

**KISEBBSÉGVÉDELEM**  
**MINORITY PROTECTION**  
**VIII. szám (2023)**

A Károli Gáspár Református Egyetem tudományos folyóirata

Budapest

**2023**

**Szerkesztőbizottság elnöke:**

Kardos Gábor

**Szerkesztőbizottság tagjai:**

Bándi Gyula

Bodó Barna

Bozóki Antal

Csóti György

Dabis Attila

Kruzslicz Péter Pál

Manzinger Krisztián

Miklósne Zakar Andrea

Gerencsér Balázs

Gyenyey Laura

Orosz Ildikó

**Kiadja:**

Károli Gáspár Református Egyetem

**Felelős kiadó:**

Trócsányi László Henrik

**Társfőszerkesztők:**

Dabis Attila, Manzinger Krisztián

**Székhely:**

1091. Budapest, Kálvin tér 9.

Honlap: [www.portal.kre.hu](http://www.portal.kre.hu)

E-mail: [kisebbsegvedelem@kre.hu](mailto:kisebbsegvedelem@kre.hu)

**Tördelés:** Csernák Krisztina

**Grafikai, nyomdai és kötészeti munkálatok:** L'Harmattan kiadó

HU ISSN 2676-8992

# TARTALOM

## **Alapvető kérdések**

- Aida Zsófia Mousa: Between Hell and High Water:  
Israelization and Palestinization in the Palestinian Arab Society  
in Israel in Light of the 2018 Basic Law on the Nation-state . . . . 7
- Miklósne Zakar Andrea: Regionalizációs modellek és tervek  
Romániában a rendszerváltástól napjainkig . . . . . 39

## **Kisebbségvédelem Európában**

- Szőnyegi Tamás: A szerbiai Magyar Nemzeti Tanács – kulturális  
autonómia a gyakorlatban . . . . . 71

## **Aktualitások**

- Jerzy Gorzelik: Upper Silesia and Upper Silesians – an  
Introduction to an Unknown Region and Identity of Poland . . 101

## **Recenziók**

- Emese Mezei: Thomas Benedikter: 100 Years of Modern  
Territorial Autonomy . . . . . 127
- Tóth Mihály: Egy lezáródó korszak értékelése, illetve a lehetett-e  
volna másképp és a hogyan tovább kérdései a magyar-ukrán  
kapcsolatokban. A romantikus, illetve naiv (vagy dilettáns?)  
nemzetközi jogalkotásról és annak következményeiről . . . . . 135

- Abstracts** . . . . . 145



## *I. fejezet*

---

### **Alapvető kérdések**

- 1. Aida Zsófia Mousa:** Between Hell and High Water: Israelization and Palestinization in the Palestinian Arab Society in Israel in Light of the 2018 Basic Law on the Nation-state
- 2. Miklósné Zakar Andrea:** Regionalizációs modellek és tervek Romániában a rendszerváltástól napjainkig



*Aida Zsófia Mousa\**

## **BETWEEN HELL AND HIGH WATER: ISRAELIZATION AND PALESTINIZATION IN THE PALESTINIAN ARAB SOCIETY IN ISRAEL IN LIGHT OF THE 2018 BASIC LAW ON THE NATION-STATE**

### **1 Introduction**

The period between the adoption of the Nation-State Law in Israel in 2018 and the events of the spring of 2021 can be characterized as a turbulent and politically charged time in both domestic and foreign policy contexts. The signing of the Abraham Accords, a pivotal event shaping Israel's regional relation and the political visions of the newly elected right-wing and far-right parties forming the government, along with the fundamental judicial reforms it proposed, has sparked a significant domestic political crisis and evoked intense criticism. These changes have on their own, redefined Israel's character, political structure, often the societal consensus established since the state's inception, and its role in the region. It is therefore essential to examine the significance of these developments from the perspective of the local Arab society, which constitutes 21 percent of the total population.<sup>1</sup> As per my initial premise, the Nation-State Law adopted in 2018 represents a symbolic and determinative stance on the status of the Arab community living in the country. Its adoption and the surrounding political discourse arguably sheds light on the sensitive issues of the so-called "Arab question" which has remained unresolved since the declaration of the state. These issues are fundamental to the state's structure. Considering the processes of integration and segregation that affect the Arab minority it's not an exaggeration to posit that this law serves as a symbolic milestone. Even if it doesn't fundamentally

---

\* Doctoral candidate at the Modern and Contemporary World History Doctoral Program of the Eötvös Loránd University's Faculty of Arts' Doctoral School of History.

<sup>1</sup> Haj-Yahya et al. 2022.

introduce anything new compared to what was previously known regarding the state's visions. Furthermore, my hypothesis suggests that the discourse preceding the law's adoption and the events in Israel in the spring of 2021 illustrate that Israel has a less visible Palestinian issue of its own, beyond reconciliation with its Palestinian Arab neighbours. The resolution of this issue, in contrast to previous mainstream Zionist ideas, cannot be solely achieved through the economic growth of the Arab sector.

In my research, I refer to the non-Jewish, Arabic-speaking community, predominantly Muslim but with a minority of Christians and Druze, living in Israel or born there since 1948 as Israeli Palestinians or Israeli Arabs. The choice of terminology is of paramount importance for this community, and it requires careful consideration. It is a sensitive matter to determine whether to use terms such as Israeli Palestinians, '48 Palestinians, '48 Arabs, or Israeli Arabs to refer to them. In the official discourse of the Jewish state, the accepted formula is "Arab residents of the State of Israel." On the other hand, in the context of today's Palestinian society territory, they are often referred to as '48 Palestinians or, less commonly, '48 Arabs. Based on my experiences from various research and personal interviews and conversations, I prefer the terminology of Israeli Palestinians and Israeli Arabs. Considering the results of my professional interviews on the field and following the wide horizon of the relevant literature I conclude that both terms adequately describe their identity.

In the following, I will begin by briefly introducing the position of this minority within the Jewish state, emphasizing why I refer to their situation as being caught between two fires. Subsequently, I will delve into the identity-forming processes of Israeli Palestinians or Israeli Arabs, highlighting both processes of Israelization and Palestinization in their identity. Afterwards, I will present what I believe to be five distinct historical periods from 1948 to 2022, each significant in terms of Israel's Arab policy and its evolving relationship with the Arab community. This will lead us to the historical context of the adoption of the Nation-State Law and the subsequent events. Following that, I will discuss the significance of the Nation-State Law and its critical

interpretations within the context of the Arab minority. In conclusion, I will attempt to contextualize these developments within the current framework of Arab minority-majority relations in Israel.

As of 2019, there were approximately 1,890,000 Arab residents in Israel, including the group of East Jerusalem Palestinians who do not have Israeli citizenship only residency status. This Arab community altogether constitutes about 21 percent of the total population in Israel.<sup>2</sup>

Geographically, the vast majority of the country's Arab population in Israel resides in the northern district of the country and in Haifa and its surroundings. Approximately 60 percent of Israeli Palestinians are in the Galilee region, while 20 percent are located in the so-called "Triangle" area, and 10 percent are in the Negev region. The remaining 10 percent live in major urban centers in central areas, such as Jaffa, Tel Aviv, Ramle, and Lidda.

This geographical distribution also reflects religious diversity: the Triangle region primarily consists of purely Muslim communities, while around Nazareth, there are mixed cities with Muslim and Christian populations, and there are also entirely Christian towns. Druze communities are present in seventeen different locations.

Their unique position, caught between two fires, can be attributed to several factors. On one hand, it stems from the ethnocentric perception of the majority of Jewish society regarding the state. On the other hand, it arises from the complex relationship that the Israeli Arab population has with the Jewish state. Additionally, due to the lack of a homeland, they maintain a distinctive connection with their fellow Palestinians in the West Bank and Gaza, who often regard the Arab community within Israel with suspicion, viewing them as a separate entity.

### *1.1 Israelization and Palestinization*

Israeli Arabs possess a unique, multifaceted identity that simultaneously encompasses their Israeli, partially Palestinian, and Arab identities.

---

<sup>2</sup> Central Bureau of Statistics of Israel, 2019.

The formation of this identity is significantly shaped by the parallel processes of Palestinization and Israelization. Israelization represents the integrative process where the Israeli Arab community strengthens its Israeli identity. As a result, they can more readily identify with the state, defining themselves as Israeli citizens and aspiring to integrate into Israeli society. Signs of Israelization include modernity, middle-class status, and urbanisation within the community. Conversely, the process of Palestinization leads Israeli Palestinians to prioritize their Palestinian identity over their Israeli one. This is expressed through solidarity with residents of the West Bank and the Gaza Strip, the assertion of national and linguistic affinity with them, and the reinforcement of shared cultural traits. These two identity-forming processes, Israelization and Palestinization, exist in parallel and reflect the complex reality of the Israeli Arab population, who navigate between their Israeli citizenship and Palestinian cultural and national ties.<sup>3</sup> From the aftermath of the Six-Day War, we can observe the simultaneous processes of Israelization, a unique identification process specific to Israeli Palestinians, and Palestinization. These processes are most noticeable when Israeli Palestinians define themselves in relation to the West Bank and Gaza Palestinians. Amara and Kabaha highlight in their studies that Israelization and Palestinization were most parallel during the First Intifada.<sup>4</sup> During the intifada, Israeli Palestinians identified themselves as Palestinians and supported the Palestinian national movement. However, the ideas related to activism, politics, and human rights spread within their society due to the influence of Israelization. My hypothesis suggests that the dynamics of Israelization and Palestinization in the Israeli-Palestinian Arab community have been closely linked to the prevailing policies toward minorities in the country, dating back to 1948. These dynamics represent the complex relationship between the community's Israeli citizenship and their Palestinian identity, shaped by historical, political, and societal factors.

---

<sup>3</sup> Talmon 2000, 205.

<sup>4</sup> Amara – Abd al-Rahman 2002, 34-36.

## 1.2 *“Write Down, I’m an Arab”*<sup>5</sup>

While the process of a community’s nationhood is complex and multifaceted, in the broader context of Israeli Arab politics, it is possible to identify five significant periods from 1948 to 2022. When delineating the boundaries between these periods, the focus was primarily on Israel’s approach to its Arab minority, the predominant visions of minority policies, and the Israeli Palestinians’ relationship with Israel and their Arab and Palestinian identities. In my observation, five distinct periods can be discerned in relation to the Israeli Arab community, each of which can be considered pivotal historical milestones with determinative significance for the situation of this minority group. One could differentiate between at least five major periods that may be identified as significant historical milestones in relation to the Israeli Arab community, each playing a crucial role in shaping the circumstances of this minority group.. 1966 marks the abolition of military administration, 1976 encompasses the Land Day protests and their suppression, 1992 signifies the initiation of the Madrid-Oslo process, while 2001 is notable as a milestone due to the outbreak of the second (Al-Aqsa Intifada). As such, I would define the following five key periods:

- The Period from Statehood to the Six-Day War (1948-1966)
- From the Six-Day War to Earth Day Protests (1967-1976)
- From Earth Day to the End of the First Intifada (1976-1992)
- From the Beginning of Peace Negotiations to the October 2000 Events (1993-2000)
- The Post-Oslo Period from the Years Following the Second Intifada to 2022

Examining the period between 1949 and 2022, it is crucial to review the demographic proportions and population changes within the

---

<sup>5</sup> Reference to Mahmoud Darwish’s revolutionary poem from the 1970s: Sajjal Ana ‘Arabi.

community as shown in Table 1 below. This aspect is integral to both the discourse surrounding the Arab population and policy-making. The data between the first Israeli population census and 2021 have undergone the following developments:<sup>6</sup>

**Table 1: Demographic Development of the Israeli Arab Community (1949-2021)**

| Year | Total (thousand) | Arab (thousand) | Arab (percent) |
|------|------------------|-----------------|----------------|
| 1949 | 1,173.9          | 160             | 13.6           |
| 1967 | 2,776.3          | 392.7           | 14.1           |
| 1976 | 3,575.4          | 555             | 15.5           |
| 1992 | 5,195.9          | 953.4           | 18.3           |
| 2001 | 6,508.8          | 1,227.5         | 18.8           |
| 2021 | 9,453            | 1,997.8         | 21.1           |

Source: The authors own compilation

## **2. The Era Underpinning Arab Politics and the Arab Community (1948-1966)**

The first era spans from the establishment of the state to the abolition of military administration. This period is characterized by the development of the state through the lens of the Arab population in Israel following the Nakba,<sup>7</sup> shaping Arab political dynamics and the military administration. In the early years of statehood, the Zionist ideology, as a foundational principle for the state, established a legal framework prioritizing the constitutional rights of the country's current and potential Jewish citizens. This legal environment significantly influenced the legal and political status of approximately 156,000 Arab residents who remained within the state's borders after the war. The Palestinian Arab community found itself amidst a new reality, in which the social fabric that had underpinned the former Arab population of Mandatory Palestine had been fractured. The world they

<sup>6</sup> Central Bureau of Statistics of Israel, 2019.

<sup>7</sup> The Nakba (Arabic for "catastrophe") refers to the mass displacement and dispossession of Palestinians during the 1948 Arab-Israeli war.

had previously known was replaced by a new one, with Mandatory Palestine entirely erased from the map, along with 418 former Arab communities<sup>8</sup>

The 1948 war represented a catastrophe (Nakba) for the Arab community, signifying the annihilation of the vision of Palestine, while for Zionism, it was a form of self-liberation, the establishment of the state in Herzl's vision.<sup>9</sup> For the surrounding Arab nations, it marked a historical cataclysm that would shape their political horizons for decades to come. These conflicting historical narratives and meta-narratives about the events of 1948 have since become a defining aspect of the conflict. They set the framework for the emerging Arab minority within the Zionist national community, where the Israeli Zionist perspective, the Palestinian Nakba discourse, and the later reinforced pan-Arab ideology all coexisted. The Israeli political leadership, in the midst of establishing the foundational pillars of the new state, had to confront the fact that the Arab question, left unresolved by the Zionist movement and the events of the war, had not ceased to exist.<sup>10</sup>

The majority of the country's public, still feeling the fervour of the wartime period, viewed the Arab population as a significant threat. After 1948, Israeli authorities' policies towards Arabs were influenced by three key aspects: a) security considerations, b) the consolidation of the state as a Jewish-Zionist entity, and c) the suppression of the previous Palestinian nationalism.<sup>11</sup>

The essence of the primary social experience for the Arabs who remained in the country following the Nakba was the rapid transition from a majority status to becoming an atomized minority group.<sup>12</sup> All of this occurred in a country that defined itself as Jewish and was in the process of shaping the character of this new state through the integration of the Jewish refugee and immigrant communities. The

---

<sup>8</sup> Khalidi, 1992, 13.

<sup>9</sup> Theodor Herzl, a Budapest-born journalist and political activist, founder of the political form of Zionism, a movement to establish a Jewish homeland.

<sup>10</sup> Smoocha - Peretz, 1982, 453.

<sup>11</sup> Amara 2003, 247.

<sup>12</sup> Migdal - Kimmerling 2003, 175.

examination of the early years is particularly interesting because the Israeli Arab community found itself caught between two very different processes of nation-building. The Arab population held a fundamentally different narrative about the war and the preceding decades than the Jewish citizens of the state. However, they also found themselves in a different situation compared to the Palestinian refugee communities under surrounding Arab authorities. They did not share the collective historical memory of the majority society, differing in terms of culture, language, social class, geographic location, and economic status.<sup>13</sup> As Maha Nasser aptly articulates, they became "brothers apart" even from the previously present Arab community. They became part of an entirely new social reality while, geographically, they remained in the same place or only slightly distanced.<sup>14</sup>

In the early years of the state, David Ben-Gurion's policy aimed at creating a coherent national community through the assimilation of Jewish groups arriving from various parts of the world. In this process, several socially defining areas emerged. One of the most significant was the nation-building role of the Israeli Defense Forces (IDF), with its legal basis provided by the 1949 Israeli Security Service Law, which mandated compulsory conscription. This law ensured that the country's Arab citizens were exempt from compulsory military service. The IDF held two pivotal roles during the construction of the new society: it served as a field to strengthen a coherent Jewish national community and also as a platform for achieving social mobility. The fact that the state's Arab citizens could not (in many cases, would not) participate in military service due to security considerations resulted in their exclusion from a fundamental element of the nation-building process. The presence of military service came with benefits in both the educational system and the labour market, putting those who were excluded at a disadvantage.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, 176.

<sup>14</sup> Nassar 2017, 10.

In the early 1950s, two other laws were introduced, which were collectively influential in shaping policies concerning Arabs. These were the 1950 Law of Return and the 1952 Nationality Law, which together enabled Jewish individuals to freely immigrate to Israel and automatically acquire citizenship. The former provided an opportunity for anyone with one Jewish grandparent or who had converted to Judaism to gain Israeli citizenship based on the 1952 Nationality Law, along with the right of return to Israel, to which their (even non-Jewish) spouses and children were also entitled.<sup>15</sup> However, this did not apply to Arab refugees who had left the country between 1947 and 1952, nor did it apply to their family members.<sup>16</sup> For the native Arab population who remained in the country, Israeli citizenship was granted through naturalization based on their place of residence. Accepting this method, only 40 percent of the Arab residents who stayed in the country acquired citizenship, another 40 percent did so later, while 20 percent did not receive citizenship at all, including their children born in Israel at a later stage.<sup>17</sup>

During this period, several different approaches were considered for the long-term resolution of the Arab issue. Ultimately, the vision dominated by security considerations emerged, which was implemented through the military administration over Arabs. It's important to emphasize that the goal of this was not military control but the establishment of a supervisory system over the Arab population. As described by Ian Lustick, this system consisted of three main components: segregation policies, distribution issues, and cooptation.<sup>18</sup> The military governors wielded broad powers, which allowed them to issue decrees prohibiting individuals from being in certain places, issue administrative instructions, impose travel bans over areas, and designate areas belonging to Arabs as closed zones.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Ariel, 2013.

<sup>16</sup> Gavison 2011, 30.

<sup>17</sup> Bäuml 2017, 116.

<sup>18</sup> Jamal 2014, 56.

<sup>19</sup> Halamish 2010, 31.

Concerning the closure of land areas, we arrive at another sensitive issue that was crucial for the Israeli Arab population up to the mid-1950s: the question of abandoned Arab lands and properties. According to a list compiled by the Israeli Custodian of Absentee Property in 1950, properties in the former Arab cities consisted of a total of 94,000 housing units, 9,700 shops, and 1,200 office spaces, valued at approximately £11,800,000 sterling. In the case of villages, tens of thousands of properties were left behind by refugees, and at the time, it was estimated that the property holdings of refugees made up nearly a quarter of all buildings in the country.<sup>20</sup>

After the war, Israel assumed control over approximately 78 percent of the former Mandate territory. At the same time, only 8.5 percent of the entire state's territory was owned by Jewish individuals and organizations.<sup>21</sup> The establishment of sovereignty thus faced a significant disparity, prompting action by the state's leaders. The Israeli leadership had in mind the creation of demographic and geographical conditions that would allow for a rapid assertion of sovereignty over those border areas that could potentially be contested territories. Additionally, there was a socio-political aspect to this strategy, aiming to swiftly construct settlements in these areas to accommodate the large influx of Jewish refugees.<sup>22</sup>

Between 1948 and 1966, approximately half of the land previously owned by Palestinians came under the ownership of the Jewish National Fund (JNF).<sup>23</sup> The legal framework for the transfer of former Arab properties to the JNF was provided by the 1950 Absentees' Property Law. This law, based on the Ottoman legal tradition, allowed the state to take control of lands that had been abandoned by their occupants for extended periods. This was later complemented by the 1953 Land Acquisition Law, which permitted the state to take these lands into

---

<sup>20</sup> Kadman 2017, 16.

<sup>21</sup> *Ibid*, 94.

<sup>22</sup> Quigle 1990, 102.

<sup>23</sup> Segev 2008, 7790.

its ownership through the Ministry of Finance.<sup>24</sup> The acquisition of land left by Palestinian refugees became a matter of ensuring state sovereignty for the country's leaders.<sup>25</sup> By the 1950s, the foundations of a closed land system were laid, making it impossible for the state to grant land ownership to anyone other than the JNF, the Development Authority, and local authorities. This became a highly unequal aspect of the relationship between the Jewish majority and the Arab minority, a distinction that continues to define differences between these two groups.

Until the abolition of military administration, the state's Arab policy was largely determined by the ethnic character that became dominant during the nation-building process, with the central goal of establishing a democracy for the Jewish population. Political visions regarding the Arab population that remained within the country were significantly shaped by the community's often suspicious and, in many cases, openly hostile perception, as well as the dual attitude left by the rhetoric of the mainstream Zionist movement and particularly Ben-Gurion's wartime rhetoric. This „Arab policy” maintained two contrasting approaches side by side: one that focused on security threats, embodied in the military administration, and another that was rooted in human rights based on the earlier Hebrew humanistic approach. This latter approach often led to criticism of the disadvantageous situation of the Arab minority, even within the governing party.

Regarding the identity of the Arab population that remained within the country, they also began to transform into residents of a new country instead of holding onto their old homes. Until the mid-1960s, their individual and collective identity was notably weak in terms of aligning with previous Palestinian national aspirations. In parallel, the Israeli leadership, primarily the Arabists<sup>26</sup> within the military and security apparatus, set out to establish a new political identity among

---

<sup>24</sup> Forman - Kedar 2004, 812

<sup>25</sup> Fischbach 2003, 7.

<sup>26</sup> David Ben Gurion's advisors in Arab affairs: Yeshoshua Palmon, Uri Lubrani, Shmuel Divon, Rehavam Amir, Shmuel Toledano.

their Arab citizens, strengthening the "Israeli Arabs" group and preempting any Palestinian nationalist upsurge.<sup>27</sup>

"The regime wanted to sever their ties with the Arab national movement. They tried to indoctrinate Arab children with the Zionist narrative in the schools and in some cases to widen the fissures between and within the different religious groups, Muslims, Druze, Christian Arabs. The aim was to challenge non-Israeli national identities... With these tools, the authorities taught the Arab minority what was fit to be said and what was unacceptable in the new state."<sup>28</sup>

The political vacuum created by the exodus of much of the former Arab economic, political, and cultural elite was primarily addressed by the Israeli military administration through the promotion of collaborators and informers, including the mukhtars and religious figures.<sup>29</sup> Members of the security services realized that such a well-functioning and reliable collaborator class could only be maintained through appropriate compensation, thus laying the foundations for a system in which privileges spanned a wide range. In exchange for cooperation with the authorities, some found it easier to secure employment, while others could lease abandoned land properties. By the mid-1950s, it seemed that a narrow, new pro-Zionist Arab leadership layer was emerging. Among its members, there was a significant presence of those interested in maintaining traditional, religious, and tribal identities, as opposed to the previous, more secular layer pursuing Palestinian nationalist agendas. Collaboration with the defence forces did not equate to full identification with the state.<sup>30</sup> Nevertheless, this proved to be an effective political strategy on the part of the new state power, which determined the evolution of social relations within the Arab community.

---

<sup>27</sup> Cohen 2010, 3.

<sup>28</sup> *Ibid*, 3.

<sup>29</sup> *Ibid*, 2.

<sup>30</sup> *Ibid*, 8.

All of this, along with restrictions on freedom of movement and assembly, proved to be deterrents for Arabs in terms of asserting their autonomous political interests.<sup>31</sup> In terms of political participation, although there were Arab members in the legislature from the first Knesset, they were primarily satellites of various left-wing Zionist parties, and independent political formations did not gain strength during the period under examination. Arab political empowerment was hindered by their economic situation, as the majority of them lived in poverty, working as wage laborers and agricultural laborers, with their primary concern being their daily livelihood.<sup>32</sup> During the years of military administration, passivity, as described by Ian Lustick, prevailed in the Arab community: a „political quietness.” The experiences of the 1948 war played a significant role in this passivity, primarily driven by fear of displacement.<sup>33</sup>

In the context of Israeli Arab policy, the period from 1949 to 1966 witnessed pivotal decisions that established the framework for the future of the Arab population living there. These decisions were implemented within the segregative system of military administration. From the perspective of the Arab population, this created a legal and political island alongside the Israeli democratic civil order, where the democratic civil authorities were replaced by military ones.<sup>34</sup>

### **3 The Awakening of Palestinian Identity: 1967-1976**

While the Mapai government addressed the issue of dismantling military administration both in the Knesset and on internal platforms,

---

<sup>31</sup> Raz 2021, 29.

<sup>32</sup> Segev 2008, *op. cit.* 80.

<sup>33</sup> This general fear may have appeared justified, especially since there were several smaller-scale transfers that took place even after 1949. Thousands of Bedouins were relocated from the Negev Desert to Jordan and the Sinai Peninsula, and there were also deportations in the northern territories after 1949. For more details on this topic, please refer to the works of Sabri Jiryis, Falah, and Kafkafi.

<sup>34</sup> Raz 2021, *op. cit.* 29.

it wasn't until 1963, after Ben Gurion's departure from power,<sup>35</sup> that significant room for critical voices opened up. Many among the opposition believed that the discrimination against the Arab minority pushed them into internal Arab chauvinism, posing a domestic threat.<sup>36</sup> Finally, on January 12, 1966, just four days after the sixth Knesset elections, Levi Eshkol, in conjunction with the announcement of the new government, declared the end of military administration. It's important to note that this marked only the dismantling of the apparatus responsible for military administration, while the body of laws on which it was based remained intact. Within the period under examination, considering the evolution of the identity of Israeli Palestinians, the second major phase commences with this event, culminating in the mass demonstrations of 1976 and the 1977 right-wing shift within Israel. During this time, the most palpable consequence of the 1967 war for Israeli Palestinians was the opportunity to reestablish connections with their Arab counterparts living in East Jerusalem, the West Bank, and the Gaza Strip, often with their actual family members. All of this occurred while the cessation of military administration allowed for greater political activism.

The sense of shared destiny and the resurgence of Arab identity reached its peak not only among them but also in the broader Arab world during this period. This is evident in surveys conducted by Yochanan Peres and colleagues between 1966 and 1967. In these surveys, 57 percent of the younger generation of Arabs questioned expressed a preference for living in an Arab country rather than in Israel.<sup>37</sup> The previously prevalent internal sectarian divisions also diminished under the influence of the growing pan-Arab movement in the region.<sup>38</sup>

The liberation from military administration ushered in significant changes in the political activity of the community. A process of consolidation began, wherein efforts were made to enhance their living

---

<sup>35</sup> As both Prime Minister and opposition leader, Ben-Gurion consistently opposed the abolition of military administration. See.: *Ibid*, 261.

<sup>36</sup> Halamish 2010, *op. cit.* 45.

<sup>37</sup> Lustick 1980, 8.

