborúba, hogy „megoldják" azokat a problémákat, amelyeket a tagországok egymás közötti belső viszonyait érintették. De ez is csupán egy tapasztalat, akárcsak a mai Libanon. A mi témánkhoz, vagyis az etnikai összetűzések problémájához közelebb eső munkák: Robert Levin and Donald Campbell *Ethnocentrism: Theories of Conflict*, New York, John Wiler and Sons, 1972; Karl Deutsch *Nationalism and Its Alternatives*, New York A. A. Knopf, 1969 (a „nacionalizmus" mint „az azonos nemzetiségűekről, a honfitársakról való gondoskodás", ahogyan Deutsch értelmezi, csupán egyik vetülete a nacionalizmusnak; a másik vetülete pedig az, amit leginkább sovinizmusnak nevezünk; s van egy harmadik formája is, az agresszív és harcos nacionalizmus, amely arra törekszik, hogy valamilyen előnyökre tegyen szert más nemzetek ellenében); Pierre L. van den Berghe *The Ethnic Phenomenon*, New York and Amsterdam, Elsevier, 1981. Mivel a föderalizmus kapcsolatban áll a konfliktusok és a politikai integrációk megoldásával, lásd még: Daniel Elazar *Exploring Federalism*. Tuscaloosa. The University of Alabama Press, 1987 (különösen ennek két fejezetét: Miért a föderalizmus? és Mi a föderalizmus?).

[2] A görög eredetű etnikosz „nép"-et és „idegen"-t is jelentett, az etnosz pedig egyaránt lehetett csoport, társaság, csorda, törzs, nép, nemzet, de pogány is (a régi keresztény írók mindenkit „ethneának" neveztek, akik nem voltak keresztények, hasonló értelemben, mint amilyen a latin „gentes"). Az újabb időkben ezzel a kifejezéssel illetik azokat a kisebb csoportokat, amelyeket nemzeti kisebbségnek is neveznek, mert olyan államokban élnek, amelyekben általában más, nagyobb csoportok uralkodnak. A különböző kifejezések értelméről, amelyeket a különböző csoportok megjelölésére használnak, lásd Walker Connor „A Nation is a nation, is a state, is an ethnic group, is a...", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. I., No 4. (Oktober, 1978); J. Rotschild, Ethnopolitis: A Conceptual Framework, New York, Columbia University Press, 1981. A. D. Smith *The Ethnic Revival*, Cambridge, 1981., amelyek egyebek között az etnikai tudat kialakulásának kérdésével is foglalkoznak a korábbi időszakok távlatából. Különben Fustel de Coulanges klasszikus műve, a *Le Cite antique* (1864) (*Antička država*, Belgrád, Prosveta, 1956) sok tartós jelentőségű megállapítást tartalmaz ebből a témakörből. Az etnikai tudat és a maga magáról alkotott kép mindig fontos szerepet játszik az egyes csoportok identitásának etnikai, nemzeti, vallási jellemvonásaiban. Ez a tudat és kép átszövi a csoport tagjainak életét számos előítélettel, téves önismereti, mitikus és irracionális elemmel és érzéssel, egyoldalú szemlélettel stb., ami megnehezíti a való igazságok megállapítását és a két vagy több csoport közötti ellentétek és vitás kapcsolatok rendezését.

[3] Max Weber a szerbek és a horvátok példáján szemlélteti véleményét, mely szerint ugyanannak a vallásnak a különböző áramlatai is alapot adnak az efféle differenciálódásnak (amihez azután természetesen más tényezők is hozzákapcsolódnak). Lásd *Privreda i društvo*, Belgrád, Prosveta, 1976. I. kötet, 334. old.

[4] Ali A. Mazrui *Post Imperial Fragmentation: the Legacy of Ethnic and Racial Conflict*, Denver, University of Denver, Studies in Race and Nations, I., 2., 1969–1970. Ezt írja: „Az identitásrobbanás világméretekben kiélezi az etnikai öntudat kérdését".