<sup>38</sup> *Ibid*, 239.

standards, improve their legal opportunities, and alter their relationship with Israeli authorities. An important element of this process was the articulation of criticisms against economic and labour market discrimination. Despite the positive economic developments that accompanied the dismantling of the military administration, the Arab sector in Israel still faced substantial livelihood challenges. According to Tom Segev's report, in 1967, the majority of Israeli Palestinians lived in poverty, with an average income that was half that of the majority Jewish population. In 74 percent of Israeli Arab households, there was no electricity or central water supply, and 20 percent had no access to road infrastructure. These disparities were further accentuated by the fact that the Israeli economy's Jewish sector was experiencing exceptional growth during this time.<sup>39</sup> The 1970s marked a period of resurgence in Palestinian nationalism, led by the Palestine Liberation Organization (PLO). During this era, the Palestinian component of identity became increasingly prominent among Israeli Palestinians. In terms of political representation, it became evident that a younger generation of Israeli Arabs was actively participating in the country's political life, primarily through the newly established Communist Party, Rakah, which had been in existence since 1965.<sup>40</sup> This was a departure from their parents' generation, reflecting a more active engagement in political affairs.

#### **4 The Strengthening of the National Movement and an Emerging Middle Class: 1976-1992**

From the mid-1970s onwards, a culture of political resistance among Palestinians gained momentum, reaching its zenith during the Land Day protests of 1976.<sup>41</sup> This date is enshrined in Palestinian historiography

---

<sup>39</sup> *Ibid*, 20.

<sup>40</sup> Israeli Democracy Institute, 2023.

<sup>41</sup> In the spring of 1976, the Israeli government declared its intention to expropriate land in the Galilee region for official state use between the towns of Sakhnin and Arraba, where significant land holdings were still under Palestinian ownership. The

as the first instance since Israel's founding when members of the Arab community collectively acted. The political consequences of these protests were that Israeli Palestinians became increasingly visible in Israeli politics. It became more common for Palestinian civil society organizations to jointly protest government measures, primarily linked to discriminatory actions concerning land. These events also brought about changes in identity. The cult of Palestinian (both violent and non-violent) resistance has steadily grown from the 1970s across much of the Levantine region. In response to the Land Day protests, Israeli leadership on several occasions deployed significant force, resorting to violence. These events exacerbated old wounds, pushing Israeli Palestinians further away from an Israeli identity.

From the 1980s, Israeli society underwent significant rearrangements due to the resurgence of left-wing political ideas, leading to liberalization processes aimed at reducing social inequalities. Between 1984 and 1986, there was a brief period when issues of significant importance to the Arab community, such as house demolitions and land confiscations, made their way onto the Israeli political agenda.

However, almost instantaneously, in the winter of 1987, the first intifada (Palestinian uprising) erupted, which reshuffled the political landscape. According to a survey conducted by Sami Smooha, a respected researcher of the Israeli Arab community in 1988, from this point onwards, the majority of Israeli Palestinians, while fully accepting the existing status quo and the existence of Israel, believed that only the establishment of a Palestinian state in the West Bank and Gaza Strip, with East Jerusalem as its capital, could resolve the Palestinian issue. More than 75 percent of those surveyed used the terms „Palestinian Arab” or „Arab” to describe their collective identity,

---

government publicly announced the expropriation plan on March 11. In response to this, protests were organised. On March 30, 1976, during a demonstration, six Israeli-Palestinian citizens were killed by the Israeli Defense Forces. The protest was against land expropriations and house demolitions, and since then, this day is observed as Palestinian Land Day.

while only 24 percent primarily identified themselves as „Israeli Arab” or „Israeli Palestinian.”<sup>42</sup>

Furthermore, it’s important to note the strengthening of religious identity. From the late 1980s, a religious Muslim identity gained prominence among Palestinians. Islamist political groups appeared in the North, with Sheikh Abdallah Nimr Darwish’s faction, which became more prominent in 1983, being an example. Initially, Israeli security agencies did not hinder the development of these Islamist movements, as they believed that such a sectarian ideology could dilute secular Arab nationalist ideologies, including the rise of the Palestine Liberation Organization (PLO). Islamism found ground in the Triangle region’s cities and within the Negev Bedouin community, although it did not become the primary source of identity.<sup>43</sup>

In my view, this period witnessed the highest level of self-organization among Israeli Arabs, which, although rooted in Palestinian national foundations, was often independent and critical of the PLO. The first intifada marked the most significant parallel manifestations of processes of Palestinization and Israelization, where modern human rights philosophies and civil resistance tools symbolized Israelization. Nonetheless, their objective was to combat discriminatory measures and express their Palestinian identity.

## **5 The Years of Optimism and Lost Generations: 1993-2001**

The Oslo Peace Process marked a new era in the lives of Israeli Arabs. The enthusiasm surrounding the peace process and the era associated with Israeli Prime Minister Yitzhak Rabin brought about a new period. The Rabin government allocated significant funds toward the Israeli-Palestinian community, leading to improvements in various aspects of the lives of Israeli Palestinians. Different Arab political groups played important roles in coalition formation and later in the ratification

---

<sup>42</sup> Smootha 1992, 117.

<sup>43</sup> Rosmer 2022, 30.

of the Oslo Accords.<sup>44</sup> The impact of the political steps taken by the Rabin administration with regard to Arab politics was also evident in the realm of identity. According to a survey conducted by Smooha in 1995, the percentage of Palestinians who denied the right of the State of Israel to exist dropped to 6.5 percent from 13.5 percent in 1988. Simultaneously, the number of those who primarily identified as Palestinians decreased to around 10 percent from the previous nearly 30 percent.<sup>45</sup> It is noteworthy to emphasize that among Israeli Arabs, support for the two-state solution has remained consistently stable, even in the aftermath of the failure of the Oslo process. Surveys conducted on this issue indicate that within this demographic, the support for the two-state solution exceeds fifty percent, whereas support for the one-state solution and alternative proposals enjoys significantly lower endorsement.<sup>46</sup> Academic and social discourse increasingly began to focus on the rights and historical narratives of the country's Palestinian citizens. This was partly driven by the rise of post-Zionist critical perspectives within academia during this period. Ideas and concepts that had been previously forgotten or overlooked gained prominence, ranging from the guarantee of limited personal autonomy to more contentious proposals, such as the potential transfer of Triangle region areas to Palestinian control in the West Bank. These ideas continue to generate substantial debate to this day.

The perspective of Israeli Arabs regarding what appeared to be a golden age came to an end with the failure of the Oslo Process and the assassination of Yitzhak Rabin in 1995. From 1996 onwards, less successful governments in bridging the gaps between the majority and minority took over, and anti-Arab sentiments began to intensify. According to American sociologist Calvin Goldscheider, during this period, a new generation of Israeli Arabs emerged. They were better educated but faced limited opportunities in the labour market. Furthermore, they possessed a stronger Palestinian identity compared to previous generations but

---

<sup>44</sup> Gerlitz – Othman, 2015.

<sup>45</sup> Smooha 1998, 45.

<sup>46</sup> PCPSR, 2022.

had limited space for social, cultural, and political self-expression. They were profoundly disillusioned with the established status quo.<sup>47</sup>

While the Israeli-Palestinian community underwent significant changes until the early 2000s, the central dilemma remained the same as in the decades following the establishment of the state: the tension between their citizenship-based civic identity and their Palestinian national identity.

The events in October 2000 in Israel marked both the beginning and the endpoint of the Second Intifada, and also of the optimistic period symbolized by Oslo, the two-state solution, and the handshake between Rabin and Arafat. Just as in the broader context of the Israeli-Palestinian peace process, the established status quo defined the daily reality for Israeli Palestinians. The events of October, much like Land Day, held symbolic significance for Israeli Palestinians, bringing back the “us versus them” dichotomy. However, in contrast to Land Day, these events, along with the subsequent Second Intifada and Israeli counterattacks, did not strengthen self-organization but emphasized individual survival and endurance. As the Or Commission,<sup>48</sup> appointed to investigate the events, describes, the escalation of violence underscored the reality of government discrimination against Arabs, police excesses, and simultaneous political radicalization in the Arab sector.<sup>49</sup>

## **6 The post-Oslo Period 2001-2022: Turbulent Years of Segregative Integration**

The years from the early 2000s to 2022 in Israel witnessed a significant shift to the right in political terms. Benjamin Netanyahu and right-wing revisionist Zionist parties came to power on multiple occasions, and

---

<sup>47</sup> Onn 2003, 50.

<sup>48</sup> The Or Commission was the Official Commission of Inquiry that was nominated by the Israeli government to investigate the events of October 2000, in which 13 Palestinians living in Israel were killed by Israeli police during demonstrations and confrontations that erupted throughout the Galilee.

<sup>49</sup> International Crisis Group 2004, 3-11.

representatives of the national-religious camp also gained increasing political influence. This rightward shift, in many respects, altered the previous frameworks of public discourse in Israel. Regarding the Israeli Arab community, the rise of right-wing politicians brought questions about their loyalty to the country to the forefront, as well as previously discarded ideas such as the transfer of populations in certain Arab regions. The political landscape in Israel during this period saw the reversal of many of the policy steps taken during the Rabin era. Centrist, right-wing, and later far-right Israeli governments actively participated in reshaping the boundaries of Arab citizenship. They enacted several laws that affected the political participation and economic status of Palestinian citizens. These laws imposed stricter conditions for parties to participate, which had a particularly threatening effect on Arab parties. Beyond political representation, economic policies were also implemented that had negative consequences for the Arab sector. Notable among these is the Emergency Economic Plan Law introduced in 2002. This stipulated drastic cuts in governmental assistance paid to families not covered by the principle of "entitling service", mostly defined as the service of a family member in one of the security forces.

Similarly definitive in its impact on the Arab community was the temporary modification of the Nationality Law adopted in 2003. It prohibits the granting of any residency or citizenship status to Palestinians from the 1967 Occupied Palestinian Territories (OPTs) who are married to Israeli citizens. The law affects thousands of Arab families comprised of tens of thousands of individuals and since then its status has been normalized in the legal system in 2022.<sup>50</sup>

It's important to note that during this period, the transition of Israel to a neoliberal political system opened doors for Arab mobility into the upper middle class.<sup>51</sup> Middle-classification took place, and the economic and demographic weight of the Arab sector strengthened. However, this expected integration driven by economic uplift, which often arose in mainstream Zionist ideologies, did not coincide with

---

<sup>50</sup> Chacar, 2022.

<sup>51</sup> Diab – Shdema – Schnell, 2021, 1803.

the sidelining of Palestinian Arab identity. In fact, with economic advancement came an increased desire to represent their own social and political narratives.<sup>52</sup>

A new Arab intelligentsia, in collaboration with Israeli civil rights advocates, began to assert their positions more forcefully in response to discriminatory measures that affected them. A culmination of this was seen in three documents produced between 2006 and 2007, which served as a summary of the visions of the Israeli Arab minority. These documents are known as the Haifa Declaration,<sup>53</sup> the Future Vision Document,<sup>54</sup> and the Democratic Constitution.<sup>55</sup> They can also be interpreted as a joint response from the Israeli Arab sector, academia, and some peace-oriented Israeli organizations to the rightward shift in Israeli politics and the frustration stemming from ongoing segregation. Despite their radical tone, these documents aimed to initiate a dialogue, as per their self-definition, between the majority society and the Arab minority.<sup>56</sup> Their significance lies in the fact that they represented a broad cross-section of the Israeli Arab sector, and for the first time, the leadership of the Arab community presented its own vision of Israel's future. However, these documents received vehement criticism from the Israeli mainstream, including centrists and even within liberal circles, due to their negative portrayal of the state and Zionism. A common thread among these documents is that they express the grievance that the Israeli majority is unwilling to accept their Palestinian identity. They uniformly categorize Zionism as a colonial-settler movement, even though they do not dispute the existence of Israel or their place within Israeli society.

Under right-wing and centrist governments, these identity-political and symbolic questions have remained persistent in the context of Arab politics. Starting from the late 2000s, significant societal debates

---

<sup>52</sup> Waxman, 2013, 214.

<sup>53</sup> Rouhana et al., 2006.

<sup>54</sup> The National Committee for the Heads of the Arab Local Authorities in Israel, 2006.

<sup>55</sup> Adalah, 2007.

<sup>56</sup> Jamal, 2008, 15.

have unfolded in the country regarding the dominance of historical narratives. In this struggle, voices increasingly critical of the Arab population's Nakba discourse emerged, primarily from Israeli right-wing politicians, from 2009 onwards. As a result, the Nakba Law, as it came to be colloquially known in public discourse, was enacted in 2011, which in reality was approved as Amendment No. 40 to the 2011 Budget Principles Law. It fines state-supported institutions that mark Independence Day or the day of the establishment of the state as a day of mourning. It sanctions state-funded institutions that commemorate the Nakba during Israel's Independence Day celebration. According to the law, doing so strengthens the memory of the Jewish majority while forcing the Palestinian minority to forget..<sup>57</sup> In practice, although the aim of this was to marginalize the Israeli Arab discourse surrounding Nakba, this objective was not achieved within the Arab sector. According to Smootha's 2013 surveys, 82 percent of the surveyed Arab residents expressed support for a dignified commemoration of Nakba and Nakba Day memorial ceremonies grew in and around Israeli university campuses, as have the right-wing protests against them.<sup>58</sup>

The discourse surrounding identity within the Israeli state, particularly narratives related to the status of the Arab community, has been significantly shaped since the early 2010s by the issue of the Nation-State Law. The ruling Likud party, from 2011 onwards, consistently kept on the agenda a basic law proposal titled "Israel as the Nation-State of the Jewish People." This issue, characteristic of Israeli political turbulence, oscillated between being buried and resurrected. Still, it gained increasing significance within the right-leaning Knesset, particularly within the Likud led by Netanyahu. Ultimately, taking into account his own narrowing maneuverability, Prime Minister Netanyahu allowed the proposal to advance, presenting a more moderate version to the Knesset in 2018. The law faced primary opposition from Israeli-Palestinian parties and, secondarily, from

---

<sup>57</sup> Gutman – Tirosh 2021, 705.

<sup>58</sup> Smootha 2013, 27.

liberal and left-wing actors who define the state not as the state of the Jews but as a democratic entity open to all citizens.

The law was passed on 19 July 19 2018, under the title "Basic Law: Israel as the Nation-State of the Jewish People." While the text of the law primarily contains symbolic declarations, it de jure sidelines the non-Jewish citizens of the country. According to Israeli Arab critics, the legislation treats them as second-class citizens.<sup>59</sup> From the perspective of the Arab minority, six clauses out of the eleven paragraphs in the legal text offend their sensitivities. The following are the six points in question:

"1 – Basic Principles

A. The land of Israel is the historical homeland of the Jewish people, in which the State of Israel was established.

B. The State of Israel is the national home of the Jewish people, in which it fulfills its natural, cultural, religious, and historical right to self-determination.

C. The right to exercise national self-determination in the State of Israel is unique to the Jewish people."

4 – Language

The state's language is Hebrew.

5 – Ingathering of the Exiles

The state will be open for Jewish immigration and the ingathering of exiles.

7 – Jewish Settlement

The state views the development of Jewish settlement as a national value and will act to encourage and promote its establishment and consolidation."<sup>60</sup>

From an objective and retrospective perspective, the law itself, with a few exceptions, does not introduce anything entirely new. In the context of Arab politics, its symbolic significance lies in the fact that it takes a

---

<sup>59</sup> Jamal - Kensincki 2020, 21.

<sup>60</sup> Knesset, 2018.

clear stance in a decades-long debate between ethnonationalism and a democratic state, confidently defining which community the state serves and which it excludes. Contrary to Arab criticisms, what defends the intentions of Israeli lawmakers is that, on one hand, this Basic Law does not override the status of the Declaration of Independence within the legal framework, nor does it supersede the Basic Laws that enshrine previous democratic and liberal principles. The Israeli Supreme Court also upholds this position, articulating in its July 2021 decision that the law essentially states the obvious fact that Israel is a Jewish state, but this declaration does not affect the individual rights of non-Jewish citizens. Nonetheless, it is worth noting that since the law's adoption, it has been used as an argument in budget allocation disputes, and it provides the possibility for Israeli courts to act discriminatively against non-Jewish residents in legal proceedings related to minorities or Jewish matters, as Adalah's criticism has pointed out on multiple occasions.<sup>61</sup>

Following the adoption of the Nation-State Law, although not directly related, constant political crises cast a shadow over everyday life in the country from the second half of 2018. This practically meant that within three years, there were five elections, some without the formation of a government, and others resulting in short-lived administrations. Starting from 2020, economic difficulties arising from the COVID-19 pandemic and the political responses to them exacerbated economic and social divisions within society.<sup>62</sup> The escalating tensions and frustrations within the Arab sector evolved into ethnically charged violence in May 2021, stemming from clashes around the Temple Mount in Jerusalem. Armed clashes occurred in Israeli Arab cities such as Ramle, Lod, Jaffa, and Umm al-Fahem involving both Jewish and Palestinian residents. Throughout these tragic events, there were riots, lynching incidents, and vandalism perpetrated by radicals on both sides. The days of unrest once again brought attention to the complexity of cohabitation between the Jewish and Arab populations in Israel. Preconceptions

---

<sup>61</sup> Adalah, 2022.

<sup>62</sup> Bental – Shami 2021, 3-15.

that relied solely on the economic empowerment for the integration of the state's Arab population did not prove accurate. This period shed light on the existential issues of the state's organization. The strikes declared by the Arab sector during the riots had an impact on the state's economic functioning and underscored the interdependence of these two sectors. In my view, all of these factors collectively highlight that within the broader context of the Israeli-Arab conflict, whether in terms of attempts to reconcile with the Palestinian Authority or Arab countries, there remains an unresolved Palestinian question in Israel.

During the political era characterized by Benjamin Netanyahu, it is worth highlighting the short-lived cabinet led by Yair Lapid and Naftali Bennett, which was extraordinary in many respects within Israeli political history. This ideologically diverse coalition, encompassing both nationalist-religious right-wing and centrist-left parties, was unique even from the perspective of Israeli Palestinians. Notably, for the first time in the country's history, an Arab party, led by Mansour Abbas, named Ra'am, was part of the ruling coalition.<sup>63</sup> In terms of political ideology, Abbas is a moderate Islamist politician with close ties to the Muslim Brotherhood, who, after extensive negotiations, joined the coalition.<sup>64</sup> During the coalition negotiations, Abbas secured a budget of 53 billion NIS through a development plan for his own community.<sup>65</sup> The coalition's plans regarding the Arab sector primarily addressed two issues: infrastructural investments in Arab settlements and efforts to combat the spread of violence and crime within the community. Abbas elicited sharp criticism throughout the Israeli political landscape. Due to his sympathies with the Palestinian national community, the Israeli right wing labelled him as an internal enemy, but his role neither was embraced enthusiastically by the Israeli-Palestinian public opinion.

---

<sup>63</sup> Mansour Abbas follows the concept of "*wasatiyyah*" in moderate Islam, which translates to "centrism" in Arabic, representing a kind of golden mean in the sense of balance and avoidance of extremes. Advocating for the interests of the Islamic community, it consistently seeks to represent them under the given authority with a non-violent and pragmatic approach. In.: Bahri 2012, 20.

<sup>64</sup> Abu Sharkia, 2022.

<sup>65</sup> Boxerman, 2021.

The secular Israeli-Palestinian political forces criticized Abbas for his Islamism<sup>66</sup> and acceptance of Israel as an exclusively Jewish state,<sup>67</sup> contrary to the prevailing “state of all its citizens” concept in the Israeli Arab political discourse.<sup>68</sup> Ultimately, his perception played a significant role in the coalition’s dissolution, as an increasing number of members from Bennett’s party, Yamina, turned against him, accusing Bennett’s party of supporting terrorism. The events of the turbulent political period in the Israeli-Palestinian conflict, along with the previously mentioned emergency regulation of the Citizenship Law that was made perpetual by this government, eventually led to the breakup of the coalition and the resurgence of the right-wing bloc led by Netanyahu. Despite important plans being formulated for the Israeli Arab sector, there was insufficient time for their comprehensive implementation.

The significance of the Lapid-Bennett cabinet, from the perspective of the examined community, is undeniable in its attempt to present an alternative Arab political approach distinct from previous ones. In contrast to the Arab satellite parties characteristic of the state’s early years and the longstanding policy of Arab separatist-minded represented by the Joint List, Abbas aimed to establish an option that accepted the foundations of the Israeli state, cooperated with it, yet prioritized the interests of the Arab sector.<sup>69</sup> The failure of this endeavor reopened longstanding political debates concerning the Arab community, both within the broader Israeli context and specifically within the Israeli Arab community itself.

With Netanyahu’s return and the ascent of individuals adhering to an extremely radical settler ideology to power, there has been a resurgence of rather simplistic framing attempts: such as the mainstream perspective that suggests Arabs must be either loyal to Israel, in which case they must forsake their Palestinian identity, or alternatively be considered as

---

<sup>66</sup> Yanai-Levison, 2021.

<sup>67</sup> Kull el-Arab, 2021.

<sup>68</sup> Shahaedeh, 2021.

<sup>69</sup> Similar to certain Israeli ultra-Orthodox parties, which, despite being religiously neutral or even opposing the existence of the state, strive to assert the interests of their communities in the Knesset.

the fifth column of the enemy, cannot pave the way for the challenging path of social coexistence. It's also crucial to recognize the fact that the most severe clashes occurred in disadvantaged communities where the Palestinian collective memory recalls the bloodiest events of the Nakba period. In these communities, the differential treatment between the Arab and Jewish citizens of the country is most acutely felt, due to the enforcement of government policies.

## **7 Discussion**

In my perspective the historical overview presented above aimed to contribute to our understanding of the 2018 Israeli Nation-State Law, its context and significance concerning both the Israeli and the country's Arab minority, as well as the responses received in the period between 2019 and 2022. Within the Zionist national movement and later within the Israeli state leadership, various visions related to the legal status of the Arab minority residing within the country emerged, often in direct opposition to one another. These ranged from radical ideas advocating for the transfer of Arabs to more peace-oriented integration proposals driven by different motivations and progressive voices advocating for the equal rights of both communities. It is crucial to underline that in the case of an entity that identifies itself as both Jewish and democratic, the issue of the non-majority population that remains in the country delves into fundamental questions. It seeks to address to what extent, and for whom, the framework of the Middle Eastern country's democratic structure applies. The relationship between Zionism and the Arab community living in the former Palestinian Mandate territory is not a recent development. Within the Zionist movement, various responses had been formulated well before 1948, representing different currents within the movement.

In my view, the 2018 Nation-State Law can be interpreted as taking a clear stance regarding the Arab minority and the Jewish majority, as well as the place of this minority within the State of Israel. In this respect, it continues the perpetuity established in the periods detailed

above, where the legal status of the Arab minority within the country was unequivocally perceived as that of second-class citizens in some aspects. Nevertheless, I believe that this interpretation is not entirely straightforward; it is just one perspective on the matter. Considering the inaction behind the declarative language of the Nation-State Law, it can also be seen that the state does not intend to take any meaningful steps with the Arab community. This suggests that, in the context of Arab politics, both segregative and integrative elements coexist, leading to the parallel processes of Israelization and Palestinization.

## Bibliography

- Abou Shahadeh, Sami: Twitter. 2021. [Online] Available at: <https://twitter.com/ShahadehAbou/status/1473246337852391428>, accessed 19 November 2023.
- Abu Sharkiah, Naif: What's driving Mansour Abbas and Ra'am's strategy? 2022. [Online] Available at: <https://www.mei.edu/publications/whats-driving-mansour-abbas-and-raams-strategy>, accessed 19 November 2023.
- Adalah: For first time since it was upheld by Supreme Court, Israeli government relies on Jewish Nation-State Law to justify new policy. 2022. [Online] Available at: <https://www.adalah.org/en/content/view/10643>, accessed 14 October 2023.
- Adalah: The Democratic Constitution. 2007. [Online] Available at: <https://www.adalah.org/en/content/view/7483>, accessed 14 October 2023.
- Amarah, Muhammad Hasan – Mar'i Abd Al-Rahman: *Language Education Policy: The Arab Minority in Israel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002.
- Amarah, Muhammad Hassan: The Collective Identity of the Arabs in Israel in an Era of Peace. In: Alexander Bligh, ed.: *The Israeli Palestinians: An Arab Minority in the Jewish State*. London: Frank Cass, 2003, 244-257.
- Ariel, Arik: Revealed From Archive: Israel's Secret Plan to Resettle Arab Refugees. *Haaretz*. 2013. [Online] Available at: <https://www.haaretz.com/2013-12-19/ty-article/.premium/israels-nixed-plan-to-resettle-arabs/0000017f-e664-dc7e-adff-f6ed4fd80000>, accessed: 14 October 2023.
- Bahri, Taufiq bin Radja Nurul: Understanding Islamic Moderation: The Wasatiyya Imperative. In: *Counter Terrorist Trends and Analyses* 4(9). 2012, 18-20.
- Bäumel, Yair: Israel's Military Rule over Its Palestinian Citizens (1948-1968): Shaping the Israeli Segregation System. In: Rouhana, Nadim, ed.: *Israel and its Palestinian Citizens: Ethnic Privileges in the Jewish State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, 103-136.
- Bental, Benjamin – Shami, Labib: *The Impact of the Coronavirus on the Economy of Israel: An Overview*. 2020. [Online] Available at: <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2021/01/impactofcoronavirusontheconomyofisraeloverview.pdf>, accessed: 14 October 2023.
- Boxerman, Aaron: History Made as Arab Israeli Ra'am Party Joins Bennett-Lapid Coalition. 2021. Available at: <https://www.timesofisrael.com/arab-israeli-raam-party-makes-history-by-joining-bennett-lapid-coalition/>, accessed: 19 November 2023.
- Central Bureau of Statistics of Israel: Population of Israel on the Eve of 2020. [Online] Available at: <https://www.cbs.gov.il/en/mediarelease/Pages/2019/Population-of-Israel-on-the-Eve-of-2020.aspx>, accessed: 14 October 2023.

- Chacar, Henriette: Israel's Knesset passes law barring Palestinian spouses. *Reuters*. 2022. [Online] Available at: <https://www.reuters.com/world/middle-east/israels-knesset-passes-law-barring-palestinian-spouses-2022-03-10/>, accessed: 14 October 2023.
- Cohen, Hillel: *Good Arabs: The Israeli Security Agencies and the Israeli Arabs, 1948–1967*. California: University of California Press, 2009.
- Fischbach, Michael R.: *Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property and the Arab-Israeli Conflict*. New York: CUP, 2003.
- Forman, Jeremy – Kedar, Alexandre: From Arab Land to 'Israel Lands': The Legal Dispossession of the Palestinians Displaced by Israel in the Wake of 1948. In: *Environment and Planning D: Society and Space* 22(6). 2004, 809-830.
- Gavison, Ruth E.: The Law of Return at Sixty Years: History, Ideology, Justification. 2011. [Online] Available at: <https://ssrn.com/abstract=1951784>, accessed: 14 October 2023.
- Gerlitz, Ron – Othman, Nidal: Herzog must support the Joint List – and vice versa. *+972Magazine*. 2015. [Online] Available at: <https://www.972mag.com/when-rabin-risked-his-life-to-re-build-the-left/>, accessed: 14 October 2023.
- Gutman, Yifat – Tirosh, Noam: Balancing Atrocities and Forced Forgetting: Memory Laws as a Means of Social Control in Israel. In: *Law & Social Inquiry* 46(3). 2021. 705–730.
- Haj-Yahya, Nasreen Haddad et al.: Statistical Report on Arab Society in Israel: 2021. [Online] Available at: <https://en.idi.org.il/articles/38540>, accessed: 14 October 2023.
- Halamish, Aviva: Loyalties in Conflict: Mapam's Vacillating Stance on the Military Government, 1955-1966 Historical and Political Analysis. In: *Israel Studies Forum* 25(2). 2010, 26–53.
- International Crisis Group: *Identity Crisis: Israel And Its Arab Citizens*. 2004. [Online] Available at: <https://www.refworld.org/pdfile/40630c7d9.pdf>, accessed: 14 October 2023.
- Israeli Democracy Institute: Rakah. [Online] Available at: <https://en.idi.org.il/israeli-elections-and-parties/parties/rakah/>, accessed: 14 October 2023.
- Jamal, Amal: *Arab Minority Nationalism in Israel: The Politics of Indigeneity*. London: Routledge, 2014.
- Jamal, Amal – Kensincki, Anna: Theorizing half-statelessness: a case study of the Nation-State Law in Israel. In: *Citizenship Studies* 24(6). 2020, 769-785.
- Jamal, Amal: The Political Ethos of Palestinian Citizens of Israel: Critical Reading in the Future Vision Documents. In: *Israel Studies Forum* 23(2). 2008, 3-28.

- Kadman, Noga: *Erased from Space and Consciousness: Israel and the Depopulated Palestinian Villages of 1948*. Indiana: IUP, 2015.
- Khalidi, Walid: *All That Remains: The Palestinian Villages Occupied and Depopulated by Israel in 1948*. California: Institute for Palestine Studies, 1992.
- Knesset: Basic Law: Israel as the Nation-State of the Jewish People. 2018. [Online] Available at: [https://main.knesset.gov.il/en/News/PressReleases/Pages/Pr13978\\_pg.aspx](https://main.knesset.gov.il/en/News/PressReleases/Pages/Pr13978_pg.aspx), accessed 14 October 2023.
- Kull al-Arab: Abbas bi-muwajihat ma' kull al-Arab. 2021. [Online] Available at: <https://www.alarab.co.il/Article/1014232>, accessed at: 19 November 2023.
- Lustick, Ian: *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority*. Austin: University of Texas Press, 1980.
- Migdal, Joel S. – Kimmerling, Baruch: *The Palestinian People: A History*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- Nassar, Maha: *Brothers Apart: Palestinian Citizens of Israel and The Arab World*. California: Stanford University Press, 2017.
- Onn, Winckler: Fertility Transition in the Middle East: The Case of the Israeli Arabs. In: Alexander Bligh, ed.: *The Israeli Palestinians: An Arab Minority in the Jewish State*. London, Frank Cass, 2003.
- Palestinian Center for Policy and Survey Research: Palestinian-Israeli Pulse Index. 2023. [Online] Available at: <http://www.pcpsr.org/en/node/680>, accessed 19 November 2023.
- Quigley, John: *Palestine and Israel: A Challenge to Justice*, Durham: Duke University Press, 1990.
- Raz, Adam ed.: *Ha-Memsal Ha-Cai 1948-1966: Aszufat Miszmakhim*. Jeruzsálem: Akevot, 2021.
- Rosmer, Tilde: *The Islamist Movement in Israel*. Austin: Texas University Press, 2022.
- Rouhana, Nadim et al.: The Haifa Declaration. 2006. [Online] Available at: <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/newsletter/eng/may07/haifa.pdf>, accessed 14 October 2023.
- Segev, Tom: *1967: Israel, the War, and the Year that Transformed the Middle East*. London: Abacus, 2008.
- Smootha, Sami – Peretz, Don: The Arabs in Israel. In: *The Journal of Conflict Resolution* 26(3). 1982, 451-484.
- Smootha, Sami: *Arabs and Jews in Israel: Change and continuity in mutual intolerance*. Boulder: Westview Press, 1992.

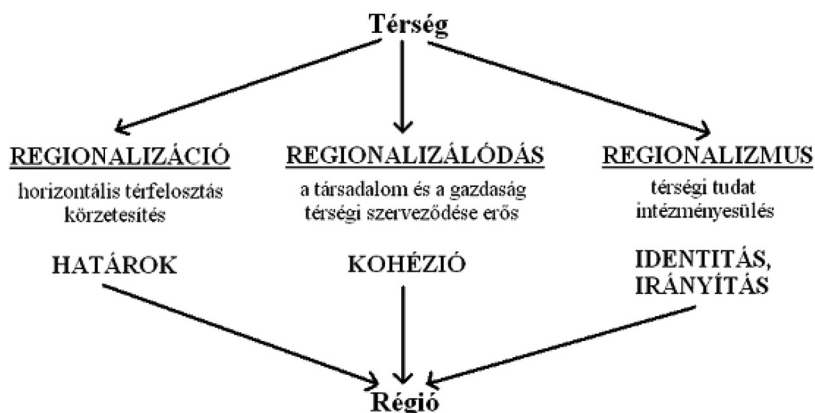
- Smooha, Sami: Israelization of Collective Identity and Political Orientation of Palestinian Citizens in Israel. In: Rekhes, Ellie, ed.: *The Arabs in Israeli Politics: Issues of Identity*. Tel Aviv: Dayyan Center – Tel Aviv University, 1998. 4153.
- Smooha, Sammy: *Still Playing by the Rules: Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2012*. Jerusalem: Israel Democracy Institute, 2013.
- Talmon, Rafael: Arabic as a Minority Language in Israel. In: Jonathan Owens, ed.: *Arabic as a Minority Language*. Berlin – New York: Mouton de Gruyter, 2000, 199-220.
- The National Committee for the Heads of the Arab Local Authorities in Israel: *The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel*. 2006. [Online] Available at: <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/newsletter/eng/dec06/tasawor-mostaqbali.pdf>, accessed 14 October 2023.
- Waxman, Don: Israel's other Palestinian problem: the Future Vision Documents and the Demands of the Palestinian Minority in Israel. In: *Israel Affairs* 19(1). 2013, 214–229.
- Yanai-Levizon, Halit: H"K Tibi: Anahnu bevaadat haksafim matslihim lehavi hesegim bli levater. 2021. [Online] Available at: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001395517>, accessed 19 November 2023.

## REGIONALIZÁCIÓS MODELLEK ÉS TERVEK ROMÁNIÁBAN A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

### 1 Elméleti keretek: a regionalizáció fogalma

A régiók és az állam viszonyrendszere országoként, korszakoként és makrorégióként változó, és e különböző rendszereket néhány, a regionális tudomány és a regionális gazdaságtan által is leírt és vázolt folyamat és sajátosság összhatásával lehet leginkább jellemezni: ezen folyamatok a regionalizáció, a regionalizmus és a regionalizálódás. Ezen folyamatok régióformáló hatását jól szemlélteti a Nemes Nagy József által szerkesztett ábra (1. sz. ábra). Tanulmányunk szempontjából a regionalizáció fogalma értékelődik fel, ennek definiálására térünk ki részletesebben.

1. sz. ábra: Régióformáló folyamatok



Forrás: Nemes Nagy József 2009, 192.

\* Egyetemi docens, intézetvezető, tanszékvezető, Nemzetközi Kapcsolatok és Társadalomtudományok Intézete, Társadalomtudományok és Regionális Tanulmányok Tanszék, Állam- és Jogtudományi Kar, Károli Gáspár Református Egyetem, miklosnezakar.andrea@kre.hu.

A regionalizáció egy felülről, a központi területi szint felől induló folyamat (top-down), amely hatalom átruházást és decentralizációt eredményez azokban a térségekben, amelyekre ez a folyamat az állam területét „határvonalakkal, dezaggregált kisebb egységekre”<sup>1</sup> osztja fel. Közigazgatási vagy politikai régiókat szinte minden nyugat-európai állam létrehozott már az utóbbi évtizedekben, ezt a folyamatot „regionalizációs hullám”-ként jellemzik, amely az európai integráció mélyülésével párhuzamosan söpört végig Nyugat-Európában. Több elmélet is igyekszik megmagyarázni ennek a tendenciának az okait, több aspektusból is megvilágítva a kérdéskört. Ezek közül néhány releváns elképzelés az okok között felsorolja:

- az urbanizációs folyamatokat és a közszolgáltatási ellátások hatékonyságát;
- a demokratizálódáshoz vagy térségi politikai aktorok érdekei mentén szükséges ideológiai motivációkat;
- a globalizáció befolyását;
- az európai integrációt;
- vagy egyszerűen csak a folyamat divat jellegét, mely szintén elősegítheti ezen folyamat elterjedését;<sup>2</sup>
- racionális-funkcionális koncepciók érvényre jutása, gazdasági érdekek érvényesülése;
- az államszerkezet modernizációja.
- Benedek József a regionalizáció (regionalizálás) három típusát különbözteti meg:
  - a normatív-formális regionalizációt, amely az államok törvények általi területi-adminisztratív felosztási folyamataként értelmezhető, és beleértendő a kialakított intézményes hálózat is;
  - a szimbolikus-formális regionalizációt, amely a közösségek tudat által teremtett, ezáltal kultúra- és csoportfüggő;
  - pozitivistá regionalizációt, amely a tudomány által létrehozott terekre vonatkoztatható.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Nemes Nagy 2009, 186.

<sup>2</sup> Bennett, Sharpe, Ohmae, Bullmann és Loughlin-Peters elméleteinek összefoglalása: Schrijver 2005.

<sup>3</sup> Benedek 2004, Benedek 2010.

De bármi legyen is a regionalizáció argumentációja, a folyamat mindig köthető a régió és az állami szint valamilyen konfliktusához. Ezek a konfliktus-helyzetek nagyon sok közéleti és politikai vitát, diskurzust generáltak, bármilyen sokféleképpen zajlott is le a regionalizáció a különböző országokban, legyen szó akár a poszt-francoi spanyol regionalizációról, a Mitterrand-i decentralizációról, a Tony Blair-féle devolúcióról, vagy akár a kelet-közép-európai országok regionalizációs sajátosságairól. Ezek a különbségek a folyamat sokszínűségét jelzik, érdemben azt, hogy minden ország másként viszonyul a regionális identitáshoz, a kulturális pluralizmushoz vagy a szubnacionális szintek autonómiájához, illetve más-más motiváció húzódik a régiók kialakítása mögött.

A gyakorlatban az is megfigyelhető, hogy egy állam esetleg épp akkor alkalmazza a regionalizációt, ha külső (nemzetközi) vagy belső (hazai) legitimitációját veszélyben látja. Ilyen formában ez a folyamat és a vele járó decentralizáció vagy devolúció eszköz a hatalom kezében. A nemzetközi legitimitációnak a regionalizáció eszközével való visszaszerzésére jó példa Nyugat-Németország föderalizálása, amelyben az amerikai befolyás és minta is nagy szerepet játszott. A belső legitimitáció visszaszerzésének példaként a spanyol eset leírása a legalkalmasabb, hiszen a Franco diktatúrát követő szétesés után a regionalizálás járható útnak tűnt az állam számára, még akkor is, ha ez nem aratott osztatlan sikert minden etnikum között (lásd a baszk szeparatizmus újjáéledését).<sup>4</sup>

Egyes szakértők szerint a regionalizáció a globalizációra adott politikai válaszként is értelmezhető, de miközben természetesen a régiók kialakítása nem gyógyír vagy megoldás minden jelenlegi problémára, ígéret lehet arra, hogy a világ egy jobb helyé válhat.<sup>5</sup>

Kelet-Közép-Európa országai számára a regionalizáció többnyire az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamattal párhuzamos, és az uniós NUTS rendszer területi struktúrájának való megfelelésként értelmezhető. Ebben a kontextusban összekapcsolódnak a közigazgatás

---

<sup>4</sup> Grúber 2002.

<sup>5</sup> Langenhove 2013.

átalakításának, reformjának és a regionális fejlesztésnek a fogalmi. Süli-Zakar István szerint

„a regionalizáció intézményi szinten irányított és szabályozott közigazgatási-politikai folyamat [...]. A földrajzilag egymáshoz közel fekvő önkormányzatok olyan közigazgatási-politikai közössége, amelyet hivatásos politikusok irányítanak.”<sup>6</sup>

Pompei Cocean azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a regionalizáció célja nem válhat el az emberi közösség következő objektív szükségleteitől, munkájában ennek kapcsán kitér: „a területek funkcióinak optimalizálása, erőforrásainak optimális kezelése, a területi kohézió elérése, a fejlesztési programok és politikák gyakorlati megvalósítása, a jó területi kormányzás” jelentőségére.<sup>7</sup>

## 2 A román regionalizációs folyamat áttekintése

Amint arra már kitértünk, Románia, eddigi nem túl hosszú nemzetállami megléte óta, kemény harcot vív az egymástól oly elkülönülő országrészek egybeszervezésére és egyneműsítésére, de kevés sikerrel. Az etnikailag is sokszínű országban a különböző gazdaságpolitikák csak alig módosították a hagyományos térszerkezetet. Az iparosítás hatására a területi különbségek ugyan mérséklődtek valamelyest, de a fejlett és elmaradott régiók térségi eloszlása változatlan maradt.<sup>8</sup>

Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamatában az országnak szembe kellett néznie egy hathatós regionális politika kialakításának kényszerével, melynek következményeképpen újra kellett gondolnia az ország területi felosztását is. A dán Rambøll tanácsadó csoport 1990 és 1994 között vizsgálta a romániai területi különbségeket és a területi fejlődés problémáit, amelynek következményeként megszületett az

---

<sup>6</sup> Süli-Zakar 2005.

<sup>7</sup> Cocean 2014, (a részlet a Szerző saját fordítása)

<sup>8</sup> Horváth 2003.

erre vonatkozó ún. Zöld könyv. Ez összefoglalta az észlelt problémákat, a térszerkezet helyzetét és javaslatokat fogalmazott meg egy regionalizációs folyamat elindítására. (Megjegyzendő, hogy a Rambøll tanácsadó csoportot azzal egyidőben kérte fel a Văcăroiu-kormány a problémák feltérképezésére, hogy meneszti a Szatmár és Máramaros megyék előjáróit, miután azok aláírták a Kárpátok Eurorégió létrejöttére vonatkozó szándéknyilatkozatot.) Az országban a 90-es évek második felétől hangsúlyt kaptak az előcsatlakozási alapokból várható források. Például az első PHARE-program, mely kifejezetten a romániai regionális politikát készítette elő és segítette kibontakozni, két évig tartott 1996. február 1. és 1998. január 31. között.<sup>9</sup>

A romániai régiófejlesztés alapjait a 151/1998-as törvény fektette le, amely utat nyithatott volna a decentralizált fejlesztéseknek, hiszen intézményeket hozott létre és fejlesztési tértípusokat határozott meg. Ennek köszönhetően Romániában elindult az a regionalizációs folyamat is, amely létrehozta az Európai Unió NUTS II. szintnek megfelelő régiókat. Összesen nyolc fejlesztési régiót határoltak le, melyek közül hét több megyét átfogó területi egység, egy pedig a fővárost, Bukarestet és az őt körülvevő agglomerációnak számító ún. Ilfov megyét tartalmazza. A fejlesztési régiók nem közigazgatási régiók, és nincs jogi személyiségük. A 7. ábrán láthatóak a régióhatárok, a számok pedig a következő régió-elnevezéseket fedik:

1. Észak-keleti régió, (Suceava, Botoșani, Iași, Neamț, Bakó, Vaslui megyék)
2. Dél-keleti régió, (Vrancea, Galați, Buzău, Brăila, Konstanca megyék);
3. Déli régió, (Ialomița, Călărași, Prahova, Dîmbovița, Giurgiu, Teleorman, Argeși megyék);
4. Dél-nyugati régió, (Gorj, Vâlcea, Olt, Mehedinți, Dolj megyék);
5. Nyugati régió, (Hunyad, Arad, Temes, Kárán-Szebes megyék);
6. Észak-nyugati régió, (Bihar, Szatmár, Szilágy, Kolozs, Máramaros, Beszterce-Naszód megyék);

---

<sup>9</sup> Bodó 2003b.

7. Közép-régió, (Fehér, Maros, Szeben, Brassó, Hargita, Kovászna megyék);
8. Bukarest-Ilfov régió, (a főváros és agglomerációja).

2. sz. ábra: Románia fejlesztési régiói 1998-tól napjainkig



Forrás: Bodó Barna: Dezvoltarea regională în România. In: **Politica regională și dezvoltarea teritorială.** (Capitolul III). Temesvár: Manual SEDAP. 2003b, 57.

Az intézmények tekintetében központi szinten létrehozták a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanácsot (Consiliulul Național pentru Dezvoltare Regională), amelynek elnöke a miniszterelnök volt, és amely egyébek mellett fel volt hatalmazva arra, hogy jóváhagyja a Nemzeti Regionális Fejlesztési Stratégiát, a Nemzeti Regionális Fejlesztési Programot, valamint a Nemzeti Regionális Fejlesztési Alapból fizetendő finanszírozási prioritásokat. A Tanács végrehajtó szerve a Nemzeti Regionális Fejlesztési Ügynökség (Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională) volt. Regionális szinten létrehozták a Regionális Fejleszté-

si Tanácsokat (Consilii pentru Dezvoltare Regională), amelyek többek között a saját régiójuk tekintetében meghatározzák a térség fejlesztési stratégiáját és programjait, engedélyezik a regionális fejlesztési projekteket, valamint jóváhagyják a Regionális Fejlesztési Alapból származó, a különböző régiókra lebontott pénzüsszegek felhasználását. A Regionális Fejlesztési Tanácsok mellett végrehajtó szervként megalkották a Regionális Fejlesztési Ügynökséget. Ezek az intézmények dolgozzák ki és kivitelezik az egyes régiók programdokumentumait.<sup>10</sup>

A 151/1998-as törvényt 2000-ben a 268-as számú sürgősségi kormányrendelettel módosították (a választások után), módosítva az intézményrendszert, de egyben kilúgozva a törvény lényegét is. Megszüntették a Nemzeti Regionális Fejlesztési Ügynökséget, hatáskörét a Gazdasági Előrejelzési és Fejlesztési Minisztériumra (*Ministerul Dezvoltării și Prognozei*) testálták. Ugyanakkor maga a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanács is sokáig csak formálisan létezett, és gyakorlatilag nem működött. Így országos szinten a Gazdasági Előrejelzési és Fejlesztési Minisztérium maradt egy ideig a regionális politikáért felelős intézmény.<sup>11</sup>

Az alaposabb átalakításra az európai csatlakozási folyamatok előrehaladásával a 2004. június 28-án elfogadott 315-ös törvény keretében került sor.<sup>12</sup> Ez a törvény részletezi az intézményi változásokat és kompetenciákat, valamint a regionális politika célkitűzéseit. A regionális fejlesztés Romániában több intézményi módosítást is átélt, jelenleg a Fejlesztési, közigazgatási és közmunkálatokért felelős minisztériumhoz (*Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației*) tartozik.<sup>13</sup>

„A régió nem a ki tud lehetetlenebbet mondani jegyében zajló regionális játék. A régió élő struktúra, helyi hálózatokkal, vonzásközpontokkal, amelyek gazdasági, kulturális vonatkozásban meghatározzák a lokalitás működését. A régió nem pusztán adat

---

<sup>10</sup> Legea nr. 151 din 07.15.1998 privind dezvoltarea regională în România

<sup>11</sup> Forumul central-european... 2004, Horváth-Veress 2003, Lakatos 2004.

<sup>12</sup> Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România

<sup>13</sup> Lásd a minisztérium honlapját: <https://www.mdpla.ro/>. Letöltés ideje: 2023.12.06.

vagy statisztikai halmaz, a régió térszerkezet, amelyet az idők során vonzások és taszítások alakítottak ki, illetve olyanná, amilyen. A régió sorsok összegzése.”<sup>14</sup>

A kérdés adott: tiszteletben tartják-e Románia sajátosságait a jelenlegi régiók? Vagy csak közigazgatási egységeket tiszteletben tartó fejlesztési téregységek csupán? Tükröz-e a romániai regionalizációs folyamat valódi regionális szemléletváltást, lehet-e paradigmaváltónak tekinteni?

Románia ilyen szerves összegződésekben gazdag ország. De a regionalizációs folyamatokat kísérő szakmai és értelmiségi polémikiakból és diskurzusokból az tűnik ki, hogy ezek e folyamat során eddig kiaknázatlanok maradtak<sup>15</sup>, vagyis a román regionalizációs folyamatok nem tisztelték az országban adott regionalizmus sajátosságait, és nem hajtottak végre valós decentralizációt. Minden aktus, amely a regionalizációs folyamatot alakította, csak és kizárólag az Európai Unió kényszer hatására jött létre, és annak a minimumkövetelményeit teljesítette. A szakirodalom paradoxonnak nevezi Romániában a decentralizálástól való félelmet:

„A regionális paradoxon abban rejlik, hogy a jelenlegi: 'Románia egységes nemzetállam' alaphipotézis és az ország erős regionális sajátosságainak léte (evidenciája) összeegyeztethetetlennek tűnik. Az ellentmondás forrása abból az illúzióból táplálkozik, mely szerint: az egység a különbözőségek hiányát jelenti.”<sup>16</sup>

A paradoxon feloldása a jelenlegi rendszer teljes átalakulását kellene jelentenie, vagyis a román regionalizáción belül is paradigmaváltást kellene végrehajtani.

---

<sup>14</sup> Bodó 2003a.

<sup>15</sup> Erről az elemzendő diskurzus is jelentős számú adalékot szolgáltat, de ide sorolható a Magyar Kisebbség c. folyóirat 2003/1-es száma is, amelyben erdélyi és magyarországi magyar szakemberek véleményei találkoznak. Ez utóbbi kísérlet azonban nélkülözi az interetnicizmust.

<sup>16</sup> Kolumbán 2003, 64.

Számos regionalizációs terv látott már napvilágot, a román pártok is sok koncepciót ütköztettek az elmúlt évek során, amelyek egyik közös nevezője az volt, „hogyan támogatják magyar többségű regionális szintű közigazgatási egység létrehozását”.<sup>17</sup> A magyar pártok ezzel szemben törekedtek arra, hogy az ország regionális újratervezésében Székelyföld (egy esetben még Partium) különálló regionális entitásként legyen elfogadva.

### 3 Regionalizációs tervek az ezredforduló után

A román regionalizációs folyamatoknak nem csupán a kritikája fogalmazódott meg a szakirodalomban és sajtóban, hanem olyan tervek is születtek, amelyek alternatívákat adtak a paradigmaváltásra. Az első ilyen terv az ún. *Kerettörvény a régiókról*, amely 2003-ban született egy Bakk Miklós által vezetett munkacsoport keze alatt. A munkacsoport létrehozása összefüggött az RMDSZ belső politikai krízisével, amely a Szatmárnémetiben 2003. elején tartott pártkongresszuson vált végérvényesen nyilvánvalóvá. Ennek hatására alakult meg az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács, amely céljául tűzte ki az autonómia kérdésének újbóli felélesztését, immár egy regionalizációs keretben. Az így felállított munkacsoport tagjai: Bakk Miklós, Bodó Barna, Borbély Imre, Gál Kinga, Székely István, Fórika Éva, Kovács Péter (magyarországi jogász) és Komlóssy József (Svájcban élő szakember) voltak.<sup>18</sup>

A kerettörvény egy autonómia-csomagterv része volt, mely lefektette egy széleskörű, az egész országot érintő és valós decentralizációt ígérő regionalizációs tervet, ezen belül pedig megalapozta Székelyföld autonómiájának a lehetőségét is. *Ez egy merőben újfajta megközelítést jelentett, hiszen a terv az autonómiát egy szélesebb körű regionalizációs modellen belül alkalmazná egyfajta aszimmetrikus regionalizációt eredményezve, melynek vannak Nyugat-Európában is hagyományai (lásd Spanyolország, Olaszország). A Bakk Miklós és munkatársai által készített tör-*

---

<sup>17</sup> Hajdú 2014.

<sup>18</sup> A munkacsoport kialakulásának háttéréről lásd: Bakk 2004b.

vény-tervezet preambuluma többek között kitért és alapozott Románia nemzetközi kihívásaira: az EU-hoz való csatlakozási folyamatra (ezen belül kiemelve a régiók szerepét és jelentőségét), valamint az Európa Tanács 2003-ban elfogadott 1334-es számú határozatára, amely *Az autonóm régiók pozitív tapasztalata, mint konfliktusmegoldást sugalmazó ihletforrás Európában* (Gross jelentés) címet viseli (erre a nagy jelentőségű dokumentumra kitértünk az autonómiáról szóló elméleti részben is).<sup>19</sup>

A hét részből álló tervezet első része *igyekezett megfogalmazni egy releváns régió-definíciót*, amelyben a szubszidiaritás elve messzemenően érvényesül. A régió eszerint:

- „... választott testületeken keresztül politikai önkormányzattal van felruházva,
- jogállását, identitását, hatalmát és szervezeti struktúráját az alkotmány és jelen törvény garantálja,
  - státusa nem változtatható meg anélkül, hogy vele ne konzultáljanak,
  - saját önkormányzati törvényt alkothat, amely a legmagasabb szinten részét képezi az állam törvényes rendjének és legalább szervezetét és hatalmait megállapítja”.<sup>20</sup>

A régiók specifikumait tiszteletben tartva fontosnak tartották szabályozni, hogy a régiók különböző belső intézményi struktúrával is rendelkezhetnek a demokratikus döntéshozatal érdekében, valamint saját maguk biztosítják az adminisztrációt, pénzügyi forrásokat, és a régiók döntenek saját szimbólumaikról is.

A tervezet bevezetett egy speciális régió-fogalmat is, melyet később a Székelyföldre alkalmazott. Ezt a térség-típust *különleges jogállású régió*-*ónak* nevezi:

---

<sup>19</sup> Erről Bakk Miklós vall a Pro Európa IIga által publikált Altera folyóirat 2004/24-es számában közölt *Geneza unui proiect* című írásban, amelyben a Kerettörvény létrehozásának körülményeiről és utóéletéről számol be (84-88), illetve lásd Bakk 2003.