[5] Mint ismeretes, a második világháború után a nemzeti kisebbségek kérdését másként oldották meg, mint az első világháború után. Úgy vették, hogy a mindenki számára minden diszkrimináció nélkül egyaránt szavatolt egyéni politikai, polgári és más) jogok egyúttal a kisebbségi kérdést is megoldják. Mégis, amikor ezt a kérdést megvizsgálta, egy szerző így fogalmazott: „A kisebbségi kérdések csak egy olyan légkörben oldhatók meg, melyben az egyént magasabbra értékelik, mint az államot. Így valójában csak egy igazi megoldás létezik erre a problémára, mégpedig a svájci". Ezt Jászi Oszkár jegyezte fel egyik könyvismertetőjében (Oscar I. Janowsky *Nationalities and national Minorities*, New York, Macmillan, 1945). Az idézet forrása: Arthur W. Macmahon (ed.) *Federalism: Mature and Emergent*, Garden City, Doubleday & Company, 1955, p. 25.

[6] Vesd össze: Arend Lijphart *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkley and Los Angeles, University of California Press, 1969; és Jurg Steiner *Amicable Versus Majority Rule: Conflict Resolution is Switzerland*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1974.

[7] Jack Fisher, amerikai politológus, egyik tanulmányában az 1960-as évek elején hatékonynak ítélte meg azokat a kísérleteket, hogy a társadalom fragmentálásával előzzék meg az összeütközéseket, de szerinte Jugoszláviának ezért a jövőben nagy árat kell majd fizetnie a gazdasági életben. Lásd Jack C. Fisher *Yugoslavia – A Multinational State: Regional Differences and Adminisztrative Res-*

ponses, San Francisco: Chandler Publishing Co., 1966. Egy másik politológus ezt az időszakot Jugoszláviában a kommunális föderalizmus periódusának nevezte. Lásd William Dunn Communal Federalism: Dialectics of Decentralization in Yugoslavia, *Publius*, Vol. 5. No 2 (Spring 1975).

[8] A szovjet alkotmány 72. szakasza megadja az elszakadás jogát a szövetségi köztársaságoknak. Ez az egyetlen alkotmány a világon, amely ezt a jogot biztosítja, érvényesítésének lehetősége azonban a történelem és a mai idők tanúsága szerint rendkívül kicsi.

[9] Nemigen tanulmányozták még, hogy egyes esetekben miért oly könnyen, máskor miért oly nehezen változnak az etnikai identitás elemei. Könnyű megállapítani, hogy az USA-ban mindenki szívesen tekinti magát amerikainak, Svájcban pedig svájcinak, noha az utóbbiban, többé mint az előbbiben, megvannak a szűkebb nemzeti (etnikai) identitások is. A helyzetet mind a két esetben valószínűleg az könnyítette meg, hogy a régi identitásról nem egy idegen identitás kedvéért kellett lemondani, hanem mindannyian feladták korábbi identitásuk egyes elemeit és elfogadták az új identitást. Véleményünk szerint ezt a folyamatot két tényező segítette elő: az első az, hogy ennek a két országnak a polgárai teljes politikai jogokat és szabadságokat élveztek, s ez alapvetően meghatározta egyenrangú politikai státusukat; a másik pedig, hogy virágzó gazdasági, társadalmi és művelődési élettel rendelkező országokról van szó, melyekkel szívesen azonosítja magát mindeki, akinek erre lehetősége van.

[10] A konszociációról itt olyan értelemben beszélünk, ahogyan azt Arend Lijphart határozta meg munkáiban: *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977 (második kiadás 1980); *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984; és „Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories", *Publius*, vol. 15, No 2 (1985 tavasza).

[11] Lijphart szerint az a plurális társadalom, amelynek részei ellentétben állnak egymással, s jóformán a definíciója is így hangzik (*Democracy in Plural Societies*, p.p. 3–4.).

[12] P. H. Claeys Political pluralism and linquistic cleavages: the Belgian case, St. Erlich and G. Wooton (eds.). *Three Faces of Pluralism*, Westmead (Engladn), 1980, és Frank Delmartino beszámolójának már a címében is az IPSA 1988. évi kongresszusán.

[13] K. C. Wheare *Federal Government* (1947), több kiadásban is; Arthur W. Macmahon (ed.) *Federalism, Mature and Emergent*, Garden City: Doubleday & Comp., 1955.