<sup>20</sup> Bakk 2004c, 236-237.

„Az ország lakosságának többségétől eltérő, sajátos kultúrával és intézményi hagyományokkal rendelkező regionális közösségek különleges jogállású, a jelenlegi kerettörvénybe foglaltaktól eltérő hatáskörökkel rendelkező régiót a parlament által elfogadott különtörvény és a parlament által megerősített státútum alapján kaphatnak.”<sup>21</sup>

A második rész pontosan leírta a különböző hatásköröket, kitérve azokra, amelyek az államnál maradnak, azokra, amelyeket a régiók kapnának, illetve az átruházott és megosztott hatáskörökre. Az alábbi, 1. táblázat összefoglaló jelleggel tartalmazza az előbb felsorolt hatásköröket és azok megoszlását a régió és az állam között (lásd a következő oldalon).

A tervezet kitért a régiók etnikai összetételére és az ebből fakadó nyelvi jogokra is, és 10%-ban jelölte ki azt a határt, ami feletti nemzetiességi számarány esetében az illető etnikum nyelve a román mellett nyilvános használatot kap.

A harmadik részben a régió intézményrendszerét vázolták föl, mely alapjaiban a regionális közgyűlésből, a regionális bizottságból és a régió elnökéből állna. Ezen szervek hatásköreit is külön részletezték. A negyedik rész az állam és a régió kapcsolatával foglalkozik, megnevezve egy *prefektusi pozíciót*, amely kapocsként működne a központ és az alsóbb területi szint között. A prefektus hatásköre a következő kérdéskörökre terjedne ki: az egyeztető tárgyalások kezdeményezése, és ezek levezetése, az alkotmányossági szempontok véleményezése, államelnöki vétó esetén képviseli az elnök nézeteit a régió közgyűlésében, törvényességi kifogás esetén az adott határozat vagy rendelet közigazgatási bíróságon való felülvizsgálatát kezdeményezheti, akár csak a közgyűlés feloszlását is akár, ha erre jogalapot talál.

---

<sup>21</sup> Uo. 237. I/2. cikkely

**1. Táblázat: Az állami, a regionális és az átruházott/megosztott tervezett hatáskörök (Bakk és munkatársai 2003)**

| Állami hatáskörök  | A régiók feladatköre és jogosítványai  | Átruházott és megosztott hatáskörök   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- honvédelem;</li> <li>- nemzetbiztonság;</li> <li>- az államháztartás rendjének kialakítása;</li> <li>- vámrendszer;</li> <li>- külügy, kivéve a régiók EU-n belüli kapcsolatrendszerét;</li> <li>- pénzügyek, monetáris politika;</li> <li>- országos parlamenti választások szabályozása és megszervezése;</li> <li>- a közlekedés és a kommunikáció keretszabályozása.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- területfejlesztés és -rendezés, tájvédelem;</li> <li>- gazdasági fejlesztés;</li> <li>- vízgazdálkodás;</li> <li>- bányajog, bányakitermelés, az általaj kutatása;</li> <li>- oktatás- és művelődéspolitikai, oktatási és művelődési intézmények fenntartása;</li> <li>- képzés, szakképzés és felnőttképzés;</li> <li>- történelmi emlékhelyek létesítése és fenntartása;</li> <li>- szociálpolitika, jóléti intézmények rendje;</li> <li>- lakáspolitikai;</li> <li>- foglalkoztatáspolitikai;</li> <li>- idegenforgalom;</li> <li>- a régió hivatalai és személyzete;</li> <li>- a köztisztviselők kollektív szerződése a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény tiszteletben tartásával;</li> <li>- a községek területi elhatárolása;</li> <li>- tűzoltás, mentőszolgálat, katasztrófa-elhárítás;</li> <li>- közbiztonság;</li> <li>- regionális szintű közmunkák;</li> <li>- mező- és erdőgazdálkodás;</li> <li>- közutak, közlekedés, helyi kommunikáció;</li> <li>- vadászat és halászat;</li> <li>- regionális adópolitika kialakítása, regionális adók kirovása;</li> <li>- parlamenti és önkormányzati választások lebonyolítása</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- környezetvédelem;</li> <li>- közérdekből történő kisajátítás;</li> <li>- út- és vasúthálózatok kialakítása és üzemeltetése.</li> </ul> |

Forrás: Bakk 2004c, 238-239. alapján a szerző saját szerkesztése

Az ötödik rész a régió által kibocsátott jogszabályok és rendelkezések felülvizsgálatával és közzétételének lehetőségével foglalkozik. A hatodik rész a régió köz- és magánvagyonáról illetve pénzügyeiről szól. Ennek értelmében a régió vagyonát köz- és magánvagyonra osztják. Közjavaknak minősülnek azok a javak, amelyek „regionális közérdeket szolgálnak, illetve regionális kihasználtságúak, a régió területén található, nem alkotják valamely helyi – községi, városi, municípiumi vagy megyei – önkormányzat tulajdonát, és országos közérdek vagy nemzetvédelmi szempont nem indokolja ezek állami köztulajdonba való sorolását”.<sup>22</sup>

A régió magánvagyonát pedig „olyan ingó- és ingatlan vagyontárgyak alkotják, amelyek polgári forgalomból és más, törvények által előírt úton kerültek és kerülnek a régió tulajdonába”<sup>23</sup>. A pénzügyeket tekintve a tervezet szerint a beszedett adók 60%-a maradna a régió költségvetésében, 20%-a a központi költségvetést gazdagítaná, a maradék 20% pedig egy újonnan létrehozandó országos ún. Szolidaritási Alap bevétele lenne. Ez az új alap a régiók fejlettségbeli különbségeinek mérséklését célozná meg. A régió saját bevételei mellett a kormányzat a régió által gyakorolt hatáskörök érdekében adhat pénzalapokat.

A régiókról szóló kerettörvény tervezet kiegészült még két dokumentummal, melyek közül az egyik a *Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról szóló törvénytervezet*, illetve a *Székelyföld különleges jogállású régió autonómiájának statútum-tervezete*. Ezen két, csak a Székelyföldre, és annak speciális jogállására koncentráló tervezet alapjaiban körülírta a Székelyföld területi autonómiáját, az ott élő magyarok számára egy speciális, etnikai elven alapuló autonómia-koncepció mentén.

A Bakk Miklós által vezetett munkacsoport új szemlélete ütközött az időközben párhuzamosan létrehozott *Székely Nemzeti Tanács autonómia-koncepciójával*, amely nem volt más, mint az 1995-ben Csapó József Bihar megyei szenátor által kidolgozott tervezet újraélesztése. A Székely Nemzeti Tanács nem tartotta a Bakk-féle Kerettörvény tervezet-

---

<sup>22</sup> Uo. 244.

<sup>23</sup> Uo.

tet és Székelyföld-koncepciót elégségesnek ahhoz, hogy a székelység ügyét szolgálja. Így az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács a Csapó-variáns elfogadása mellett döntött, és azt terjesztette az RMDSZ is 2004 februárjában a romániai Parlament elé. A tervezetet a parlament ugyanezen év márciusának végén elutasította.<sup>24</sup>

A 2003-ban ismét felvetett autonómia-terveknek a visszhangja és értelmezési lehetőségei a Magyar Kisebbség 2004/1-2. számában csapódtak le.<sup>25</sup> Bakk Miklós a folyóiratban közölt tanulmányában megkísérelte elkészíteni az 1989 óta eltelt időszak autonómia-koncepcióinak mérlegét. A 2003-ban lezajlott autonómia-vita konklúziójaként pedig a két szembehelyezett terv közötti különbséget abban látta, hogy amíg

„a Székely Nemzeti Tanács tervezete a változatlan román nemzetállammal szemben egy változatlan autonómia-tervezetet állít, addig a szakértői csoport által kidolgozott tervezet számol az integrációs folyamatba került román állam regionális átszervezésével, s ezt az autonómia kivívásával konvergens folyamatnak tekinti.”<sup>26</sup>

A Bakk-modell tehát paradigmaváltó. Ennek a modellnek a gyakorlatba ültetését találta leginkább végrehajthatónak és a román politika számára leginkább „eladhatónak” Kántor Zoltán és Majtényi Balázs is.<sup>27</sup> A. Gergely András szintén „a nagyobb léptékű, regionális dimenziókban” való gondolkodás mellett voksolva Bakk Miklós tervezetét tartotta megfelelőbbnek, de rámutat a regionalizmus, a helyi sajátos-

<sup>24</sup> Alexandru Cistelean Bakk tervét, bár hiánypótlónak tartotta, mégis a bürokrácia fenntartásának és egy költséges modellnek tekintette, miközben a reformoktól a polgárok költségcsökkenést várnak. Cistelean 2004.

<sup>25</sup> A folyóirat ezen száma közli a Bakk-féle 2003-as regionalizációs tervezet szövegét is. A vitát teljes egészében nem szándékozunk bemutatni, egyrészt terjedelmi okok miatt, másrészt azért, mert csupán magyarok képviseltek benne magukat. A vita azonban azt mutatja, hogy a magyar-magyar párbeszéd sem mentes a félreértésektől vagy az egyet nem értéstől. Néhány hozzászóló gondolatát azonban szükségszerűnek érezzük összefoglalni.

<sup>26</sup> Bakk 2004a, 54. (Lásd továbbá ugyanennek a tanulmánynak a kibővített, átdolgozott változatáért: Bakk, 2021).

<sup>27</sup> Kántor-Majtényi 2004.

ságok figyelembe vételének jelentőségére, amelyet semmilyen regionalizációs terv nem veszthet szem elől.<sup>28</sup> Vizi Balázs arra figyelmeztet, hogy tévhit lehet az európai uniós csatlakozástól azt várni, hogy mint egy „erős külső megfelelési kényszer”<sup>29</sup> majd nyomást gyakorol Romániára az autonómia tekintetében is, illetve hangsúlyozza, hogy „Az Unió számára a jószomszédi kapcsolatok (akár tagjelölt államról legyen szó, akár tagállamról) és a politikai stabilitás sokkal fontosabbak, nagyobb jelentőségűek, mint a kisebbségi jogok legmagasabb szintű biztosítása”.<sup>30</sup>

Győri Szabó Róbert az Erdélyben élő magyarság szempontjából egy kombinált autonómia-megoldást tartana a legmegfelelőbbnek, így kielégítve a szórványban és a tömbben élő magyarság igényeit is: „a bonyolult helyzetnek szükségszerűen egy többrétegű, részelemében a már működő európai mintákra bátran építő, ám egészében egyedi és új modell, a személyi, területi, helyi-közigazgatási és regionális elven szerveződő autonómia-formák kombinálása jelentheti az optimális megoldást.”<sup>31</sup> Ugyanakkor Győri Szabó ezt a kombinált modellt egy széleskörű regionalizáláson belül tartotta járható útnak Romániában.<sup>32</sup>

Továbblépve Bakk Miklós 2004-ben megalkotta a *Kerettörvény a nemzeti közösségek személyi elvű önkormányzatáról* elnevezésű tervezetét,<sup>33</sup> melynek értelmében

„a Románia területén őshonos, illetve a román állammal hosszú idő óta szoros, tartós kapcsolatban álló nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, önmagukat nemzeti közösségként meghatározva, etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk védelmében, az állam támogatásával, a személyi elvű önkormányzatok

---

<sup>28</sup> A. Gergely 2004, 127.

<sup>29</sup> Vizi 2004, 227.

<sup>30</sup> Uo. 231.

<sup>31</sup> Győri Szabó 2004, 136.

<sup>32</sup> Bakk Miklós a Magyar Kisebbség következő számában válaszolt a vitában résztvevők véleményére és reagált az észrevételekre: Bakk 2004b.

<sup>33</sup> Bakk 2004a.

működési elve alapján létrehozhatják: a) helyi kisebbségi önkormányzataikat, b) országos személyi elvű önkormányzatukat.”<sup>34</sup>

Ezeknek az önkormányzatoknak a részletes leírását, megválasztásuknak körülményeit, hatásköreit és egymáshoz kapcsolódó viszonyukat a kerettörvény tervezete tartalmazza.

A magyar-román párbeszédet szorgalmazó marosvásárhelyi *Pro Európa Liga* 2005-ben, Románia közelgő Európai Uniós csatlakozása okán is, szintén szükségesnek tartotta felvetni a román regionalizáció reformjának kérdését. Egy *politikai-közigazgatási strukturális reformot* javasolt,<sup>35</sup> melyet nem részleteztek mélységében, de felvetésükben kihangsúlyozták, hogy a változásokat az ország történelmi régiói mentén képzelik el, amely régiókon belül kisebb régiókat kell lehatárolni, ha szükséges, akkor speciális státusz biztosításával. A dokumentumot a Liga 2005. november 10-én tárta Románia köztársasági elnöke, Traian Băsescu elé. Ez a tervezet véleményünk szerint nagyon hasonlít a Bakk Miklós és munkacsoportja által készített regionalista megközelítésre.

2007-ben az RMDSZ berkein belül egy olyan *regionalizációs terv* született, amely Csutak István (miniszteri tanácsos) nevéhez fűződik, és amely szintén teljesen átalakítaná az 1998-ban létrehozott román regionális rendszert.<sup>36</sup> A tervezetet az a problematika indította útjára, amely szerint a meglévő regionális felosztás sem az Európai Uniós szabályokat, sem a hagyományos tájegységeket, sem pedig a gazdasági, környezeti, kulturális különbségeket nem tartja tiszteletben. Az Uniós szabályozásnak két régió lakossági létszáma sem felel meg. A NUTS II. régióknak 3 millió és 800 ezer közötti lakossal kell rendelkezniük, miközben Romániában az Észak-keleti régió 3.743.819 lakost, a Déli régió pedig 3.358.392 lakost számlál.<sup>37</sup> A Csutak István által készített

---

<sup>34</sup> Bakk 2004d, 1.

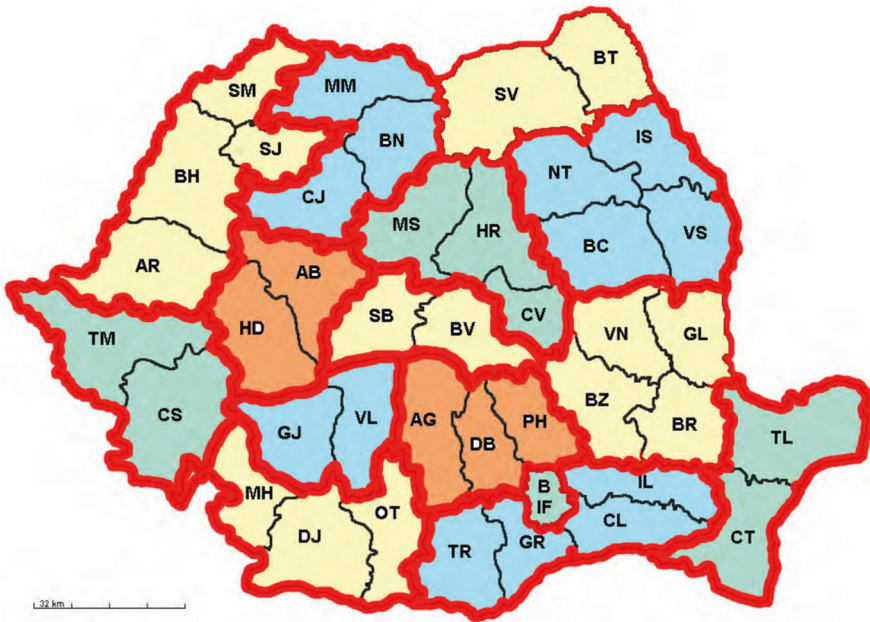
<sup>35</sup> Pro Európa Liga: Reforma structurală a sistemului politico-administrativ al României în ajunul integrării sale în Uniunea Europeană 2005.

<sup>36</sup> Csutak 2007.

<sup>37</sup> Uo. 38. – A csatlakozási tárgyalások regionális politikával foglalkozó 21. fejezetének kiegészítő dokumentuma tartalmazza azt, hogy Romániának az 1998-as régió-felosztása ideiglenes!

dokumentum kijelentette, hogy az eddigi regionális fejlesztések nem eredményezték az elmaradott térségek felzárkózását, illetve bírálta a finanszírozási rendszert is. A megyék fejlettségi adataiból kiindulva és különböző számításokat végezve Csutak egy olyan, 16 régióból álló regionális rendszert dolgozott ki, mely véleménye szerint sokkal inkább szolgálja a régiók fejlesztését, illetve minden előbb vázolt kritériumnak (az 1059/2003/EK rendelet elvárásainak is) megfelel. A Székelyföld ebben a modellben is külön fejlesztési régió lenne. Az alábbi 3. ábra ezt a régióbeosztást ábrázolja:

3. sz. ábra: Csutak István javaslata a fejlesztési régiók új lehatárolására (2007)



Forrás: Csutak 2007, 44.

A regionalizációs terv az RMDSZ törvénytervezetévé vált, a modell népszerűsítésének lobbytevékenységét 2007 őszén kezdték el. 2010 februárjában a román szenátus tárgyalás nélkül, hallgatólagosan elfogadta a benyújtott törvénytervezetet, de az utolsó szót az alsóház mondta ki, amely végül elutasította.

Romániában egyelőre a román politikai erők teljesen elzárkóznak egy etnikai elvek alapján kialakított fejlesztési régió kialakításától. De az etnikai félelmeket igyekeznek gazdasági érvekkel is alátámasztani. A gazdasági válság hatását vizsgálva kimutatták, hogy a Csutak-féle régiók esetében milyen változások történtek, és hogy a leginkább érintett Csutak-féle régió éppen a Székelyföld volt. A 4. ábrával ezt az állításukat kívánják alátámasztani.

4. sz. ábra: Gazdasági változás az RMDSZ által javasolt 16 régióban 2009–2011 között



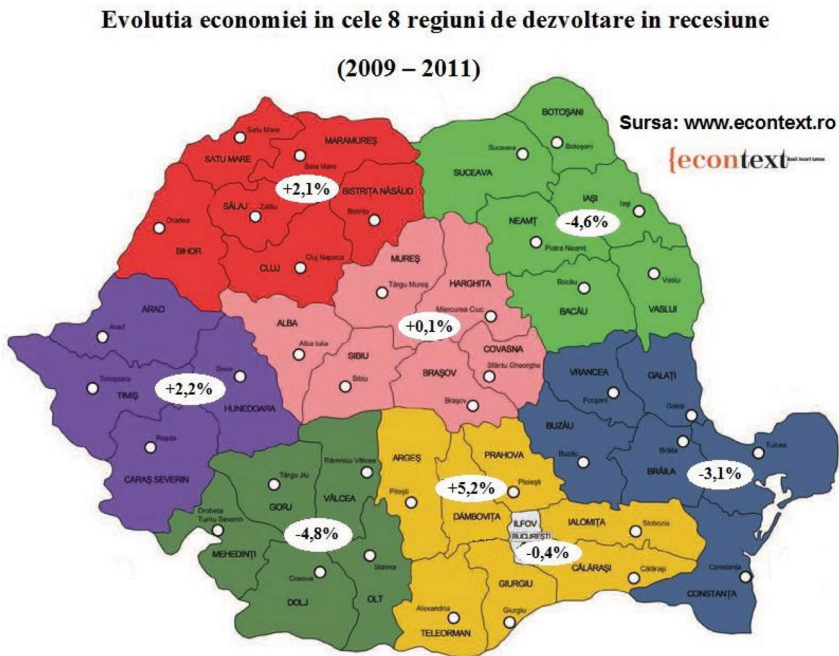
Forrás: Asaftei, 2011.

A románok a székelyföldi 5,5%-os gazdasági visszaesés adata mellett kiemelték, hogy a jelenlegi regionális felosztásban a Közép-régió, amelyhez Székelyföld is tartozik, 0,5%-os növekedést tudott felmutatni. Következtetéseikben kifejtik, hogy jobb Székelyföldnek egy ilyen nagyobb fejlesztési régióhoz tartozni, mint külön régióként funkcionálni.<sup>38</sup> Az okfejtés azért vitatható, mert a válság időszakában Székelyföld már a

<sup>38</sup> Asaftei 2011.

Közép-régió részeként szenvedte el a válság negatív hatásait, és mint ez látható, nem sokat segített a nagyobb régióhoz való tartozás. Kisebb régiók esetében (és ilyenek a Csutak-modell térségei is) a fejlesztések talán célzottabbak lehetnének, és jobban igazodhatnának a régió egyediségeihez egy olyan sokszínű országban, mint Románia. A 5. ábra a jelenlegi fejlesztési régiók gazdasági változásait hivatott bemutatni.

5. sz. ábra: A jelenlegi romániai fejlesztési régiók gazdasági változásai 2009-2011 között



Forrás: Asaftei, 2011.

Romániában a 2013-as év a regionalizáció jegyében telt – legalábbis a modellalkotás és a politikai és szakmai diskurzusok szintjén. Számítlan elképzelés született, szinte minden párt „felszabdalta” az országot a maga logikája szerint.

Az akkor kormányzó PSD (*Partidul Social-Democrat*) párt (*Szociáldemokrata párt*) a meglévő nyolc régióból álló rendszert kissé átalakítva 10 régiót magába foglaló modellt fejlesztett ki 2013-ban. Ennek újításai alapvetően a Dél-keleti régió kettéosztása, és így Dobrudzsa önálló régióvá avaszsálása,

valamint a Közép és a Nyugati régió átalakítása, három régióvá szervezése, így egy különálló, Sibiu-Szeben régió felállítása. Figyelemre méltó, hogy Székelyföld (ha nem is önálló régió, de) nincs fölszabdalva ebben az elképzelésben. A 6. ábra ezt a modellt mutatja be.

6. sz. ábra: A PSD párt regionalizációs modellje 2013-ban



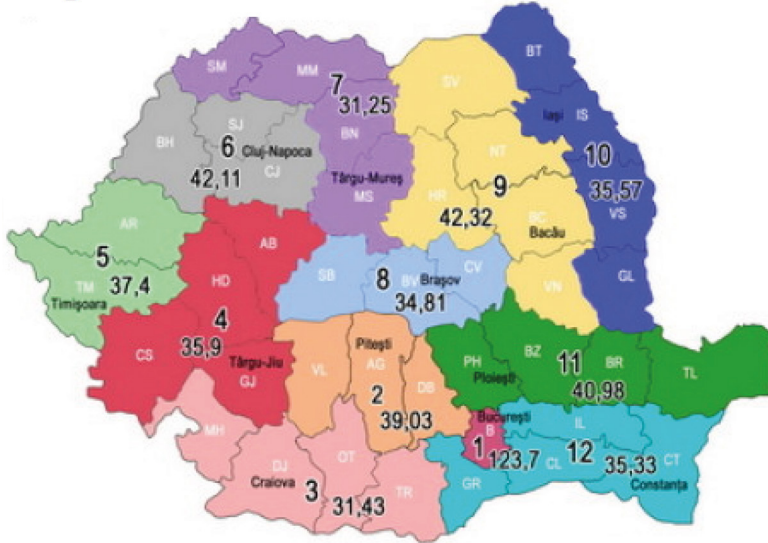
Forrás: Pirvu, 2013.

Az *Uniunea Social-Liberală (USL) párt (Szociál-liberális unió) regionalizációs terve* elég merész. Nem tisztel egyetlen történelmi régió-határt sem, de gyakorlatilag semmilyen egyéb gazdasági, társadalmi vagy kulturális jellegzetességet nem tisztel. Egyes vélemények szerint szinte „sztálini” rendszert vezetne be és növelné a bürokráciát és a centralizációt.<sup>39</sup> Ebben a modellben nem csak Székelyföld van szétsztagva három régió között, hanem minden történelmi régió két- vagy többfelé lenne szabdalva. A 7. ábra az USL párt elképzelését mutatja be.

<sup>39</sup> Bojor 2013.

7. sz. ábra: Az USL (Uniunea Social-liberala) párt regionalizációs modellje

### *Regionalizare- varianta USL*

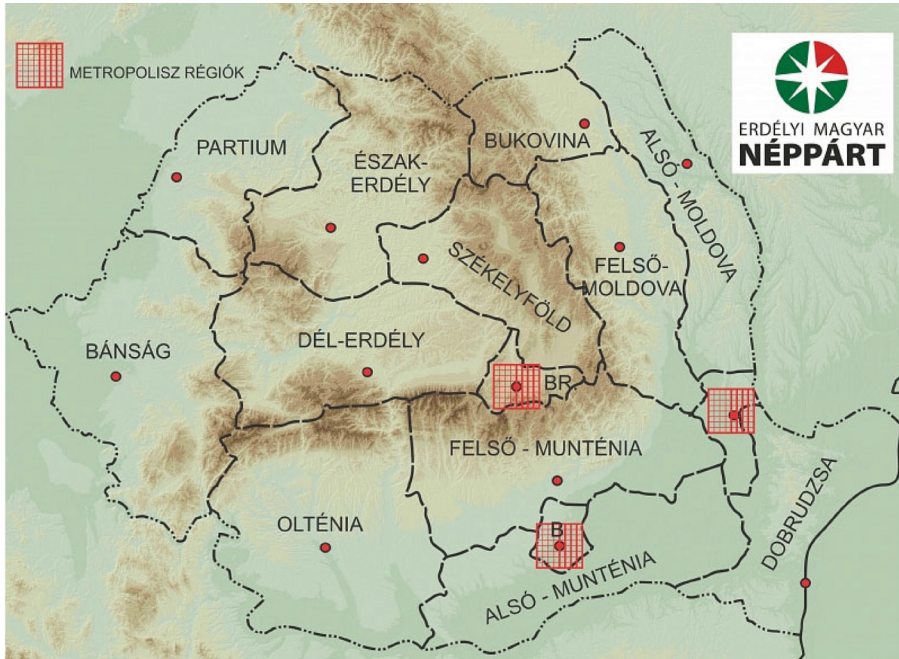


Forrás: <https://romanicablues.wordpress.com/2011/06/19/iar-ii-manca-n-freza-pe-unguri/regionalizare-varianta-udmr/> Letöltés ideje: 2023.12.06.

Az Erdélyi Magyar Néppárt regionalizációs terve három nagyrégióban manifesztálódik, amely három nagy történelmi régió határait igyekszik figyelembe venni. Ezekben belül összesen 14 régió lehatárolását kezdeményeznék (lásd a 8. ábrát). Erdélyen belül hat régiót javasolnak: Bánát Temesvár központtal, Partium Nagyvárad központtal, Észak-Erdély Kolozsvár és Dél-Erdély Szeben központtal. Külön régiót képviselne Székelyföld Marosvásárhely vezetésével. A Munténiának nevezett nagyrégió Olténiát, Alsó- és Felső-Munténiát, Dobrudzsát és Bukarest metropolisz zónáját tartalmazná. Moldva is több kisebb régiót foglalna magába: Bukovinát, Alsó- és Felső-Moldvát, valamint Galați és Brăila agglomerációit. Ez az elképzelés tiszteletben tartja az ország történelmi régióit és a rájuk épülő regionális identitást, valamint a „valós térségi kapcsolatokat”<sup>40</sup> is.

<sup>40</sup> Erdélyi Magyar Néppárt: Javaslatok Románia regionális átalakítására. 2013.

8. sz. ábra: Az Erdélyi Magyar Néppárt által 2013-ban felvázolt regionalizációs terv



Forrás: Erdélyi Magyar Néppárt: Javaslatok Románia regionális átalakítására. 2013.

A regionalizációs vitába nem csak politikai pártok szálltak be, hanem szakmai szervezetek is. A legfontosabb és legfigyelemreméltóbb munkát a *Romániai Földrajzi Társaság* végezte Pompei Cocean professzor vezetésével. A tervzetben, amelyet a Társaság közreadott, számos indokot soroltak fel a régiók határainak felvázolásához. Figyelembe vették a következő szempontokat:

- a fejlődési tengelyeket és növekedési pólusok gravitációját;
- a fenntartható fejlődés bázisait;
- a javak, energiák és érdekek áramlásait;
- az innovációs készséget;
- a történelmi régiókat;
- a konszolidálódott mentális tereket.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Societatea de Geografie din Romania 2013, 1-2., Cocean 2013, 5.

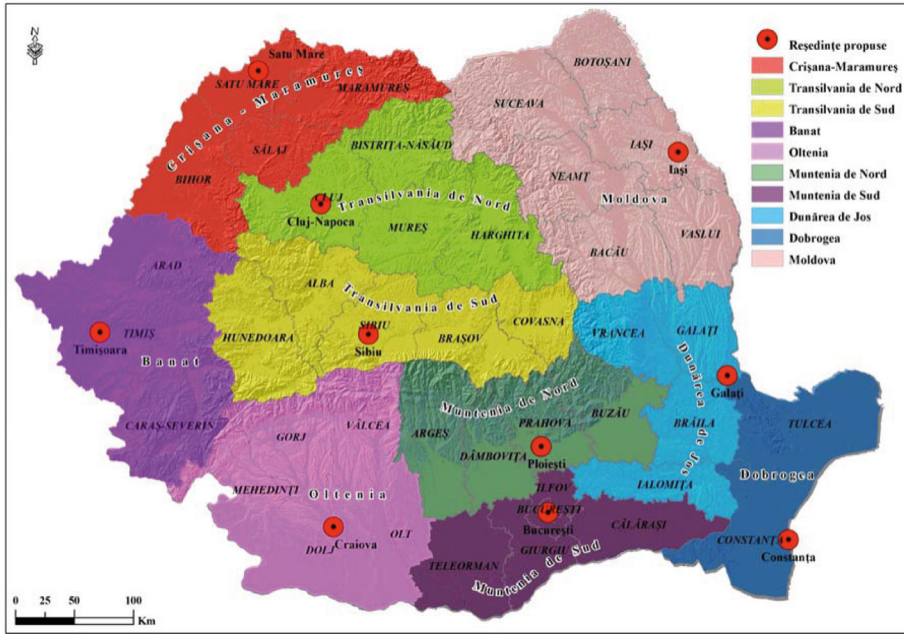
A tíz régiót tartalmazó modell érdekessége valóban a történelmi régiók tiszteletben tartása bizonyos tereken belül. Kiemelendő például a Kőrös-vidék és Máramaros régiójának kialakítása, de érdekes a Szatmárnémeti központ kijelölése, miközben e térség legmeghatározóbb városa Nagyvárad. Szintén vitatható Szeben központtá emelése Brassó ellenében. Magyar szempontból nem örvendetes Székelyföld teljes ignorálása és két régióba való felszabdalása. Érdekes, hogy a román *țara*-k, mint mentális terek iránt oly nagy *érdeklődést és érzékenységet mutató* Pompei Cocean professzor Székelyföldet nem tartja mentális térnek, nem véli olyan térségnek, amelynek egy régióban kellene maradnia vagy egy külön régiót kellene alkotnia. Szintén kiemelendő a modellben a főváros régiójának kiterjesztése dél felé, és olyan földrajzi vagy történelmi régió elnevezések megjelenése a régió-nevekben, mint például a Dunărea de Jos (Alsó-Duna), Kőrös-vidék vagy Máramaros. A 9. ábra a fent vázolt modellt mutatja be (lásd a következő oldalon).

A geográfiával foglalkozó román szakemberek közül Radu Săgeată még 2004-ben megfogalmazta azokat a nézeteit, amelyek révén a meglévő regionális rendszer szerinte megreformálható. A SWOT-analízist segítségül hívva igyekezett tiszteletben tartani a nagy történelmi régiók határait, de azokon belül kisebb egységeket határolt le. Ezek esetében a különböző jellemzők homogenitását kereste, régióközpontként a legnagyobb gravitációval rendelkező várost emelte ki. Ezáltal 11 makro-régió körvonalait határozta meg, melyek elnevezései: Bánát, Erdély, Máramaros, Dél-Erdély (benne Székelyföld), Bukovina, Moldova, Alsó-Duna, Dobrudzsa, Olténia, Munténia és Bukarest Metropolisz Zóna.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Săgeată 2004.

## 9. sz. ábra: A Romániai Földrajzi Társaság regionalizációs modellje



Forrás: Societatea de Geografie din Romania: Regionalizarea României. 2013, 3.

A 2013-ban zajló vitákat és diskurzusokat a Regionalizációs Konzultatív Tanács (CONREG) jelentése kísérte<sup>43</sup>, amelynek tagjai az akadémiai, közigazgatási és civil szférából is érkeztek, de vezetője a Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium vezetője volt. A jelentése készítői továbbra is az 1998 óta létező fejlesztési régiókat támogatták, ezeket társadalmi-gazdasági és demográfiai adatokkal és folyamatokkal támasztották alá (egyedül a Déli régiót egyesítették volna a Bukarest-Ilfov régióval). *A régióhatárok azonban máig változatlanok maradtak, de a regionalizációról való párbeszéd nem hiábavaló és a modellek sokfélesége is azt jelzi, hogy van még miről beszélni és egyeztetni, mert a sokféle nézőpont közelítése még várat magára.*

<sup>43</sup> Consiliul Consultativ pentru Regionalizare, 2013.

10. sz. ábra: Radu Săgeată regionalizációs terve



Forrás: Săgeată 2004, 105.

## 4 Összefoglalás

A regionalizáció témáját máig nem vették le a napirendről a román politikai és közéletben, de tény, hogy a megígért nagy reformra nem került sor 2013-2014-ben és azóta sem. Napjainkban a regionalizációs vita ismét előtérbe került, egy-két terv, illetve a reform igénye a 2023-as évben is felszínre került<sup>44</sup>, ezek eredményeinek feldolgozása a kutatás további irányait is kijelöli.

<sup>44</sup> Lásd a 12 megye létrehozásának tervét Tudor Benga Brassó megyei képviselőtől: A közigazgatási átszervezésről szóló törvénytervezetet nyújtott be Tudor Benga- a Maszol.ro portálról. *Magyar Szó Online*, 2023.05.04. [online]. Letöltés helye: [www.maszol.ro](http://www.maszol.ro). Letöltés ideje: 2023.12.06. Tudor-Benga, illetve Adrian-Ioan Veştea regionális fejlesztésekért is felelős miniszter közvetlenül kinevezése előtt is a reformok szük-

Összegzésként elmondható, hogy az 1998-ban létrehozott regionalizációs modell Románia számára több szempontból nem kielégítő, egy normatív-formális regionalizációs folyamatként értelmezhető. Ezzel párhuzamosan azonban megfigyelhető a regionális szemléletnek az előretörése is a román politikai és tudományos életben egyaránt, hiszen számos modell látott már napvilágot a politikai pártok és a szakemberek tollából. A jelenlegi román regionalizációs modell bírálata mellett 2003 óta számos erdélyi magyar részről származó módosítási és reformtervezet született, amelyek egy új paradigma létrehozását kívánják meghonosítani az országban. Ez szimbolikus-informális regionalizációként értelmezhető.<sup>45</sup> A magyar modellek Székelyföld számára is megteremténék a különálló regionális entitásként való elfogadtatást, amely etnikai alapon létrejövő területi autonómiához is vezethet.

---

ségességéről nyilatkozott 2023 júniusában. Viszont mivel a következő évben választásokat tartanak Romániában, ez a sok vitát is generáló téma nem valószínű, hogy a következő egy évben valós reformot eredményező folyamattá fog érlelődni.

<sup>45</sup> Lásd erről Benedek 2010.

## Irodalomjegyzék

- A. Gergely, András: Kisebbség vagy relatív többség? In: *Magyar Kisebbség* 1-2. 2004, 121-134.
- Asaftei, Bogdan: *Tinutul Secuiesc, cel mai afectat de recesiune. Proiectul UDMR de reorganizare in 16 regiuni e total anti-maghiar! Harta regionala a recesiunii!* 2011. <http://old.econtext.ro/dosar--2/analiza/tinutul-secuiesc-cel-mai-afectat-de-recesiune-proiectul-udmr-de-reorganizare-in-16-regiuni-e-total-anti-maghiar-harta-regionala-a-recesiunii.html>, letöltve 2023. 10. 03.
- Bakk, Miklós: Néhány szempont az autonómia újragondolásához. In: *Krónika*, 2003. május 24. [http://adatbank.transindex.ro/html/cim\\_pdf511.pdf](http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf511.pdf), letöltve 2023. 10. 03.
- Bakk, Miklós: Az autonómia-tervek két szakasza Erdélyben 1989 után. In: *Magyar Kisebbség* 1-2. 2004a, 39-60.
- Bakk, Miklós: Politikai vízió és szakmai érvelés. Válaszok az autonómiavitában megfogalmazott kritikára. In: *Magyar Kisebbség* 3. 2004b, 186-194.
- Bakk, Miklós: Kerettörvény a régiókról (Tervezet); Törvény Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról (Tervezet); Székelyföld különleges jogállású régió autonómiájának statútuma (Tervezet). In: *Magyar Kisebbség*, 1-2. 2004c, 236-260.
- Bakk, Miklós: Három Évtized Autonómiatervei. In: *Kisebbségvédelem IV. szám (2021)*. Budapest: Kisebbségi Jogvédő Intézet. 2021, 8-46.
- Bakk, Miklós: *Kerettörvény a nemzeti közösségek személyi elvű önkormányzatáról*. 2004e [http://adatbank.transindex.ro/html/cim\\_pdf504.pdf](http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf504.pdf), letöltve 2023. 07. 04.
- Benedek, József: *Amenajarea teritoriului si dezvoltarea regionala*. Cluj-Napoca: Presa Universitara Clujeana. 2004.
- Benedek, József: Régiók kialakulása és változása: véletlen vagy szükségszerűség. In: *Tér és Társadalom* 24(3). 2010, 193-201.
- Bodó, Barna: Régió és politika. In: *Magyar Kisebbség* 8(1). 2003a, 32-37.
- Bodó, Barna: Dezvoltarea regională în România. In: *Politica regională și dezvoltarea teritorială*. (Capitolul III). Temesvár: Manual SEDAP. 2003b, 52-79.
- Bojor, Florin Ioan: *Modelul de Regionalizare USL, un pas spre dictatură!* 2013. <https://florinioanbojor.wordpress.com/tag/modelul-de-regionalizare-usl/>, letöltve: 2023. 10. 23.
- Cistelecan, Alexandru: Regionalizare – o dezbatere scadentă. In: *Alterra* 24. 2004, 89-105.
- Cocean, Pompei: Project for a Functional Regionalization of Romania. In: *Romanian Review of Regional Studies*, 2. 2013, 3-8.

- Coean, Pompei: Regionalisation of Romania between desiderata and possibilities [Regionalizarea Romaniei între deziderate și posibilități]. In Rogoianu, D. C. (coord.), *Regionalizare și politici regionale*. Iasi, Romania: Editura LUMEN. 2014, 67-74.
- Consiliul Consultativ pentru Regionalizare: *Disparități și fluxuri în fundamentarea social-economică a regionalizării administrative a României*. București, 2013. [https://www.researchgate.net/publication/299546129\\_Disparitati\\_si\\_fluxuri\\_in\\_fundamentarea\\_social-economica\\_a\\_regionalizarii\\_administrative\\_a\\_Romaniei\\_2013](https://www.researchgate.net/publication/299546129_Disparitati_si_fluxuri_in_fundamentarea_social-economica_a_regionalizarii_administrative_a_Romaniei_2013), letöltve: 2023. 10. 23.
- Csutak, István: Új?Régi?Jó? – Új régiókat Romániának. (RMDSZ-kiadványok). 2007. <https://www.scribd.com/document/26847636/Tanulmany-Csutak-Istvan-Uj-Regi-Jo>, letöltve 2023.10.07.
- Erdélyi Magyar Néppárt: *Javaslatok Románia regionális átalakítására*. 2013. <https://elso.neppart.eu/javaslatok-romania-regionalis-atalakitasara.html>, letöltve 2023. 10. 03.
- Forumul central-european de regionalizare și integrare. In: *Altera* 24. 2004, 113-158.
- Grüber, Károly: Regionalizmus, nemzetállamok, európai integráció: kelet-közép- és nyugat-európai távlatok. In: *Európai identitások: régió, nemzet, integráció*. Budapest: Pro Minoritate – Osiris. 2002, 34-56.
- Győri Szabó, Róbert: Kombinált autonómia és regionalizálás. In: *Magyar Kisebbség* 1-2. 2004, 135-137.
- Horváth, Gyula: Területi fejlődés és regionalizmus. In: *Magyar Kisebbség* 8/1. 2003, 49-63.
- Horváth, Réka – Veress, Emőd (2003) Regionális politika és területfejlesztés Romániában. In: *Magyar kisebbség* 1. 2003, 3-31.
- Hajdú, Zoltán: A közigazgatási térszervezési teleszkóp és területszervezési reformvita Romániában az ország európai uniós csatlakozása (2007) óta. In: *Közép-Európai Közlemények*, 7(3-4). 2014, 33-40. 34. <https://www.analecta.hu/index.php/vikek-kek/article/view/12242>, letöltve 2023. 09.10.
- Kántor, Zoltán – Majtényi, Balázs: Autonómia-modellek Erdélyben – jövőkép és stratégia. In: *Magyar Kisebbség* 1-2. 2004, 3-29.
- Kolumbán, Gábor: Románia într-o „Europă a regiunilor”. In: *Altera* 9. 1998, 86-102.
- Lakatos, Melánia: Románia regionális politikája és a regionális térbeosztás. In: *Comitatus* 9. 2004, 62-70.
- Langenhove, Luk Van: *Building Regions: the Regionalization of World Order*. Farnham-Burlington: Ashgate, 2011.
- Nemes Nagy József: *Terek, helyek, régiók: a regionális tudomány alapjai*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2009.

Pirvu, Luminita: HARTA REGIONALIZARII in varianta PSD: Cum arata cele zece regiuni stabilite: Sibiu si Dobrogea sunt noutatile, Arges a pierdut lupta cu Prahova. Baronii PSD de Arges si Braila au pierdut lupta cu rivalii. 2013. <http://www.hotnews.ro/stiri-politic-15475279-victor-ponta-anuntat-regionaliza-rea-face-prin-proiect-lege-trebuie-formam-regiunile-inainte-primi-statutul-constitutional.htm>, letöltve 2023. 10. 23.

Pro Európa Liga: *Reforma structurală a sistemului politico-administrativ al României în ajunul integrării sale în Uniunea Europeană*. 2005. (közlemény), Marosvásárhely, [www.proeuropa.ro/reforme\\_LPE\\_2009.doc](http://www.proeuropa.ro/reforme_LPE_2009.doc), letöltve 2023.03.30.

Săgeată, Radu: *Modele de regionare politico-administrativă*. Bucuresti: Editura Top Form. 2004.

Schrijver, Frans: *Regionalism after regionalisation: Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales*. (Konferencia-anyag: AAG Pre-Conference at the University of Colorado at Boulder, CO. April 3-5, 2005.) [www.colorado.edu/ibs/aagpreconference/papers/Schrijver\\_paper.pdf](http://www.colorado.edu/ibs/aagpreconference/papers/Schrijver_paper.pdf), letöltve: 2008.05.02.

Societatea de Geografie din Romania: Regionalizarea Ramaniaei. 2013. <http://geo-sgr.ro/wp-content/uploads/2013/05/Proiectul-de-Regionalizare.pdf>, letöltve 2023.09.12.

Süli-Zakar, István: Régió, regionalizmus és regionalizáció. In: Pusztai Gabriella (szerk.) *Régió és oktatás: európai dimenziók*. 2005. [https://terd.unideb.hu/doc/konyv/1/b\\_suli\\_zakar.pdf](https://terd.unideb.hu/doc/konyv/1/b_suli_zakar.pdf), letöltve 2023.09.12.

Vizi, Balázs: Autonómia és európai integráció. In: *Magyar Kisebbség 1-2*. 2004, 226-235.

### ***Törvények:***

Legea nr. 151 din 07.15.1998 privind dezvoltarea regională în România

Lege nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România



## *II. fejezet*

---

### **Kisebbségvédelem Európában**

- 3. Szőnyegi Tamás:** A szerbiai Magyar Nemzeti Tanács  
- kulturális autonómia a gyakorlatban



*Szőnyegi Tamás\**

## **A SZERBIAI MAGYAR NEMZETI TANÁCS - KULTURÁLIS AUTONÓMIA A GYAKORLATBAN**

### **1 Bevezetés**

1918-20 után a határon túlra került magyarság nagyon kevés esetben rendelkezett olyan önkormányzati intézményrendszerrel, amely lehetővé tette volna saját, államilag elismert intézmények működtetését. Ennek oka elsősorban az érintett államok részéről tapasztalható asszimilációs nyomás volt, amelynek idealizált végpontja az etnikailag homogén államok megteremtése lett volna. Névleges kivételt ez alól a szovjet érdekszférába került Romániában 1952-ben létrehozott Magyar Autonóm Tartomány, illetve később a Maros-Magyar Autonóm Tartomány jelentett, amely azonban nem volt sokkal több egy olyan intézménynél, amely a szovjetesedő Romániában a társadalmi feszültségek etnikai konfliktussá fokozódását volt hivatott elkerülni. Más megközelítést alkalmazott viszont ebben a tekintetben az 1944-45 után föderalizálódott szocialista Jugoszlávia, amely 1991-es felbomlása ellenére ma is hatással van a délszláv államok nemzetiségi jogalkotására. Jelen írásban a szerbiai nemzeti tanácsok és különösképpen a Magyar Nemzeti Tanács kérdéskörét kívánjuk vizsgálni.

### **2 Jogszabályi háttér**

Jugoszlávia az 1990-es évek háborúi után a 2000-es bulldózer-forradalom következtében lépett a demokratikus átalakulás útjára. Ekkorra már nemcsak a Jugoszlávia szerb dominanciáját célzó álmok foszlottak szét – Szerbia elismerte valamennyi elszakadt volt jugoszláv tagköztársaság függetlenségét – hanem az állam korábbi egyik autonóm tartománya,

---

\* A KRE ÁJK Doktori Iskolájának doktorandusz hallgatója.

Koszovó is nemzetközi igazgatás alatt, vagyis a szerb állam ellenőrzésén kívül állt. A demokratizálódó Szerbia törekedett ennek a területnek a visszaszerzésére, ezért meg kellett próbálnia a világot meggyőzni arról, hogy képes biztonságot és széleskörű jogokat garantálni a nemzetiségeinek. Ennek két kiemelkedően fontos jogszabály megalkotása lett az eredménye, az egyik, a 2002-es híres omnibusz-törvény<sup>1</sup> visszaállította a Vajdaság és Koszovó-Metohija – 1988-ban megszüntetett – területi autonómiáját, míg a 2009-es nemzeti tanácsokról szóló törvény lehetővé tette a szerbiai nemzeti kisebbségek számára a saját nemzeti tanácsaik létrehozását.<sup>2</sup> Ez utóbbi törvény teremtette meg a feltételeit az 1999 óta nem hivatalosan működő Magyar Nemzeti Tanács (MNT) törvényesítésének. E jogszabály mellett két másik jogi dokumentum van, melyek bemutatása elengedhetetlen a Magyar Nemzeti Tanács megismeréséhez: a Magyar Nemzeti Tanács Alapszabálya<sup>3</sup> és az Ügyrendje<sup>4</sup>. E dokumentumok ismeretében egy olyan képet kaphatunk a Magyar Nemzeti Tanácsról, amelyben láthatjuk az alapvető jogszabályi kereteket, a működés szabályait, és azt, hogy milyen területeken lát el funkciót.

A jogszabályi környezet pontosabb megismerése érdekében azonban érdemes a szerb alkotmánytól elindulva elhelyezni az intézményt a szerb alkotmányos rendszerben.

## **2.1 A Szerb Köztársaság Alkotmánya**

Ahhoz, hogy megértsük, hogy ma miért működhet Magyar Nemzeti Tanács Szerbiában, röviden át kell tekintenünk azt a folyamatot, amelynek eredményeképpen a szocialista egypártrendszerként működő Ju-

---

<sup>1</sup> Ördögh 2017, 29.

<sup>2</sup> Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 72/2009., 20/2014 – AB határozat, 55/2014. és 47/2018. szám <https://www.mnt.org.rs/dokumentum/torvenyek-es-egyeb-jogi-dokumentumok-magyar-nyelven>, letöltés ideje: 2023.11.20.

<sup>3</sup> A Magyar Nemzeti Tanács Alapszabálya, [https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/mnt\\_alapszabaly.pdf](https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/mnt_alapszabaly.pdf), letöltés ideje: 2023.11.20.

<sup>4</sup> A Magyar Nemzeti Tanács Ügyrendje, [https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/04b\\_mnt\\_ugyrend\\_javaslat\\_2018\\_hu.pdf](https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/04b_mnt_ugyrend_javaslat_2018_hu.pdf), letöltés ideje: 2023.11.20.

goszláviából egy többpárti demokráciaként működő alkotmányos Szerbia lett. Ebben az írásban e meglehetősen összetett folyamatnak csupán a közjogi és kisebbségvédelmi vonatkozásait tekintjük át.

A Szerb Köztársaság hatályos Alkotmányát 2006-ban – Szerbia-Montenegró államszövetség felbomlását követően – fogadták el, majd erősítették meg népszavazás útján. Az Alkotmánynak a kisebbségek védelmére vonatkozó 75-81. szakaszaiban találjuk azokat a rendelkezéseket és garanciákat, melyek a nemzeti kisebbségek védelmét biztosítják, ezeket a rendelkezéseket a jogalkotó Szerbia és Montenegró 2003-as alkotmányából emelte át és bővítette.<sup>5</sup>

A szerb alkotmány<sup>6</sup> 75. szakasza rögzíti, hogy a Szerbia területén élő nemzeti kisebbségek tagjait kiegészítő egyéni és kollektív jogok illetik meg, ennek alapján

„A nemzeti kisebbségek tagjai kollektív jogaik által, közvetlenül vagy képviselőik révén részt vesznek a döntéshozatalban, vagy önmaguk döntenek a kultúrájukra, oktatásukra, tájékoztatásukra, nyelvük és írásuk hivatalos használatára vonatkozó egyes kérdésekről, a törvénnyel összhangban.”

A nemzeti kisebbségek részvétele a döntéshozatalban tehát alkotmányos szinten garantált alapjog. A 75. szakasz további része még egyértelműbben fogalmaz a jogbővítés tekintetében:

„A kultúra, az oktatás, a tájékoztatás valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén megvalósuló önkormányzati jogok érvényesítése céljából a nemzeti kisebbségek tagjai nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvénnyel összhangban.”

Ez a szakasz alkotmányos szinten biztosítja a nemzeti tanácsok megalakításának lehetőségét, és körülírja azokat a területeket, amelyekre ki-

---

<sup>5</sup> Korhecz 2020, 180.

<sup>6</sup> Az alkotmány hiteles magyar nyelvű szövegét közli a Vajdasági Végrehajtó Tanács honlapja: [http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumentum/Madjari/Jogszabalyok/alkotmany\\_srb.pdf](http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumentum/Madjari/Jogszabalyok/alkotmany_srb.pdf), letöltés ideje: 2023.11.20.

terjed a nemzeti tanácsok hatásköre. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a szerb alkotmány az országban élő nemzeti kisebbségek számára egy kulturális-nyelvi autonómia alapjait teszi le.

Tovább haladva az Alkotmány nemzeti kisebbségekről szóló részében, a 76. szakaszban megtaláljuk a törvény előtti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló rendelkezéseket. A 77. szakaszban az Alkotmány kimondja, hogy a nemzetiségek tagjai azonos feltételekkel vehetnek részt a közügyek irányításában és a közhivatalok viselésében, továbbá megjegyzi, hogy az állami és a helyi közigazgatási szervekben, az autonóm tartományban és a helyi önkormányzatokban figyelembe kell venni a lakosság nemzeti összetételét és biztosítani kell a kisebbségek képviselését.

A következő – 78. szakaszban – egy igen jelentős és kisebbségvédelmi szempontból példaértékű rendelkezést találunk:

„Tilos a nemzeti kisebbségek tagjainak erőszakos beolvasztása. A nemzeti kisebbségek erőszakos beolvasztására irányuló mindennemű cselekménytől való védelmet törvény szabályozza.

Tilos az olyan intézkedések foganatosítása, amelyek a lakosság nemzeti összetételének mesterséges megváltoztatását idéznék elő azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbségek tagjai hagyományosan és jelentős számban élnek.”

Ilyen alkotmányos előírásokat nem sűrűn lehet találni más országok alkotmányait olvasva, a szakasz betoldása vélhetően ismét a szerb állam nemzetközi megítélésének javítását célozta, mindazonáltal egy fontos alkotmányos garanciát teremtett meg. Azonban érdemes arra is utalni, hogy a délszláv és a koszovói háborúk során a korábbi lakóhelyükről elmenekültek jelentős része épp a Vajdaságban talált otthonra, ahogy így az etnikai arányok 1991 óta jelentős mértékben megváltoztak. Ráadásul természetesen az is kérdéses, hogy egy ilyen alkotmányos rendelkezés érvényesítése hogyan lehet érvényesíthető a jövőben.