[14] Lásd: Pedro Ramet *Nationalism and Federalism in Yugoslavia*, 1963–1983, Bloomington, Indiana University Press, 1984; Jovan Mirić *Sistem i kriza*, Zágráb, CEKADE, 1984; és a Mirić-könyvvel kapcsolatos vita: *Prijepori oko političkog sistema*, Zágráb, 1984; Zvonko Lerotić *Federalizam višenacionalne države*, Zágráb, Globus, 1985; és *Jugoslovenska politička klasa i federalizam*, Zágráb, Globus, 1989; Vojislav Stanovčić *Federalizam – Konfederalizam*, Titograd, Univerzitetska riječ, 1986; Miodrag Jovičić *Putevi i stramputice jugoslovenskog federalizma*, Belgrád, Naučna knjiga, 1988 (második kiadás 1989); Pavle Nikolić *Federacija i federalne jedinice*, Belgrád, Hivatalos lap, 1989; Zdravko Tomac i Ciril Ribičić *Federalizam po meri budućnosti*, Zágráb, Globus, 1989; *Osnovi novog ustavnog uređenja Jugoslavije* (gyűjteményes kiadvány), Belgrád, SANU, 1990. A jugoszláv föderalizmusra vonatkozó eszmékről, javaslatokról, programokról és projektumokról a második világháború

előtti és utáni időszakból lásd: Branko Petranović i Momčilo Zečević *Jugoslovenski federalizam: ideje i stvarnost*, Belgrád, Prosveta, 1987, 2 kötet.

[15] Vesd össze: Carl J. Friedrich *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praege, 1968; *The Yugoslav Expriment 1948–1974*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1978 (paperback kiadvány, lásd különösen a 7. fejezetet: The Price of Pluralism, amely leírja a konföderáció felé vezető utat, Towards Confederation); és Dennison Rusinow (ed.) *Yugoslavia: A Fractured Federalism*, Washington, Wilson Center Press, 1988. Hogy ez a folyamat hogyan ment végbe a politikai döntéshozatalban, azt ugyancsak egy amerikai egyetemi tanár írja le: Steven L. Burg *Conflics and Cohesion in Socialist Yugoslavia*, Political Decision Marking Since 1966, Princeton University Press, 1983.

[16] Daniel Elazar *Exploring Federalism*, pp. 223-265.

[17] Ivo D. Duchacek felhívja a figyelmünket azokra az intézkedésekre, amelyeket általában az etnikai homogenitás elérése céljából vettek igénybe, s megállapítja, hogy ezek az itézkedések „a barbár erőszaktól az enyhe embertelenségig" terjedtek, vagy a genocídiumtól az asszimilációig. Lásd: *Comparative Federalism The territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

[18] Arend Lijphart *Democracy in Plural Societies*, pp. 235.

[19] Pierre L. van den Berghe *Ethnic Phenomenon*, p. 191.

[20] S. M. Lipset *Politički čovek*, Belgrád, Rad, 1969, 112. old.

[21] Daniel Elazar „Federalism and Consociational Regimes", *Publius*, Vol. 15. No 2 (Spring, 1985): „Maguk a részek is hierarchikusan akarnak felsorakozni... így, ha egy koalíciós rezsim demokratikus lehet, ez még nem szavatolja, hogy a demokrácia jut túlsúlyba az összetevő részeken belül is..." (p. 32).

Rezime

Etnički federalizam i princip vladavine većine

Mnogo države u savremenom svetu suočavaju se sa problemom kakve političke i ustavne institucije da uvedu radi reševanja na trajnoj osnovi problema koji se javljaju zbog etničkih, nacionalnih, religijskih, jezičkih, i sl. razlika među grupama stanovništva. U našem veku se sve više pribegavalo federalizmu. To čini „etnički federalizam" izuzetno značajnom karakteristikom jednog niza današnjih država. Slučajevi su različiti, ali problemi se javljaju i u razvijenim i u zemljama u razvoju. Sve to pokazuje da je problem životnih zajednica i (konsocijacija) stanovništva različitog porekla ili karakteristika veoma raširen. Problemi se tiču političkih ustanova, ustavnih odredbi, političkih procesa i odnosa vezanih za pitanja (1) etničkog identiteta, (2) učešća u odlučivanju zajedničkim poslovima i (3) učešća u korišćenju društvenih resursa i raspodeli društvenog bogatstva.