Az alkotmány 79. szakasza a „Sajátosság megőrzésére való jog” címet viseli. E szabályok széles körben adnak lehetőséget a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzéséhez, a nemzeti sajátosságok gya-

korlati megvalósításához és fejlesztéséhez az anyanyelvi oktatás, a közigazgatásban történő anyanyelvhasználat, a szabad vallásgyakorlás, a települési és utcanévhasználat, valamint a tömegtájékoztatás terén.

A „Társulási jog és a nemzettársakkal való együttműködés joga” címet viselő 80. szakasz az egyesülési jogot garantálja a közoktatás és a művelődés terén, továbbá lehetővé teszi a kapcsolattartást és az együttműködést az adott kisebbség Szerbián kívül élő részével, nem nevesítve, de egyértelműen ideértve az anyaországait, ami a vajdasági magyarság számára ismét fontos alkotmányos garanciát teremt, ezúttal a Magyarországgal, annak állami és helyi intézményeivel, továbbá például egyházi, valamint civil szervezeteivel és önkormányzataival történő együttműködés joga tekintetében.

A 81. szakasz a „Tolerancia szellemének fejlesztése” címet viseli, és általános célként jelöli meg a kultúrák közötti párbeszédet és az emberek kölcsönös tiszteletben tartását etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásra való tekintet nélkül. Ez különösen fontos garanciális rendelkezésnek tűnik Jugoszlávia, illetve Szerbia 1990-es évekbeli történelmének ismeretében.

A 2006-os alkotmány tehát láthatóan széles jogköröket biztosít az elismert nemzetiségeknek és azok gyakorlására lehetővé teszi nemzeti tanácsaik létrehozását is. Az intézkedések között vannak garanciális jellegűek is, amelyek érvényesülését az állam a nemzetiségek javára ön maga és más állami vagy önkormányzati intézmények tevékenységének vonatkozásában is biztosítani rendeli.

## ***2.2 Törvény a Nemzeti Kisebbségek Nemzeti Tanácsairól***

A továbbiakban áttekintjük, hogy a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek számára milyen hatályos jogszabály biztosítja az önszerveződést. Ennek keretében vizsgáljuk, hogy milyen felhatalmazásai vannak a nemzetiségeknek, milyen keretek között gyakorolhatják a kulturális öngazgatást és mik a pontos jogszabályi keretei a nemzeti tanácsok megalakulásának, működésének.

E törvény Kókai Péter szerint mérföldkőnek nevezhető,<sup>7</sup> hiszen érdemben rendezte és részletesen szabályozta a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek önszerveződési lehetőségeit. Kókai idézett tanulmányában levezeti a Szerbiában élő magyar kisebbség önkormányzati-kisebbségvédelmi helyzetét és ezek jogszabályi hátterét egészen az 1990-es (akkor még jugoszláviai) rendszerváltástól kezdve. E folyamatot röviden összefoglalva azt mondhatjuk, hogy az 1990-es rendszerváltás környékén indult meg egy folyamat, amely a nemzetiségek öngazgatását kívánta jogszabályi szinten megfogalmazni, ám az ezt követő háborús évek szinte teljesen lehetetlenné tették az érdemi vitát e kérdésről. Végül a 2000-es évek konszolidációja hozta el a lehetőséget arra, hogy megalkossanak egy átfogó, az összes Szerbiában élő kisebbség számára a kulturális autonómia gyakorlását törvényes keretek között biztosító jogszabályt 2009-ben.

Jogi szempontból azonban kifejezetten problémás az, hogy nincs olyan jogszabályhely, amely felsorolná az elismert nemzetiségeket. A 2018-as nemzeti tanácsi választásokon 22 nemzeti tanács tagjaira lehetett szavazni: albán, askáli, bolgár, bosnyák, bunyevác, cseh, egyiptomi, görög, horvát, lengyel, macedón, magyar, montenegrói, német, orosz, roma, román, ruszin, szlovák, szlovén, ukrán és vlach,<sup>8</sup> míg a 2022-es választáskor 23 közösség – immár a goráni is – választhatta meg nemzeti tanácsaik tagjait.<sup>9</sup>

A 2009-ben elfogadott törvényben a legnagyobb újítás a nemzeti tanácsok tagjainak megválasztása volt, amely folyamat korábban kizárólag elektori rendszerrel ment végbe, ám az új törvény – mint később látni fogjuk – önkéntes alapon lehetőséget ad az adott nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok számára a Tanács tagjainak közvetlen megválasztására. Ennek kulcskérdése pedig a választói névjegyzék összeállítása, amely egy létszámarányos érvényességi küszöb létrehozásával működik.

---

<sup>7</sup> Kókai 2010, 6.

<sup>8</sup> Dobos É.n., 6-7.

<sup>9</sup> Nemzeti tanácsi választásokat tartanak ma Szerbiában. *Magyar Nemzet*, 2022. 11. 13. Letöltés helye: [www. magyar nemzet.hu](http://www.magyar nemzet.hu). Letöltés ideje: 2023.11.20.

Szerbiában a nemzeti tanácsok és az állam együttműködése a Nemzeti Kisebbségek Koordinációs Testületének keretein belül zajlik, amely Szerbia Kormányának Nemzeti Kisebbségi Tanácsával rendszeresen tart együttes ülést. A Koordinációs Testület elnöke éves rotációban váltakozik a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek vezetői közül. Ilyen elnökséget töltött már be az MNT elnöke is a 2020 előtti ciklusban.

### ***2.3. A nemzeti tanácsok jogállása***

A Törvény a Nemzeti Kisebbségek Nemzeti Tanácsairól<sup>10</sup> tíz részből áll és összesen 139 szakaszt tartalmaz. Ez a jogszabály a nemzeti tanácsok működésének részletszabályait tartalmazza.

Az I. rész az „Alaprendelkezések” címet viseli, ez a fejezet gyakorlatilag megismétli és kiegészíti a szerb alkotmány már idézett szakaszainak egy részét, amelyek a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és íráshasználatra vonatkoznak. Fontos megjegyezni, hogy a nemzeti tanácsok a „Nemzeti tanácsok nyilvántartásába” vannak bejegyezve, és meg kell felelniük a törvényességi követelményeknek. A nyilvántartások kezelése az emberi és kisebbségi jogokkal megbízott minisztériumhoz tartozik, ez jelenleg az Emberi Jogi, Kisebbségi és Társadalmi Párbeszédért Felelős Minisztérium. A bejegyzési eljárás kérelemre történik, melyhez csatolni kell a nemzeti tanács alapszabályát és az első ülés jegyzőkönyvét, amelyen elfogadták az alapszabályt. A bejegyzési eljárásnak 30 napos határideje van és végzéssel zárul. A bejegyzéssel a nemzeti tanács jogi személyiséget kap, ennek minden hivatalos járulékával, mint például hivatalos név, székhely, bélyegző, tagság. Ez a folyamat tulajdonképpen hasonló a társadalmi szervezetek, például az egyesületek létrejöttéhez. A nemzeti tanácsnak alapszabállyal kell rendelkeznie, mely rögzíti a legfontosabb szervezeti és működési kereteket. A nemzeti tanács minden döntésének az alapsza-

---

<sup>10</sup> Törvény a Nemzeti Kisebbségek Nemzeti Tanácsairól, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 72/2009., 20/2014 – AB határozat, 55/2014. és 47/2018. szám.

bályból levezethetőnek kell lennie, tehát az alapszabályt nevezhetjük egyfajta „kis alkotmánynak”.

A II. részben a törvény részletesen szabályozza a nemzeti tanács belső szervezetét, melynek élén az elnök áll, a további legfontosabb alapegységek a bizottságok:

„A nemzeti tanácsnak van elnöke, végrehajtó bizottsága, valamint oktatással, kultúrával, tájékoztatással és a hivatalos nyelv- és íráshasználattal megbízott bizottsága.”<sup>11</sup>

A törvény II. és III. – felhatalmazásokról szóló – részét olvasva az a benyomásunk alakulhat ki, hogy a nemzeti tanács egy „kis parlament” és egy „kis kormány” is egyben, vagyis a döntéshozó és a végrehajtó funkciók egyaránt jelen vannak a nemzeti tanácsban a meghatározott feladatkörökben. A nemzeti tanácsok létszáma 15 és 35 fő közötti lehet, a tagok száma a legutóbbi népszámlálás során megállapított kisebbségi létszám alapján egy sávos rendszerben a 10.000 fő alatti és a 100.000 főt meghaladó kisebbségi létszámhoz igazodik.<sup>12</sup>

A bizottságok tekintetében a végrehajtó bizottságnak és annak elnökének van kiemelt szerepe, mert e bizottság feladata a nemzeti tanács által meghozott döntések végrehajtása.

Ebben a részben találunk még összeférhetetlenségi szabályokat is, amelyek a nemzeti tanács elnökére és a végrehajtó bizottság tagjaira vonatkoznak és a politikai pártok, állami, tartományi és önkormányzati tisztségek együttes viselését tiltják.<sup>13</sup>

A törvény III. része hosszan, a 10-22. szakaszokban szabályozza a nemzeti tanácsok felhatalmazásait külön területekre bontva. Ezek a következők: oktatás, kultúra, tájékoztatás, hivatalos nyelv- és íráshasználat. Az általános felhatalmazások szakaszban találjuk a legalapvetőbb átfogó hatásköröket, amelyek a nemzeti tanácsokhoz tartoznak, ezek egy része (1) a működéshez tartozó szabály (alapszabály megal-

---

<sup>11</sup> Törvény a Nemzeti Kisebbségek Nemzeti Tanácsairól, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 72/2009., 20/2014 – AB határozat, 55/2014. és 47/2018. szám, 7. szakasz.

<sup>12</sup> Uo. 9. szakasz.

<sup>13</sup> Uo. 7a. szakasz.

kotása, saját költségvetés), illetve vannak (2) alapítói jogok, amelyeket a későbbekben még érinteni vizsgálni fogunk, továbbá (3) a jogalkotáshoz tartozó feladatok és kisebbségvédelmi feladatok.

Ez utóbbi két pont esetében a szabályozás az alábbiakat tartalmazza:

„9) a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén törvények és más jogszabályok meghozatalát kezdeményezi és figyelemmel kíséri alkalmazásukat;

10) részt vesz az Alkotmánnyal a kultúra, oktatás, tájékoztatás és hivatalos nyelv- és íráshasználat terén szavatolt kisebbségi jogokat szabályozó törvények és egyéb jogszabályok előkészítésében és javasolja az ezen törvények meghozatalát, illetve módosítását és kibővítését;

11) kezdeményezi különleges jogszabályok és ideiglenes intézkedések meghozatalát, illetve módosítását és kibővítését azon területeken[,] melyben az önkormányzatra való jog megvalósul, mégpedig a nemzeti kisebbségekhez és a többséghez tartozó polgárok teljes egyenjogúságának elérése érdekében;

12) panaszt emel a Polgári jogvédőnek, tartományi és helyi ombudsmannak és más illetékes szervnek, amikor úgy méri fel, hogy sérültek a nemzeti kisebbséghez tartozók alkotmánnyal és törvénnyel szavatolt jogai és szabadságai.”<sup>14</sup>

Az idézett részből láthatjuk, hogy a nemzeti tanácsoknak jogszabálykezdeményezési joga van, ami egy igen erős eszköz egy nemzeti kisebbség kezében, hogy alakítsa saját élethelyzeteit; bár ehhez természetesen nemzetgyűlési támogatottság is kell, ami a képviselőcsoportok közötti erőviszonyok és egyezkedések függvénye. Ez azonban egy politikai kérdés, ami nem tárgya e dolgozatnak, mindenesetre megjegyezhetjük, hogy ha egy kisebbség tagjainak nemzetgyűlési képviselői is vannak, ez a tény nagyban segítheti az adott kisebbség ügyét.

Amit szintén érdemes kiemelni ebből a szakaszból, az a panasztételhez való jog a Polgári jogvédőnél. Ez az intézmény megfeleltethető

---

<sup>14</sup> Uo. 10. § (9)-(12).

a magyar Alapvető jogok biztosa – korábbi ismertebb nevén ombudsman – intézményének. A szerb alkotmány vonatkozó szakaszai gyakorlatilag egy általános jogvédői intézményt határoznak meg nagyon hasonlóan Magyarország Alaptörvényéhez.<sup>15</sup>

Az egyes fentebb részletezett ágazati felhatalmazások elején találjuk az alapítói jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Ebből érdemes kiemelnünk, hogy a nemzeti tanácsok saját oktatási, kulturális, tájékoztatói intézményeket alapíthatnak és részt vehetnek ilyen intézmények irányításában. Egy nemzeti kisebbség identitásának megőrzéséhez kulcsfontosságú, hogy saját intézményrendszere legyen, az adott kisebbségnek saját, vagy társfenntartású oktatási intézményei legyenek és részt vehessenek ezeknek az intézményeknek az irányításában, gondoljunk például a tantervek kialakítására és a tankönyvek kiadására, megválasztására.

A nemzeti tanácsok az oktatás terén intézményeket alapíthatnak önállóan vagy az állammal, tartománnyal, helyi önkormányzattal együttműködve. A kiemelt jelentőségű intézményekben az oktatás kisebbségi nyelven folyik.

Fontos megemlíteni a felhatalmazásoknál, hogy a nemzeti tanácsok tehetnek javaslatot az Elektronikus Médiaszabályzó Testület Tanácsa két tagjára vonatkozóan.<sup>16</sup> Ez azért is lényeges, mert a modern világban a médiát önálló hatalmi ágként szokták említeni, és így a kisebbségeknek van joga arra, hogy beleszóljanak ennek az országos „hatalmi ágnak” az alakításába és így kiegyensúlyozottabb lehet a tájékoztatás, hiszen több különböző vélemény jelenik meg benne.

A törvény 22. szakaszában rögzített nyelv- és íráshasználati jogok lehetőséget biztosítanak arra, hogy az olyan településeken, ahol az adott kisebbségi nyelv használatban van, a településnevek, a közterületek és egyéb földrajzi nevek az adott kisebbség nyelvén is kiírásra kerüljenek.<sup>17</sup> Ez az intézkedés szintén erős eszköz arra, hogy egy kisebb-

---

<sup>15</sup> A Szerb Köztársaság Alkotmánya, Az SZK Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám, 138. szakasz, vö.: Magyarország Alaptörvénye, 2011. (2011. április 25.) 30. cikk.

<sup>16</sup> Törvény a Nemzeti Kisebbségek Nemzeti Tanácsairól, Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 72/2009., 20/2014 – AB határozat, 55/2014. és 47/2018. szám, 20. szakasz.

<sup>17</sup> Uo. 22. szakasz.

ség megőrizze identitását és ápolja a hagyományait, már csak azért is, mert ez a vizualizáció a többséghez tartozók és más személyek számára is „láthatóvá” teszik a kisebbség jelenlétét. Hasonló szabályozás Magyarországon és számos más országban is van, ami véleményem szerint egy jó tendenciát mutat a 20. századhoz képest. Sajnálatos módon azonban sok helyen továbbra is előfordulnak olyan esetek, amikor ezeket többnyelvű táblákat megrongálják, de ilyenkor mindig hozzá kell tenni azt a tényt, hogy ez a mentalitás egyre inkább csak marginális, szélsőséges kis csoportokra jellemző. Továbbá a legtöbb józan gondolkodású ember, tartozzon akár a többséghez, akár bármelyik nemzeti kisebbséghez elítéli az ilyen cselekedeteket és törekszik arra, hogy a jó viszonyt helyreállítsa és fenntartsa.

A törvény következő, IV. részében arról olvashatunk, hogy a nemzeti tanácsok együttműködnek a Szerb Köztársaság kormányával és az államigazgatási szervekkel, illetve az autonóm tartomány<sup>18</sup> és a helyi önkormányzatok szerveivel. Ez azt jelenti, hogy e törvény esetleges módosítására javaslatot tehetnek, illetve abban az esetben, ha miniszteriumi vagy más részről érkezik módosító javaslat, azt véleményezhetik a nemzeti tanácsok.<sup>19</sup> Az autonóm tartomány és a helyi önkormányzatok szintjén pedig az adott kisebbség életét érintő kérdésben élhetnek a javaslatételi joggal, azonban kötelezettségük, hogy a közigazgatás részéről érkező adat- vagy okiratküldési kérésnek tíz napon belül eleget tegyenek.<sup>20</sup>

A következő, nemzetközi és regionális együttműködésről szóló részben (V. rész), arról olvashatunk, hogy az adott kisebbség kapcsolatot tarthat fenn az anyaországával és nemzetközi szervezetekkel is.<sup>21</sup>

A VI. rész a nemzeti tanácsok tagjainak megválasztásáról szól. Ez a törvény leghosszabb fejezete, a 29-109. szakaszok tartoznak ide, a jogszabály ugyanis nagyon részletesen szabályozza a választások anyagi-

---

<sup>18</sup> Elviekben a Vajdaság Autonóm Tartomány és Koszovó-Metohija Autonóm Tartomány, de gyakorlatban csak a Vajdaság tartozik ide.

<sup>19</sup> Uo. 25. szakasz.

<sup>20</sup> Uo. 26. szakasz.

<sup>21</sup> Uo. 27-28. szakaszok.

és eljárásjogi kérdéseit. A választások alapelveiről az alábbi szakasz rendelkezik:

„30. § A nemzeti tanács megválasztása a szabad választás, az egyenlő választójog, a választások időszakossága és a titkos szavazás elve alapján történik.

A választás külön irányelvei az önkéntesség, az arányosság és a demokratikusság.”<sup>22</sup>

Itt a már említett újítás a nemzeti tanácsok tagjai közvetlen választásának lehetősége, ami a legutóbbi népszámlálási eredményekhez és az annak alapján összeállított külön névjegyzék – nemzetiségi választói névjegyzék – létrehozásától függ. Ha ilyen nincs, akkor elektori rendszerben történik a tanácstagok megválasztása.

Mint említettük, ez a rész a leghosszabb a törvényben, ezért néhány összefoglaló megállapítást érdemes tenni az itt leírt választási rendszerről:

1. A nemzeti tanácsok tagjainak megválasztása listás rendszerben történik, tehát a különböző jelölő szervezetek által állított listákra szavaz a választó, a mandátumelosztás pedig arányos módon megy végbe. A mandátum az alakuló üléstől számított 4 évig tart.
2. A szavazás folyamata, különös tekintettel a szavazatszámoló (szavazatszedő) bizottság tevékenységére, jegyzőkönyvben dokumentált – így biztosítva a választások szabályos lefolytatását és ennek utólagos ellenőrizhetőségét.
3. A nemzeti tanács választások során olyan választási szervek működnek, amelyek azonosak a nemzetgyűlési képviselők választása során működő választási szervekkel. Az egész folyamat legalitását a Köztársasági Választási Bizottság felügyeli.
4. Az eredményeket az illetékes minisztériumnak megküldik és a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönyében közzéteszik. A választási eredményekkel szemben jogorvoslatnak rövid határidővel van helye.

---

<sup>22</sup> Uo. 30. szakasz.

A választási rendszerről azt mondhatjuk, hogy keverednek benne egy parlamentre és egy önkormányzatra jellemző választási szabályok, és így a rendszernek egy egyedi „nemzetiségi parlamenti választási” jellege van.

A következő fejezet a finanszírozásról szól. A nemzeti tanácsoknak éves pénzügyi terve és zárszámadása van. A bevételek és kiadások hozzá vannak rendelve az e törvényben említett felhatalmazásokhoz: 112. § „A nemzeti tanács éves pénzügyi tervét programmodell szerint hozza meg, melyben a bevételek és kiadások össze vannak hangolva a nemzeti tanács felhatalmazásaival.”

A forrásokat tekintve az alábbiakat olvashatjuk:

„A nemzeti tanács munkájának finanszírozására szolgáló eszközöket a Szerb Köztársaság költségvetéséből, az autonóm tartomány költségvetéséből és a helyi önkormányzat költségvetéséből, adományokból és más bevételekből kell biztosítani.”<sup>23</sup>

Ez tehát azt jelenti, hogy a szerb állam kötelezettséget vállal arra, hogy a területén élő nemzeti kisebbségek központi és helyi költségvetési forrásokból működjenek, és lehetőség van természetesen az adományozásra is. Ez véleményem szerint egy igen fejlett kisebbségvédelmi szabály, ugyanis támogatja a kisebbségek szervezett képviselőit.

Emellett természetesen van egy törvényességi felügyelet is a nemzeti tanácsok felett, melyet az illetékes minisztérium gyakorol a törvény VIII. fejezetében leírt módon. Ennek lényege, hogy a nemzeti tanács esetlegesen törvényellenesnek vélt döntését az Alkotmánybíróság eljárásával lehet vizsgálat alá vonni.

A törvény további részeiben a büntetőrendelkezések, az átmeneti és záró rendelkezések és a módosítások kapnak helyet. Ezek a jogszabálytani szempontból ismert hatályba lépés, kihirdetés és egyéb kötelező elemeket tartalmazzák, illetve a 2014-es és 2018-as módosítások néhány kisebb pontosítást tartalmaznak.

---

<sup>23</sup> Uo. 114. szakasz.

### 3. A Magyar Nemzeti Tanács

Hosszú folyamat vezetett el oda, hogy az MNT a jelenlegi formájában működjön. Az 1990-es – akkor még jugoszláv – rendszerváltást követően az ott élő magyarság felismerte a lehetőséget arra, hogy az új időszakban lehetősége lesz egy saját érdekképviseleti szervezet létrehozására, ezért megalakította a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közösségét.<sup>24</sup> Ez a szervezet önszerveződő érdekképviseleti szervezetként határozta meg magát,<sup>25</sup> 1992-re pedig kidolgozott egy memorandumot, amely rögzítette egy elérni kívánt magyar önkormányzatiság alapjait. Az ezt követő időszak – a délszláv, majd koszovói háború – azonban nem kedvezett a nemzetiségi önkormányzatiságról való párbeszédnek.

Ezután a 2000-es években bekövetkező politikai konszolidáció volt az, amely lehetővé tette egy általános, a Szerbia területén élő nemzetiségek jogait és önkormányzatiságát szabályozó törvény megalkotását. Így jött létre a 2002-es nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságának védelméről szóló törvény. E törvény keretei között alakult meg hivatalosan a Magyar Nemzeti Tanács 2002. szeptember 21-én Szabadkán.<sup>26</sup> Az MNT ténylegesen – de a hiányzó jogszabályi keret miatt szinte illegalitásban – 1999. augusztus 20. óta működött. A 2002. szeptember 21-i szabadkai elektori ülést – amelyen a szövetségi, köztársasági, tartományi és helyi önkormányzati választásokon mandátumot szerzett magyar képviselők vettek részt – Szerbia-Montenegró Kisebbségügyi Minisztériuma hívta össze, annak feladata pedig az MNT 35 tagjának megválasztása volt. Az MNT hivatalos alakuló ülésére 2002. október 19-én került sor, ekkor fogadták el az intézmény alapszabályát és ügyrendjét, illetve választották meg elnökét, alelnökeit és jegyzőjét. Az MNT végrehajtó testületének, az Intéző Bizottságnak, valamint szakmai bizottságainak felállítására a második, 2002. december 6-i ülésen került sor.

<sup>24</sup> Kókai 2010, *i.m.* 1.

<sup>25</sup> *Uo.* 1.

<sup>26</sup> *Uo.* 4.

Az MNT működésének részletszabályait megteremtő két belső dokumentum ismertetése teszi lehetővé az intézmény működése lényegének felvázolását, erre törekszünk a következőkben.

### **3.1 Az Alapszabály**

Az MNT Alapszabályát a Törvény a Nemzeti Kisebbségek Nemzeti Tanácsairól 6. és 10. szakasz 1. bekezdés 1) pontja alapján alkották meg. Jelenlegi formája a módosítások miatt a 2018. december 10-i ülésen véglegesült. Az Alapszabály a törvényi kötelezettségeknek eleget téve készült és minden fontos rendelkezése levezethető a fentebb ismertetett 72/2009-es törvényből. Így az Alapszabályban találjuk az elnök, a bizottságok és minden fontos tisztségviselő megválasztásának és megbízásának szabályait. Az Alapszabály önmagát „A Magyar Nemzeti Tanács legfőbb jogszabálya” -ként definiálja.<sup>27</sup> Ez is alátámasztja azt a fentebb írt tézist, miszerint a nemzeti tanácsok alapszabálya egyfajta „kis alkotmány”. E tanulmány tárgyát képező fő kérdésre, vagyis, hogy mi a Magyar Nemzeti Tanács, az Alapszabály 2. szakaszában találjuk a legteljesebb választ:

„A Tanács a szerbiai magyar nemzeti kisebbség (a továbbiakban: magyar nemzeti kisebbség) közvetlenül és demokratikusan megválasztott országos önkormányzata, a magyar kulturális autonómia legfőbb szerve, amelynek közvetítésével a magyar nemzeti kisebbség gyakorolja kollektív jogát az önkormányzathoz a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén.”<sup>28</sup>

Az idézett szakaszból több fontos elemet kell kiemelnünk. Az egyik az országos önkormányzatiság, ami azt jelenti, hogy az MNT Szerbia egész területén működik, bár természetesen a fő működési területe

---

<sup>27</sup> A Magyar Nemzeti Tanács Alapszabálya, 1. szakasz.

<sup>28</sup> Uo. 2. szakasz.

szerbiai magyarság zömének otthonát adó Vajdaság Autonóm Tartomány. Továbbá e szakasz utal a „kulturális autonómiára”, ami a Szerbia területén élő magyarság számára egy igen erős alkotmányosan és törvényi szinten garantált státuszt jelent, mint azt az Alkotmány és a nemzeti tanácsokról szóló törvény ismertetése során láthattuk.

Az Alapszabály deklarálja a célokat, amelyekért a Tanács létrejött (4. szakasz), az MNT és azok tagjainak jogállását szabályozza, tartalmazza az MNT alapvető adatait, mint jogi személy, székhely, hivatalos elnevezés magyarul és szerbül és angolul, valamint a címer pontos heraldikai leírását.

#### „7. szakasz

A Tanács címerének formája hegyes talpú, aranszegélyű állópajzs. A tetején nyugvó, mindkét oldalról egyszeresen meghajtott szalagdíszben nyomtatott betűkkel a „Magyar Nemzeti Tanács” felirat olvasható. A címermező két szintre tagolódik: az első szinten négy mezőre osztódik, függőlegesen a mezőt egy vonal szimmetrikusan felezi, vízszintesen pedig folyót szimbolizáló stilizált négy hullámvonal díszíti. A bal felső mező közepén a szabadkai városháza északi homlokzatának stilizált képe látható meggypiros alapon. A jobb felső mező közepén, zöld alapon aranszínű, nyolcágú csillag helyezkedik el. A bal alsó mező közepén zöld alapon fehér nyitott könyv áll, amelynek bal oldalán nyomtatott „A” betű, jobb oldalán pedig a „S” (paragrafusjel) található. A jobb alsó mező közepén, meggypiros alapon zöld színű, ötlevelű faág helyezkedik el. A négy mező találkozásának metszéspontjában a kiscímer alapja fehér színű, alsó részén félkör formájú, a tetején pedig nyugvó félkör található körülötte hét fehér színű gömbbel. A kiscímer közepén stilizált, szimmetrikus virág helyezkedik el, amelynek levelei felülről lefelé haladva meggypiros-fehér-zöld színűek, és amelynek stilizált bibéje meggypiros színű. ”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> A Magyar Nemzeti Tanács Alapszabálya, 7. szakasz.

**1. sz. ábra:** A Magyar Nemzeti Tanács címere



Forrás: a Magyar Nemzeti Tanács honlapja: <https://www.mnt.org.rs/>

A Tanács megbízatása a megalakulástól számított 4 évig tart, a tagok újraválaszthatóak.

A további szakaszokban olvashatjuk a belső szervezetre, a tisztségviselőkre és a bizottságokra, valamint ezek jogaira és feladatköreire vonatkozó részletszabályokat.

Az MNT élén az elnök áll, akinek megbízatása 4 évig tart, az alelnököt az elnök javaslatára a Tanács választja, mindkét tisztség esetén titkos szavazással történik a választás. Az elnök jogkörei igen szélesek, képviseleti, kinevezési, napirendi, ülésvezetési, döntésképzési jogokat gyakorol.

Az Alapszabály következő fejezete a Végrehajtó Bizottság jogköreit tartalmazza, amely a Tanács döntéseinek megvalósítását végzi.

Az Alapszabályt összességében tehát párhuzamba állíthatjuk egy valamely más autonóm intézmény – beszéljünk akár területi autonómiáról vagy például a magyarországi országos nemzetiségi önkormányzatokról – működésére vonatkozó legfőbb dokumentumaival, abban a tekintetben, hogy az Alapszabály tartalmazza az MNT alap-

értékeit és céljait tételesen, rögzíti a tagok jogait és hatásköreit, illetve tartalmaz személyi, szervezeti és működési rendelkezéseket is.

### 3.2 Az Ügyrend

A Magyar Nemzeti Tanács Ügyrendjét az MNT 2018. december 10-i ülésén fogadta el. Az Ügyrend kilenc részben és 74 szakaszban szabályozza a működés részleteit. Itt találjuk az alakuló és a rendes ülések levezetésének módját, a tisztségviselők megválasztásainak szabályait. A szabályozás értelmében az ülések magyar nyelven folynak.

Az Ügyrend pontosan leírja a napirend elfogadását, a döntéshozatal módját, az előterjesztések és a felszólalások kereteit, lehetőséget ad nyilvános és titkos szavazásra. A döntéshozatali folyamathoz kapcsolódóan szavazatszámoló bizottság működik. Az ülésekről jegyzőkönyvet vezetnek. A tanácstagok a felszólalás mellett kérdéseket tehetnek fel és megjegyzést tehetnek korábbi felszólalásokkal kapcsolatban, ám e viták szigorú időbeli keretben folynak. Az Ügyrend tartalmaz fegyelmi rendelkezéseket is rendzavarás esetére. Az ülések nyilvánosak, sőt a média a legtöbbször jelen is van és tudósít az MNT üléseiről, ennek számos megnyilvánulását láthatjuk az internetes sajtóban is. A Tanács által meghozott döntéseket hivatalosan ki kell hirdetni. A bizottságok munkája is pontosan körülhatárolt keretek között megy végbe. Az Ügyrend tartalmazza a módosításra vonatkozó szabályokat is.

Összegezve az Ügyrendről szóló fejezetet, e dokumentumot bármelyik európai ország parlamentjének házszabályához hasonlíthatjuk, például a Magyar Országgyűlés Házszabályához. Hiszen gyakorlatilag az Ügyrend is egy 4 éves ciklusban működő demokratikusan megválasztott, népképviselési szerv gyakorlati működését szabályozza alapos részletességgel. Ez a dokumentum az, amely a „kis parlament” koncepció értelmében az ülések menetét szabályozza. Olyan dokumentumot olvashatunk, amely a való életben jól vizsgázott, és az Alapszabályhoz hasonlóan betölti azt a feladatot, amelyet a megalkotói célul tűztek ki, vagyis a viták és a döntéshozatal kulturált keretek között történő lefolytatását.

## 4 A Magyar Nemzeti Tanács működése a gyakorlatban

E tanulmány megírásával az is céloom, hogy részben pótolva a vonatkozó szakirodalom hiányát, bemutassam, hogy miként működik a vizsgált kulturális autonómiára épülő szervezet. Eddig a jogszabályokat és belső működési dokumentumokat tekintettük át, azonban mint azt sokan vallották és vallják az állam- és jogtudományokban, meg kell vizsgálnunk az „élő jogot”<sup>30</sup>, vagyis, hogy működnek a papírra vetett szabályok a való életben.

A továbbiakban e szempontnak megfelelően vizsgáljuk meg egy kicsit közelebbről az MNT működését. Ahhoz, hogy az MNT napi szintű működésébe bepillantást nyerjek, nagy segítség volt számomra Sárközi István végrehajtó bizottsági elnök és Lulity Emil hivatalvezető urakkal történt online megbeszélés 2023 szeptemberében. A megbeszélés során sok témát érintettünk a fentebb ismertetett jogszabályokkal kapcsolatban, illetve más gyakorlati kérdésekre is választ kaptam.

Az egyik legalapvetőbb következtetése e beszélgetésnek az volt, hogy a jogszabályi keretek folyamatos mozgásban vannak és az MNT-nek ehhez alkalmazkodnia kell és ahol lehet, megpróbálnia részt venni a keretek alakításában. A jogszabályi keretek dinamikáját egyrészt a jogalkotás – tehát a Nemzetgyűlés, a vajdasági tartományi parlament és az önkormányzatok munkája –, másrészt pedig a szerb Alkotmánybíróság ítélkezési tevékenysége adja. Utóbbira példák a Szerb Alkotmánybíróság 2014-es és 2018-as döntései, melyek a Nemzeti Tanácsokról szóló törvényeket módosították. A 2014-es alkotmánybírósági határozatot részletesen elemzi Korhecz Tamás, aki arra a következtetésre jut, hogy bár Szerbia alkotmánya tiltja a szerzett jogok szűkítését, ez az alkotmánybírósági döntés mégis néhány ponton megteszi ezt, például a közigazgatási szervekkel együtt működtetett intézmények igazgatása terén.<sup>31</sup>

Az MNT vezetői szerint jogszabályfejlesztési tekintetben jelenleg az a kérdés, hogy hogyan biztosítható az eddigi eredmények megőrzése

---

<sup>30</sup> Pokol, 2016.

<sup>31</sup> Korhecz 2014, 61.

és a nemzeti kisebbségek eddig elért jogi vívmányai. Mindazonáltal az MNT vezetőinek meglátása szerint a Kárpát-medencében élő külföldi magyar kisebbségek közül jelenleg Szerbiában van a legfejlettebb alkotmányos-közjogi elismertsége és autonómiája a magyar közösségnek. Ez a tény – mely e dolgot szerzőjének személyes véleményét is megerősíti –, mindenképpen a jelenlegi szerb állami és politikai vezetés javára írható, illetve a két ország és a két nép közötti jó viszonynak is köszönhető, azzal a kiegészítéssel, hogy ez egy hosszú folyamat eredménye.

Az MNT működésének fő területei között lényegében a szerb alkotmány fentebb idézet szakaszaiban is megnevezett négy fő területet – az oktatás, a kultúra, a tájékoztatás, valamint a nyelv- és íráshasználat kérdéseit –, valamint az ezeket a tevékenységeket megvalósító intézmények működtetését azonosították az MNT vezetői. A Tanács munkáját nagyrészt a saját- és társalapítású, illetve az önállóan és a többi szervezettel közösen fenntartott intézmények működtetése, valamint lehetőség szerint újak alapítása teszi ki. Az MNT vezetői hangsúlyozták, hogy az MNT a többi Szerbiában működő nemzeti tanácshoz képest a legprofesszionálisabban működő szervezet, és sok esetben az állami, minisztériumi vagy egyéb részről érkező és a nemzeti tanácsokra vonatkozó általános kérdésekben az MNT-t kérdezik meg először, mert itt van a legnagyobb tudás és képesség arra, hogy átlássák és érdemben hozzászóljanak egy-egy törvényjavaslat megvitatásához. Ez sokszor azt is jelenti, hogy bizonyos értelemben a Magyar Nemzeti Tanács „tapossa ki az utat” a többi Szerbiában élő nemzeti kisebbség számára is, az ő javukra is.

A szervezeti kérdésekhez tartozik, hogy az MNT munkaadója egy több tucat emberből álló, főállásban dolgozó, szakembergárdának, akik a professzionális működést biztosítják. A többi nemzeti kisebbséghez képest ez is egy erősebb pozíciót biztosít, az MNT pedig esetenként segítségére van a többi nemzeti kisebbségnek az alkotmány adta keretek között. A főállású munkavállalók mellett további szakemberek segítik tudásukkal, tapasztalataikkal, szorgalmukkal az MNT munkáját felkérésre, sok esetben társadalmi munka keretei között.

Az MNT rendes üléseinek számát tekintve igen változatos képet láthatunk, az Alapszabály évi hat rendes ülést ír elő, azonban a feladatok sokasága miatt az elmúlt évek tapasztalatai szerint akár 8-10 ülés megtartása is szükséges egy évben. A Magyar Nemzeti Tanács honlapja szerint a 2018-2022-es ciklusban 36 rendes ülés megtartására került sor.<sup>32</sup> Ez évente átlagosan 9 ülést jelentett ebben a négyéves ciklusban. A végrehajtó bizottságot tekintve pedig egy 4 éves ciklusban akár 200 feletti ülésszámra is sor kerülhet, szintén a feladatok sokasága miatt.

A szervezeti kérdésekhez tartozik továbbá a Magyar Nemzeti Tanács korábban említett „kis parlament” jellege, amely a szerbiai törvényi előírások alapján 35 főből áll. Az elmúlt választási időszakokban előfordult, hogy több magyar jelölőszervezet képviselőit is megválasztották a szerbiai magyar választópolgárok, de a 2022 óta működő MNT tagjai mind a VMSZ listáján jutottak be a testületbe.

Az MNT gyakorlata alapján stratégiát alkot egy-egy mandátumidőszakára, amely lefedi a négy fő működési terület kihívásait és célkitűzéseit, de természetesen ezek a stratégiai dokumentumok szükség szerint felülvizsgálhatóak vagy új stratégiával helyettesíthetőek. A legfontosabb döntéseket a Tanács elnöke hozza meg. Az 5 fős végrehajtó bizottság és az e testület élén álló elnök szerepe meghatározó az MNT napi szintű működésének egészét tekintve, a többi bizottság munkája pedig arra a munkára terjed ki, amelyik szakterülethez tartozik a 4 fő ágazaton belül.

A kiterjedt intézményhálózattal rendelkező MNT az azok kiszolgálását végző ingatlanhálózatot az MNT által alapított Szekeres László Alapítványon keresztül kezeli.

---

<sup>32</sup> A Tanács döntéseiről lásd: <https://www.mnt.org.rs/dokumentumok/tanacs-dontesei>, letöltés ideje: 2023.11.20.

## 5 Eredmények

A Szerbiában élő magyarság kulturális autonómiáját több szempontból lehet még vizsgálni. Egy kicsit távolabbi megközelítésből láthattuk, hogy Szerbia kormánya 2016-ban elfogadott egy „A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére vonatkozó akcióttervet”<sup>33</sup>. Ennek kimunkálását Nyilas Mihály és Mackó Zsuzsanna elemezte egy tanulmányban<sup>34</sup>. A szerzők bemutatják e stratégia előzményeit, megszövegezését és megvalósításának kezdeteit, ám itt csak azokat idézem, melyek a Magyar Nemzeti Tanács tevékenységéhez kapcsolódnak. Szerbia Igazságügyi Minisztériumának kezdeményezésére a terv megalkotásában részt vettek a Szerbia területén élő kisebbségek képviselői is, így a Magyar Nemzeti Tanács akkori elnöke, Hajnal Jenő is. A terv magyar szempontból legfontosabb és e tanulmányhoz kapcsolódó fejezetei az oktatásra és a részarányos foglalkoztatásra irányulnak.<sup>35</sup> Az oktatást vizsgálva a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy nagyobb arányban lenne szükség a pedagógusok magyar nyelvű képzésére, annak érdekében, hogy az oktatási rendszer minden szintjén lehetőség legyen a magyar nyelvű képzést választani, ugyanakkor pozitív eredmény, hogy a nemzetiségi nyelvű tankönyvkiadás egyszerűsödött és felgyorsult.<sup>36</sup>

Megállapították azt is, hogy a közszférában a nemzetiségekhez tartozó foglalkoztatottak aránya nem felel meg az adott településen élők valós etnikai arányainak, ezért szükséges lenne a nemzetiségekhez tartozókat nagyobb létszámban foglalkoztatni ezen a területen.<sup>37</sup>

Šabić Norbert elemzése a nemzeti tanácsokra fókuszálva mutatja be a szerb oktatási rendszer és a nemzetiségi képviselet kapcsolatát. A tanulmány első fontos, e témához tartozó megállapítása, hogy a nemzeti

<sup>33</sup> Nyilas-Mackó 2017, 1. E tanulmány megállapításait itt ki kell egészíteni azzal a ténnyel, hogy a szerzők kutatása a Vajdasági Autonóm Tartomány statisztikáin alapulnak, tehát ez földrajzilag erre a tartományra korlátozódik.

<sup>34</sup> Nyilas-Mackó, 2017.

<sup>35</sup> *Uo.* 113.

<sup>36</sup> *Uo.* 115.

<sup>37</sup> *Uo.* 117.

tanácsok azokon a településeken, ahol az adott nyelvet beszélnek, részt vesznek az iskolai tantervek kialakításában.<sup>38</sup> A másik pedig, hogy az oktatásért felelős minisztériummal a nemzeti tanácsokkal együttműködve készítik el a tankönyveket és azok fordításait.<sup>39</sup>

A Magyar Nemzeti Tanács által alapított vagy társalapított, saját fenntartású, vagy társfenntartású intézményeket az alábbiakban láthatjuk: 118 általános iskola, 25 szakközépiskola, 10 gimnázium, nyolc zeneiskola és öt speciális iskola; valamint az Újvidéki Egyetem 15 karának és kihelyezett tagozatainak munkájában is vesz részt az MNT. Ezen felül hét főiskola és szakfőiskola, 25 kollégium, négy diáksegélyező intézmény alapításában és fenntartásában vesz részt az MNT. A portfólióba tartozik még 41 kiemelt kulturális intézmény, 100 feletti kulturális egyesület, hat kulturális intézmény (könyvtárak), több mint 100 egyesület, nyolc tájékoztatási intézmény (média, lapkiadás, rádió), valamint nyolc alapítvány. Az MNT rendszeresen indít ösztöndíjprogramokat is a magyar diákok segítésére.<sup>40</sup>

Az MNT működteti emellett a Vajdasági Magyar Nyelvi Irodát, melynek feladata:

„A Vajdasági Magyar Nyelvi Iroda egy virtuális iroda. A Magyar Nemzeti Tanács azzal a céllal hozta létre, hogy segítséget nyújtson nyelvi jogsérelmek orvoslásában, valamint támogassa a fordítók munkáját.

Az MNT Hivatalához az ügyfelek eddig is bizalommal fordulhattak és fordultak is azokban az esetekben, amikor a magyar nyelv hivatalos használata alkalmával valamilyen sérelem érte őket. Továbbra is segítséget szeretnénk nyújtani ezen felmerült problémák megoldásában. Továbbá, az MNT munkatársain keresztül támogatást kíván nyújtani a fordítóknak segédanyagok összegyűjtésével, a fordítás során konkrétan felmerülő problémák megtárgyalásával.

---

<sup>38</sup> Šabić 2018, 111.

<sup>39</sup> Šabić 2018, 124.

<sup>40</sup> Saját gyűjtés az MNT honlapjáról: <https://www.mnt.org.rs/szervezetek-intezmenyek>, letöltés ideje: 2023.11.20.

A felsorolt problémák megoldásába számos szakembert és szervezetet is be kívánunk kapcsolni.”<sup>41</sup>

Ez gyakorlatilag egy önállóan működő jogsegély iroda, amely egy saját jogvédő intézményként működik és szintén a kisebbségvédelem koncepciójába illeszkedik be, tovább bővítve az MNT gyakorlati működését.

Ezek a tekintélyes számok önmagukért beszélnek, és azt mutatják, hogy Szerbiában a magyar nemzetiség kulturális autonómiája a jogszabályokon túl a valóságban is létezik és a korábbi állapotokhoz képest virágzik.

## 6 Összegzés

Ebben a fejezetben szeretnék néhány megállapítást tenni azzal kapcsolatban, hogy miként foglalhatjuk össze a Magyar Nemzeti Tanács működését, és miként értékelhetjük az MNT tevékenységét, illetve azt az utat, amit a Szerbiában élő magyar kisebbség az önrendelkezés terén bejárt.

Korhecz Tamás, a Magyar Nemzeti Tanács korábbi elnöke, jelenleg a Szerb Köztársaság Alkotmánybíróságának tagja egy tanulmányában elemzi az szerbiai magyarság helyzetét és a következőket írja:

„Közismert dolog, hogy a Kárpát-medencei, politikailag szervezett magyar közösségek közül csak a vajdasági, a délvidéki magyarságnak sikerült kiharcolnia a nemzetiségi autonómia egy formáját – a személyi elvű, másként kulturális autonómiát. A szerbiai jogrendbe ágyazva, ezt az autonómiát a vajdasági magyarok a demokratikusan és közvetlenül megválasztott, többpárti Magyar Nemzeti Tanácson (MNT) keresztül gyakorolják.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Vajdasági Magyar Nyelvi Iroda, <https://www.mnt.org.rs/vajdasagi-magyar-nyelvi-iroda>, letöltés ideje: 2023.11.20.

<sup>42</sup> Korhecz 2020, *i.m.* 86-87.

Korhecz Tamás három pontban foglalja össze az elmúlt évek vívmányait, először is, hogy létrejött egy demokratikus, legitim szervezet, amely a magyar közösséget képviseli, másodszor, hogy ennek működtetéséhez megfelelő költségvetési források is társulnak, harmadszor pedig a stratégia és fejlesztés is megjelent a nemzetpolitikában.<sup>43</sup>

Az intézmények létrejöttével érdemben lehetőség nyílt a kulturális, oktatási és tájékoztatási önrendelkezés gyakorlására, számos jelentős eredménnyel, kiemelve a könyv és folyóirat kiadást. Láthattuk a tanulmányban, hogy a Szerbia területén élő kisebbségek számára van egy kiterjedt és széles körű alkotmányos szintű szabályozás, és van egy törvényi szintű szabályozás is, mely tartalommal tölti meg az alkotmány vonatkozó szakaszait.

Véleményem szerint kisebbségvédelmi szempontból a jogszabályi háttér valódi lehetőséget teremt arra, hogy a Szerbia területén élő nemzeti kisebbségek érdemi önrendelkezést gyakoroljanak a kulturális, az oktatási, a nyelvi és a tájékoztatási területen.

Az e tanulmány elkészítése során olvasott jogszabályok, és szakirodalom alapján, melyek sok esetben évtizedes távlatokat tekintenek át, azt a megállapítást tehetjük, hogy az elmúlt 30 év a Szerbiában élő magyar kisebbség számára egy pozitív irányú tendenciát mutat az önrendelkezés területén. Az itt megvalósuló személyi elvű kulturális autonómia pedig már bejáratott módon működik a gyakorlatban. Ennek egyik legfőbb megnyilvánulása a Magyar Nemzeti Tanács, amelynek működése különösen aktív és tevékenysége napi szinten hozzájárul az ott élő magyarság életének javításában, az identitásuk megőrzésének és ápolásnak folytatásában. A számos oktatási, kulturális intézményt és számos magyar vonatkozású rendezvényeket tekintve azt a következtetést vonhatjuk le e dolgozat tanulságául, hogy a Magyar Nemzeti Tanácsban dolgozó szakemberek jól élnek a törvények adta lehetőségekkel, és élettelt töltik meg az írott szabályok adta kereteket, tehát a kulturális autonómia a gyakorlatban működik és a tendencia jó irányba mutat.

---

<sup>43</sup> Uo. 88.

## Irodalomjegyzék

- Dobos Balázs: A kisebbségi nemzeti tanácsok rendszere Szerbiában (Országtanulmány), Új Nemzeti Kiválóság Program. É.n. Letöltés helye: <https://docplayer.hu/205764314-Dobos-balazs-a-kisebbségi-nemzeti-tanacsok-rendszere-szerbiaban-orszagtanulmany-1.html> Letöltés ideje: 2023.11.20.
- Korhecz Tamás: Autonómiaépítés élesben: Ami a színpadon és ami élesben zajlik, In: Manzinger Krisztián (szerk.): *Nemzetpolitika a változó világban*, Debrecen, Kisebbségért – Pro Minoritate Alapítvány a Méry Ratio Kiadó gondozásában. 2020, 85-95.
- Korhecz Tamás: A nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai és azok bírósági védelme Szerbiában. In: Teofilović Petar (szerk.) (2020). *Nemzeti, Közösség, Kisebbség, Identitás – az alkotmánybíróságok védelmező szerepe*. Szeged: SZTE ÁJTK, Újvidék: Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara. 2020, 176-215.
- Korhecz Tamás: A nemzeti kisebbségek autonómiájának korlátai a szerbiai alkotmánybíróság olvasatában. In: *Létünk. Újvidék*, Forum Könyvkiadó. 2014/külön-szám, 50-64.
- Kókai Péter: A Szerbia területén élő magyar nemzeti közösség autonómiatörekvéseiről. In: *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 2. 2010 nyár, 1-9.
- Nyilas Mihály – Mackó Zsuzsanna: Szerbia akciótérve a nemzeti kisebbségek jogainak megvalósítására. In: *Kisebbségi szemle*. II. évfolyam, 3. szám, Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt, Debrecen. 2017, 109-132.
- Ördögh Tibor: Vajdaság politikatörténete. In: *Vajdaság 1. Vajdaság társadalmi és gazdasági jellemzői*. Vajdasági Magyar Doktoranduszok és Kutatók Szervezete, Szabadka. 2017, 9-40.
- Pokol Béla: A jogtudomány társadalomtudományosodása (és perspektivikus létrejötte). Bódig Máttyás – Zódi Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye szerep és haszna; tudomány módszertani és tudományelméleti írások*, MTA TK Jogtudományi Intézet – Opten Informatikai Kft., Budapest, 2016. [online]. Letöltés helye: [https://jog.tk.hu/uploads/files/02\\_Pokol\\_Bela.pdf](https://jog.tk.hu/uploads/files/02_Pokol_Bela.pdf), 50-76. Letöltés ideje: 2023.10.03.
- Šabić Norbert: A Szerbiában élő nemzeti kisebbségek oktatáspolitikai jellemzői. In: Ördögh Tibor (szerk.): *Variációk autonómiára*. Vajdasági Magyar Doktoranduszok és Kutatók Szervezete, Szabadka, 2018. [online]. Letöltés helye: <http://real.mtak.hu/90947/1/Teljes-kotet.pdf>, 105-129. Letöltés ideje: 2023.10.10.
- A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény (Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 72/2009., 20/2014 – AB határozat, 55/2014. és 47/2018. szám) [online]: Letöltés helye: <https://www.mnt.org.rs/kozerdeku-informaciok/jogszabalyok-magyarul>. Letöltés ideje: 2023.09.24

A Magyar Nemzeti Tanács Alapszabálya, közlési hely a Magyar Nemzeti Tanács honlapja: [online]. Letöltés helye: [https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/mnt\\_alapszabaly.pdf](https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/mnt_alapszabaly.pdf), Letöltés ideje: 2023.09.25.

A Magyar Nemzeti Tanács ügyrendje, közlési hely a Magyar Nemzeti Tanács honlapja: [online]. Letöltés helye: [https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachment-s/04b\\_mnt\\_ugyrend\\_javaslat\\_2018\\_hu.pdf](https://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachment-s/04b_mnt_ugyrend_javaslat_2018_hu.pdf). Letöltés ideje: 2023.09.24



*III. fejezet*

---

**Aktualitások**

- 4. Jerzy Gorzeliak:** Upper Silesia and Upper Silesians  
- an Introduction to an Unknown Region and Identity  
of Poland



*Jerzy Gorzelik\**

## UPPER SILESIA AND UPPER SILESAINS - AN INTRODUCTION TO AN UNKNOWN REGION AND IDENTITY OF POLAND

### 1 Introduction

In April 2023, the Central Statistical Office (*Główny Urząd Statystyczny*) published part of the results of the 2021 national census concerning the ethnic identification of the citizens of the Republic of Poland and the language used by them in households. According to the data, 596,224 people declared Silesian ethnicity. Among them, 187,372 declared only Silesian ethnicity, and 385,046 people self-declared both Polish and Silesian ethnicities, among them 236,588 as first Silesian and second Polish.<sup>1</sup> The Silesian language use in household contacts was given by 467,145 respondents, including 54,957 as the sole language. In both cases, the vast majority of declarations concentrate on two voivodeships in southern Poland, covering most of historical Upper Silesia – today's Silesian and Opole Voivodships.<sup>2</sup> The number of ethnic Silesians fell in comparison to the 2011 census,<sup>3</sup> which may at least in part be due to

---

\* Dr. habil. Professor (Associate), Institute of Arts Studies – Faculty of Humanities – University of Silesia in Katowice, and President of the Silesian Autonomy Movement (*Ruch Autonomii Śląska*), [jerzy.gorzelik@us.edu.pl](mailto:jerzy.gorzelik@us.edu.pl).

<sup>1</sup> There were two questions on the census form regarding respondents' nationality: 1. what is your nationality? 2. do you also feel you belong to a second nation or ethnic community?

<sup>2</sup> In the Opole Voivodeship 60,049 people declared Silesian nationality and 84616 declared the language, in the Silesian Voivodeship 517,100 and 376,369 respectively (Source: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/tablice-z-ostatecznymi-danymi-w-zakresie-przynaloznosci-narodowo-etnicznej-jezyka-uzywanego-w-domu-oraz-przynaloznosci-do-wyznania-religijnego,10,1.html>, accessed: 05 October 2023).