U radu se daje osvrt i na iskustvo jugoslovenskog federalizma, uspostavljenog radi nacionalnog pitanja, koji je evoluirao od, kako ga je Fridrih nazivao „fasadnog" do današnjeg „konsensualnog" sa mešavinom elemenata federalizma i konfederalizma. Ukazuje se i da i iskustvo Jugoslavije, koje je u ovom pogledu veoma poučno, takođe otkriva ograničeni domet principa vladavine većine čim se radi o tzv. konsocijaciji tj. zajedničkom životu više različitih grupa, ali i na niz ograničenosti i nedostataka etničkog federalizma. Analizira se kakve granice i ograničenja etnički federalizam ili konsocijacija nameću principu i ustanovama vladavine većine i društvima (državama) sa „teritorijali-

zovanim" ili izmešanim etničkim grupama, i kako na te odnose utiče borba za vlast unutar političkih elita i na odnose između dotičnih društvenih grupa. Emocije i iracionalna ponašanja otežavaju saradnju političkih elita i smanjuju mogućnost i područje za rešavanje problema na temeljima pravnog sistema i kroz pravno-sudsku proceduru, a povećavaju broj slučajeva gde se sukobljavaju „suverene političke volje" elita. Posebno su složeni slučajevi enklava kad se jedna homogena manjina nađe u granicama političke vlasti druge grupe, relativne „većine" koja može i sama biti manjina u razmerama još šire društvene ili državne celine. Često pitanje „većine" ili „manjine" zavisi na kojem će se nivou vršiti „prebrojavanje" odnosno odlučivanje. Veto daje snagu koja može biti nesrazmerna brojnosti ili ekonomskom bogatstvu izvesne grupe. Alokacija ekonomskih izvora i sredstava stvara čitav niz teškoća i pod neodgovarajućim institucionalnim rešenjima može usporiti protok činilaca proizvodnje, utičući tako negativno na funkcionisanje i rezultate koje daje ekonomija. Analiza iskustava pokazuje da pored etničkog federalizma postoje velike mogućnosti korišćenja tzv. švajcarskog modela koji se zasniva na garantovanju svima jednakih individualnih prava i sloboda i konsocijacije u kojoj demokratsko formiranje i saradnja političkih partija i koalicija i kopartnerstvo predstavljaju rešenja koja su se pokazala uspešnima u razvijenim zemljama (napr. Švajcarska, Holandija).

Summary

Ethnic Federalism and the Principle of Majority-Rule

Many states in the modern world come face to face with the problem of defining and introducing the political and constituional institutions for solving the problems resulting from the ethnic, national, religious, linguistic, etc. differencies among the population groups on lasting base. In our century federalism has been selected more and more. Thus, „ethnic federalism" becomes an especially significant characteristic of a series of contemporary states. The cases are different but the problems appear in the developed as well as developing countries. All these show that the problem of life communities (consociations) of the population of different origin or characteristics is very frequent. The problems are aimed at political institutions, constitutional regulations, political processes and relations connected with the problems of (1) ethnic identity, (2) participation in making decision on common matters and (3) participation in the use of social resources and distribution of social wealth.

Attention is paid in the work also to the experience of Yugoslav federalism established owing to the national problems, being evolved, as it Friedrich called, from the „façadic" federalism to the present „consensual" one with the mixture of elements of federalism and confederalism. Implication is made, too that also the experience of Yugoslavia, being very edificatory in this respect, discovers the limited range of the principle of majority-rule as it concerns the so-called consociation i. e. common life of more different groups but also a series of limitations and imperfections of ethnic federalism. It is analysed which limits and limitations are imposed by ethnic federalism or consociation to the principle and institutions of majority-rule in the societies (states) with „territorilized" or mixed ethnic groups and how these relations and the relations among the concerned social groups are influenced by the struggle for power in the political èlites. The emotions and irrational behaviour make difficult the collaboration of the political èlites and decrease the possibility and the field for solving the problems on the basis of the

legal system and through legal-judicial procedure and increase the number of cases where the „sovereign political wills" of the èlite come into conflict. Especially complex are the cases of enclave when a homogenous minority finds itself within the sphere of political power of the other group, of the relative „majority" which may be itself a minority in the relations of a more wider social and state entirety. The question of „majority" or „minority" depends often on the level of „counting" i. e. marking decision. The veto gives power which may be in disproportion with the number of members or economic wealth of a group. The allocation of economic resources and means create a series of difficulties and under inadequate institutional solutions it may slow up the flow of the production factors, influencing in this way negatively the functioning and results which gives the economy. The analysis of experiences shows that beside the ethnic federalism, great possibilities exist for the application of the so-called „Swiss model" based on the guarantee of individual, for everybody equal rights and freedoms as well as consociation in which the democratic formation and collaboration of political parties and the coalitions, and co-partnership represent solutions which proved to be successful in the developed countries (e. g. Switzerland, Holland).