<sup>3</sup> In the 2011 national census, a total of 846700 people declared Silesian nationality, including 375,600 as the only nationality, 435,800 as the first nationality, and Polish 430,800. The Silesian language as used in household contacts was declared by 529,400 people, including 126,500 as the only language (Source: <https://stat.gov.pl/spisy->

different methods. Still, Silesians have invariably remained the largest, albeit unrecognised, minority in Poland since the question of ethnicity was included in the census in 2002 for the first time after the Second World War.<sup>4</sup>

Since 1996, there have been unsuccessful efforts to register an association of persons declaring Silesian nationality, initiated by activists of the Silesian Autonomy Movement (*Ruch Autonomii Śląska – RAŚ*). The latter formulated a political agenda other Upper Silesian organisations also took up. The demands articulated by Silesian circles can be reduced to two strategic goals: territorial autonomy for Upper Silesia within the Republic of Poland and cultural autonomy for Silesians. RAŚ tries to separate these two issues, in the case of the first concept referring in its argumentation to the ideas of civic engagement, efficient management of resources, and rational organisation of the state while avoiding ethnic issues. However, the two demands are interrelated if only by the fact that the same circles articulate them.

Implementing territorial autonomy faces two principal obstacles: the territorial division of the state, introduced by the Act of 24 July 1998,<sup>5</sup> and the legislative monopoly of the central authorities, resulting from Article 95, point 1 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.<sup>6</sup> „Historic” Upper Silesia, or rather the Mnemo-region constructed by the Upper Silesian elite in the 1990s,<sup>7</sup> is now divided

---

powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/struktura-narodowo-etniczna-jezykowa-i-wyznaniowa-ludnosci-polski-nsp-2011,22,1.html, accessed: 05 October 2023).

<sup>4</sup> In the 2002 census, respondents had to choose one national identification. Silesian nationality was declared by 173200 people (Source: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/narodowe-spisy-powszechne/narodowy-spis-powszechny-2002/>, accessed: 05 October 2023).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r.

<sup>6</sup> „Legislative power in the Republic of Poland shall be exercised by the Sejm and the Senate” (*The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997*, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>).

<sup>7</sup> The concept of Mnemo-region is used by Anne Rigney, who defines it as „virtual, de-territorialised mnemonic formations that are coterminous neither with national frameworks nor with the planet as a whole. As the idea of „region” indicates, these formations are bounded, although the location of that boundary is not defined a

between two voivodships – the Silesian and Opole. Both of them also include lands not belonging to the territory envisaged by the autonomists. In the case of the former, where the political activity of Upper Silesian organisations concentrates, that is about half of the area inhabited by about a third of the population. The administrative division, which the RAŚ contests, results from heated debates at the end of the previous century. The government's original project envisaged dividing the state into 12 voivodships instead of the then-existing 49, including one covering all of the Upper Silesian lands. Due to the resistance of part of the political establishment, social organisations and local communities, the number of new administrative units was finally set at 16. Due to this increase, the formerly existing Opole Voivodship, which has a considerable German minority concentrated in the eastern and central parts of the province, was also maintained.<sup>8</sup>

Introducing cultural autonomy for Upper Silesians is technically a much easier task. It requires an amendment to the Act on National and Ethnic Minorities and Regional Language of January 2005.<sup>9</sup> This legal act defines a national minority as „a group of Polish citizens who fulfil the following conditions: 1) is numerically smaller than the rest of the population of the Republic of Poland; 2) significantly differs from the remaining citizens in its language, culture or tradition; 3) strives to preserve its language, culture or tradition; 4) is aware of its own historical, national community, and is oriented towards its expression and protection; 5) its ancestors have been living on the present territory of the Republic of Poland for at least 100 years; 6) feels part of a nation living in different nation-state”. Another legal definition introduced in Polish legislation is that of an ethnic minority, for which the first five conditions must be met, while the sixth is formulated as follows: „6) [a group] does not identify itself with a nation organised in its own state”.

According to the current Polish legislation, Silesians can apply for ethnic minority status, which would guarantee them a number of

---

priori but is continuously emerging as one of the outcomes of communication and connectivity itself” (Rigney 2022, 168).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r., *op. cit.*

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r.

rights according to Article 18, which in point 1 states: „Public authorities shall be obliged to take appropriate measures in order to support the activity aimed at protection, maintenance and development of the cultural identity of the minority”. For this to happen, they would have to be added to the catalogue of ethnic minorities in Article 2, point 4 of the Act.

The Act also includes the concept of a „regional language” defined as a language which is „(1) traditionally used within a given territory of a State by nationals of the State, who form a group numerically smaller than the rest of the State’s population; and (2) different from the official language of that State; it shall not include either dialects of the official language of the State or the languages of migrants”. The only regional language included in the Act so far is Kashubian.<sup>10</sup>

Upper Silesian organisations and parliamentarians who support their goals have already taken numerous legislative initiatives to recognise Silesians as an ethnic minority or Silesian as a regional language, so far without success.<sup>11</sup> When submitting this article, Poland is in the midst of a campaign before the parliamentary elections, ordered for 15 October 2023. It is an opportunity to reflect on the possibility of implementing the demands that make up the Upper Silesian political agenda. The following parts of the article will present the genesis of the Upper Silesian identity and regional emancipation aspirations, with particular emphasis on the period after the collapse of the socialist system, followed by an attempt to diagnose the current condition of the Upper Silesian movement and a prognosis for the realisation of its strategic goals.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> In the passing parliamentary term, motions were tabled for both the recognition of Silesian as a regional language and Silesians as an ethnic minority (Poloczek 2023).

## 2 The sources of Upper Silesian Emancipation Aspirations

The concept of the „two Silesias”: Lower and Upper, named after their location in the lower and higher course of the Oder River, dates back to the late Middle Ages.<sup>12</sup> However, the political division of the land had already taken place earlier – at the turn of the 12<sup>th</sup> and 13<sup>th</sup> centuries. At that time, the sons of Duke Władysław split the land between them, giving rise to two branches of the Silesian Piast line.<sup>13</sup> One was connected with Wrocław and Legnica in the northwest, the other with Opole and Racibórz in the southeast. Both adopted their coats of arms – a black eagle in a golden field and a golden eagle in a blue field, respectively – which, over time, came to be identified with the territories they ruled, subject to successive divisions into smaller principalities. Upper Silesia entered the modern era as a territorially established land – albeit divided between the Prussian Hohenzollerns and the Austrian Habsburgs since the Silesian Wars of the mid-18<sup>th</sup> century – with its own distinct name and emblems, but without a population identifying themselves as Upper Silesians. Indeed, its elites identified themselves with Silesia as a whole, equipped with its institutions and privileges, and with the individual principalities.

The emergence of a new group identity accompanied the rapid modernisation processes of the 19<sup>th</sup> century. After the Napoleonic Wars, most of Silesia was fully integrated administratively into the Kingdom of Prussia. The Silesian Province, with its capital in Breslau (today Wrocław), was established, being divided into smaller units called *Regierungsbezirke*. One of these, with its capital in Oppeln (today Opole), was identified with Upper Silesia. However, the lands of the former Lower Silesian principalities were also included, and the southern part of what had been called Upper Silesia in the premodern era, remained under Habsburg rule.<sup>14</sup> Therefore, Upper Silesia was

---

<sup>12</sup> Greiner 1998, 11-13.

<sup>13</sup> Žáček 2015, 140-143; Bahlcke 2015, 30-35.

<sup>14</sup> Gawrecká 2015, 228-232.

reconstructed in a new territorial shape, defined by the boundaries of the *Regierungsbezirk Oppeln*.

Above all, however, the Upper Silesians were made. As Brendan Karch argues, a decisive role in this was played by the Roman Catholic Church, which, around the middle of the 19<sup>th</sup> century, managed to overcome the crisis caused by the expansion of Enlightenment ideas.<sup>15</sup> It succeeded in building the first durable social network, covering the entire area of the district, inhabited overwhelmingly by Catholics and isolated from other lands of the monarchy with a similar denominational character. Numerous Catholic associations, a burgeoning pilgrimage movement and a Catholic press ensured the social cohesion of a confessionally based community including Slavophones, Germanophones and bilingual individuals. The efficient mobilisation against secularising tendencies, which culminated in the *Kulturkampf* policy, was expressed in the successes of political Catholicism, represented by the *Deutsche Zentrumspartei*.

Upper Silesian party activists opposed both German and Polish nationalism, but it was not their intention to create a national Upper Silesian alternative to them.<sup>16</sup> Their loyalty to the church and the state was more essential to them than their „national rights“, which inhibited the development of lasting national loyalties among Upper Silesian Catholics.<sup>17</sup> However, in the early 20<sup>th</sup> century, the Polish national camp achieved its first electoral success here, soon to threaten the *Deutsche Zentrumspartei*'s hegemony. Before the outbreak of the Great War, however, its momentum began to wane.<sup>18</sup>

The defeat of the Central Powers and the collapse of the European political order in 1918 opened the way for territorial claims for the newly formed Polish nation-state. Under Article 88 of the Treaty of Versailles, the fate of Upper Silesia, attractive as one of the largest industrial districts in Europe, was to be decided by a plebiscite. The

---

<sup>15</sup> Karch 2018, 37–45.

<sup>16</sup> Bjork 2008.

<sup>17</sup> Kapitza 1917.

<sup>18</sup> Bjork 2008, op. cit., 128–131, 156–157.

voters could have opted for Germany or Poland; the option did not contain independence, supported by the Union of Upper Silesians (*Związek Górnoślązaków / Bund der Oberschlesier*) and a considerable part of the population.<sup>19</sup>

The independentists had, however, some success. Both competing states, Germany and Poland, offered Upper Silesia a limited self-determination. Berlin established a separate Upper Silesian Province in 1919, while Warsaw passed a law on the autonomy of the future Polish Silesian Voivodeship, with its own parliament and treasury. These political solutions were implemented after the plebiscite of 1921, in which the German side received about 60% and the Polish side about 40% of the votes, which led to the division of the territory between the two states. However, autonomy did not last long. The autonomy of the Polish Silesian Voivodeship was limited after the seizure of power of Marshal Jozef Pilsudski's political camp in 1926, while the German Upper Silesian Province was abolished by the Nazi authorities in 1938. It was, however, re-established three years later on a territory enlarged with parts of the occupied Polish lands – both Silesian ones and neighbouring parts of Lesser Poland.<sup>20</sup>

The Nazi administration classified the inhabitants of these areas according to the criterion of their attitude to Germanness. After 1945, this *Deutsche Volksliste* (DVL) became the basis of the nationality policy also for the Polish authorities, first the coalition ones, then later the communist ones as well. The vast majority of the inhabitants of the interwar Silesian Voivodeship were subjected to rehabilitation procedures, but those assigned to the two highest DVL groups, were expelled, and partly sent to concentration camps by the postwar Polish authorities.

For the population of Upper Silesia, which belonged to Germany in the interwar period, a verification process was carried out. Retaining property and the right to remain in the region were conditional on

---

<sup>19</sup> Doose 1987, 110–149.

<sup>20</sup> Masnyk 2015, 290–317; Wanatowicz 2015, 318–346.

a declaration of loyalty to the Polish nation and state.<sup>21</sup> Polish historian Piotr Madajczyk emphasises:

*„The policy towards the border communities was clearly defined at the end of the war: 1. First there was to be their segregation, i.e. the separation of people of the German option and their deportation from Poland. The Polish activists in Silesia, more than the politicians in Warsaw, were aware that mistakes were inevitable during the segregation, and that it would not be possible to accurately separate people of the Polish, German, Silesian and nationally indifferent options. These errors were to be eliminated in the long-term assimilation process. [...] 2. Poles and ethnically non-affiliated people were to remain in Poland [...]. 3. a consistent policy of Polonisation/repolonisation of ethnically non-affiliated people was to be pursued: a. negative – taking the form of removing all remnants of German culture and combating the use of the German language; b. positive – on the basis of repolonisation courses, learning Polish language and familiarising with Polish culture and tradition, inclusion in Polish organisations and activation in the Polish environment”.*<sup>22</sup>

Regardless of the effectiveness of this policy, the Polish People’s Republic was declared an ethnically homogeneous state. According to official enunciations, Upper Silesia, left in several waves of migration by many autochthonous inhabitants and welcoming settlers from other regions of Poland and areas lost to the USSR, was proclaimed to have a similarly monoethnic character for the next decades.

### **3 Upper Silesian Emancipation Aspirations since 1989**

The situation changed radically with the political transformation in 1989. The myth of an ethnically homogeneous Poland and Upper Silesia collapsed with the recognition of the German minority and the

---

<sup>21</sup> Kaczmarek 2015, 353–357; Dziurok, Linek 2015, 373–379.

<sup>22</sup> Madajczyk 2014, 200–201.

registration of its associations. They succeeded in mobilising the autochthonous population, mainly in the part of the region that first came under the Polish administration in 1945. This mobilisation reached its apogee in the 1991 parliamentary elections when the German minority committee won seven seats in the Sejm and one senatorial seat.<sup>23</sup>

In the eastern part of Silesia, the German minority was noticeably less popular, while the Upper Silesian Union (*Związek Górnośląski*), established in 1989 by local elites linked to the Solidarity movement and supported by the local Roman Catholic Church hierarchy, gained significant influence.<sup>24</sup> Although the Union's ideological declaration emphasised the multi-ethnic character and the cultural diversity of the region, in practice, the association made explicit reference to Polish traditions – the pro-Polish Silesian Uprisings of 1919-1921 and its leading figure of Wojciech Korfanty (1873-1939).

Korfanty, a native of Upper Silesia, became the leader of the Polish national movement in Germany at the beginning of the 20<sup>th</sup> century. After the Great War, he led the Polish plebiscite campaign. In 1921, he declared himself the dictator of the so-called Third Silesian Uprising, which was to force the European powers to divide the plebiscite area in favour of Poland. In the Second Polish Republic (1918-1939), as a leader of Christian Democracy, he opposed Marshal Piłsudski and his camp and defended the autonomy of the Silesian Voivodship, challenged by the government in Warsaw. After being imprisoned and forced into exile, he returned to Poland on the eve of the Second World War, where he was detained. He died soon after being released due to his deteriorating health, leading to suspicions of poisoning.<sup>25</sup> He, as the most notable and known historical figure from Upper Silesia, can be described in various ways: a hero of the Polish national movement, a defender of the autonomy threatened by Warsaw, or a leader of

---

<sup>23</sup> In 1993, the result was significantly weaker, with the German minority bringing only three MPs into the Sejm and defending a seat in the Senate. Since 1997, its parliamentary representation has been limited to two MPs and, since 2007, to one (*Wahlkomitee Deutsche Minderheit* [https://de.wikipedia.org/wiki/Wahlkomitee\\_Deutsche\\_Minderheit](https://de.wikipedia.org/wiki/Wahlkomitee_Deutsche_Minderheit)).

<sup>24</sup> Myśliwiec 2014, 101-104.

<sup>25</sup> Lewandowski 2015, 182-185.

the Polish cause against the will of the majority of Upper Silesians expressed in the plebiscite of 1921.

The Upper Silesian Union did not adopt the formula of a political party – it did not run in the elections – yet it supported candidates of parties emerging from the „Solidarity” movement. It also gained influence in local authorities in the 1990s and recommended the first non-communist Voivode of Katowice. Up to a certain point, at a crucial time of reforms and the working out of the foundations of the new Polish democracy, it suggested discussions about the region.<sup>26</sup>

At this time, a much smaller role fell to the Silesian Autonomy Movement (*RAŚ*), founded in 1990 in Rybnik, a city in the south of the region. The association referred to interwar autonomy, which its activists believed should be restored as a natural consequence of overthrowing the communist order.<sup>27</sup> It also adopted a fundamentally different *modus operandi* from the Upper Silesian Union by fielding its candidates in parliamentary elections. With the 5% threshold being introduced nationwide, this activity was unfruitful, leading to the progressive marginalisation of the *RAŚ*. This trend was to be reversed in the late 1990s.<sup>28</sup>

Before this happened, regional elites, mainly those concentrated in the Upper Silesian Union, attempted a discursive reconstruction of the region, hoping that the concept they had developed would materialise due to favourable political decisions. The notion of reconstruction seems emphatically appropriate here – the authors of studies reflecting on the territorial shape of the region asked themselves: Does Upper Silesia still exist?<sup>29</sup> As research by sociologists has shown, there was undoubtedly a significant group of people declaring their ties to this region, the boundaries of which became the subject of lively debates among intellectuals. Wojciech Czech, the Voivode of Katowice in 1990-1994, played a crucial role in these discussions. An activist of the Upper

---

<sup>26</sup> Myśliwiec 2014, op. cit., 101-104.

<sup>27</sup> The autonomy of the Silesian Voivodeship was abolished by a decree of the communist State National Council on 6 May 1945.

<sup>28</sup> Myśliwiec 2014, op. cit., 106-110.

<sup>29</sup> Greiner 1998, op. cit.

Silesian Union, he coined the idea of the so-called Greater Upper Silesia, encompassing territories which had formed the region in different historical periods.<sup>30</sup>

Although this concept, conceived with an anticipated administrative reform in mind, was promoted by his association, it failed to meet with wider public acceptance.<sup>31</sup> It crashed against phantom boundaries, among which the inconspicuous Brynica River cutting through the Katowice agglomeration – a heavily industrialised area on both its banks – plays a unique role. From the late Middle Ages until 1806, it formed a section of the eastern border of the Holy Roman Empire. After the partition of Poland at the end of the 18<sup>th</sup> century, it separated Prussia from the Russian Empire, while in the interwar period, it was the border of the autonomous Silesian Voivodeship. Although it disappeared from the administrative map in 1941, it remained an essential element of spatial imagination and experience. Regional narratives combined it with ethnic auto- and hetero-stereotypes. They presented it as a border between West and East, civilisation and its absence.<sup>32</sup> The myth of the civilisational superiority of Upper Silesia as a region belonging to the Western cultural sphere also emerged in the face of its accession to the European Union, preceded by a referendum in 2003. The Upper Silesian Union, promoting the slogan „We were and are Europe”, expressed the belief in the essentialist, „European” character of the region, implicitly in contrast to the not entirely „European” central and eastern Poland.<sup>33</sup>

After the administrative reform of 1998, the Brynica remained a purely phantom border. Not only did the regionalists’ hopes remain unfulfilled for a merger of all lands perceived as Upper Silesian in a single voivodship, but also for a broad scope of self-government. The chances for autonomy, which had been discussed not only by the RAŚ but also by parts of the Upper Silesian Union, were dashed with the

---

<sup>30</sup> Majcherkiewicz 2005, 275–278.

<sup>31</sup> The outline of ‚Greater Upper Silesia’ was included in the vignette of the association’s magazine.

<sup>32</sup> Daheur 2016, 155–172.

<sup>33</sup> Tabaka 2003.

adoption of the new constitution in 1997. Nevertheless, establishing regional assemblies, elected by universal suffrage, represented a fundamental change. It established a stage for political activities that regional groupings could exploit. It fostered the growth of the RAŚ, which operated independently of nationwide parties and fielded its candidates in elections.

The second impulse that contributed to changing the hierarchy of Upper Silesian organisations was an attempt at the end of 1996, on the initiative of the RAŚ, to register the Union of People of Silesian Nationality. The applicants were successful in the court of first instance, but the voivode, who represents the government in the region, filed a successful appeal. The court ruled that the Silesians did not constitute a national minority, and therefore, registering the association under the proposed name and memorandum defining it as an 'association of the Silesian national minority' would lead to the organisation acquiring unauthorised privileges.<sup>34</sup> The Supreme Court upheld this decision, and the European Court of Human Rights in Strasbourg rejected the applicants' complaint. The procedural possibilities were exhausted with the Grand Chamber of the European Court of Human Rights (ECHR) ruling in 2004.<sup>35</sup> Subsequent hearings attracted both regional and nationwide media attention. The autonomists gained an unprecedented opportunity to present their vision of Upper Silesia as a region and Upper Silesians as a community. In doing so, they appealed to values gaining importance in Poland, aspiring to membership in the European Union. They presented territorial autonomy no longer as a privilege to be restored in the name of historical justice and recognition of the uniqueness of Upper Silesia but as a right of every region and a decentralisation formula for a modern, well-organised state. In doing so, they referred to contemporary examples from Western Europe.

---

<sup>34</sup> Until 2005, there was no law on minorities in Poland. However, the electoral law exempted national minorities from the obligation to exceed the 5% threshold statewide in parliamentary elections. The ZLNŚ, if registered, could benefit from this privilege.

<sup>35</sup> Kwaśniewski 2004, 82–86.

Nationality, in turn, was defined in subjective terms, emphasising the importance of the individual's free choice.<sup>36</sup>

The association achieved wide publicity and attracted new activists. It also gained the support of several public figures, including the nationally known Upper Silesian film director Kazimierz Kutz, a member of the Polish Senate. Nevertheless, in the 2002 and 2006 elections to the Silesian Regional Assembly (*Sejmik*), the Autonomists did not manage to pass the 5% threshold in the Voivodeship, which was caused by the poor results in the non-Silesian part of the province. It was not until 2010 that RAŚ entered the Sejmik. Then it won three of the 48 seats and formed a coalition with the Civic Platform (*Platforma Obywatelska, PO*) and the Polish People's Party (*Polskie Stronnictwo Ludowe, PSL*). The RAŚ representative in the executive was responsible, among other things, for cultural institutions, including museums.

It aroused particular controversy, which reached its apogee when the Silesian Museum – the largest in the region – announced guidelines for the scenario of a permanent exhibition on the history of Upper Silesia. It was to be the first exhibition of this kind in a museum in Poland. The guidelines, which broke with the traditional Polish master narrative about the region, were criticised not only by the then-opposition conservative-nationalist Law and Justice (*Prawo i Sprawiedliwość, PiS*) party but also by some politicians from the PO, including the President of Poland Bronisław Komorowski.<sup>37</sup> As a result, the museum director's contract was not renewed, which was the direct cause of the RAŚ leaving the coalition.<sup>38</sup> The association returned to a renewed coalition in the next term. Taking advantage of the political conjuncture in 2014, the RAŚ launched a civic, legislative initiative, collecting, together with other Upper Silesian organisations, more than 140,000 signatures for a proposal to add Silesians to the list of ethnic minorities in the 2005 law. The parliamentary majority – the PO and PSL coalition – however, held

---

<sup>36</sup> Myśliwiec 2014, *op. cit.*, 106–110; Slenzok 2019, 249–268.

<sup>37</sup> Jodliński 2020, 49–69; Wądołowski 2020.

<sup>38</sup> Gorzelik 2013.

up the procedure until the end of the legislature. In the next legislature, the motion was rejected with the votes of PiS and Kukiz'15.<sup>39</sup>

Before the next regional elections in 2018, the RAŚ decided not to run under its banner, but together with the Upper Silesian Union, which had long been in crisis, as the Silesian Regional Party (*Śląska Partia Regionalna*). The aim was to attract new voters, including those outside the ethnic Silesian community, by emphasising the modernization of the region. Shortly before the elections, the Upper Silesian Union withdrew from the project, and the Silesian Regional Party faced competition from a second Silesian party, Silesians Together (*Ślonzoki Razem*), which had a stronger ethnic orientation. As a result, the votes of the Silesian electorate split, and neither party entered the regional assembly.<sup>40</sup>

The years 2010-2018 were, therefore, the time of the greatest successes of the Upper Silesian movement so far. Winning seats in the regional assembly by representatives of the regional movement, operating voluntarily and without subsidies, which in the Polish system can only be enjoyed by nationwide parties, was unique in Poland. Despite cooperation in the regional authorities with parties governing at the central level, none of the points of the Upper Silesian political agenda could have been fulfilled. RAŚ did, however, manage to offer a relatively coherent narrative – an alternative to the dominant one – that proved appealing to many in the region: the myth of industrialisation as a ‚golden age‘ and the Upper Silesian Tragedy as a myth of joint suffering play a crucial role.

The former has its impressive, material carrier in the monuments of industrial culture, networked to form the Industrial Monuments Route of the Silesian Voivodeship, established in 2006.<sup>41</sup> Its founders intended to integrate the heterogeneous voivodeship by emphasising the significance of industrialisation for all its parts.<sup>42</sup> However, this process

---

<sup>39</sup> *Sejmowe komisje za odrzuceniem projektu ustawy 2016.*

<sup>40</sup> Poloczek 2022.

<sup>41</sup> Official website of the route: <https://www.zabytkitechniki.pl/>.

<sup>42</sup> Hajduga, Staszewska 2012, 391-399.

took place differently in all of them due to varying political, social and cultural contexts. The RAŚ used these differences to emphasise Upper Silesia's distinctiveness and build an Upper Silesian heritage community.<sup>43</sup> The narrative offered a dynamic image of the region as a place of civilisational development rather than, as in Polish national discourse, an eternal persistence of Polishness against Germanisation. Exploiting the emancipatory potential of the industrialisation myth has been easy due to its absence from the Polish master narrative, in which the nobleman's manor house rather than the factory fulfils the function of *lieu de mémoire*.

The Upper Silesian Tragedy is a term used in autonomist discourse to refer to the repression of Upper Silesians in the final phase of the Second World War and immediately after its end. It encompasses both Soviet crimes – e.g. mass deportations to the USSR – and those committed under the auspices of the Polish authorities, at first coalition and then communist ones. This definition was included in the resolution of the regional assembly, adopted in 2011 on the initiative of RAŚ deputies, establishing the Upper Silesian Tragedy Remembrance Day. The place associated with the events of 1945, around which collective memory crystallises, is the gate remaining from the concentration camp in Zgoda (a district of the city of Świętochłowice). It is where the march organised annually by the RAŚ ends. A recurring theme in the speeches made on this occasion is the interpretation of the actions of the Polish communist security forces as ethnic cleansing. The symbiosis of communism being installed in Poland with radical Polish nationalism, exploiting the post-war trauma of society for brutal national unification, is also emphasised.

A third important element of the RAŚ narrative remains interwar autonomy, established to encourage Upper Silesians to vote for Poland in the plebiscite of 1921 and abolished in 1939 after the German invasion and formally repealed in May 1945. Every year in July, on the anniversary of the law's adoption by the Polish Sejm in 1920, the association

---

<sup>43</sup> The forum for presenting the RAŚ's views was the monthly magazine „Jaskółka Śląska” published by the association (Gołosz 2013, 1-3).

organises the Autonomy March in Katowice as an opportunity to remember this event, which was kept silent during the socialist period. The anniversary of the autonomy's abolition is also commemorated as a form of delegitimising the contemporary Polish state, which, according to autonomists, has failed to come to terms with its communist past by upholding the unlawful decision of 1945.

#### **4 What next for Silesia?**

The briefly outlined narrative on the region is the most enduring achievement of the Silesian movement, which has consistently built up the Upper Silesian community of memory over the last approximately 30 years. Participation in the administration of the Silesian Voivodeship also provided an opportunity to involve regional cultural institutions in the memory policy.<sup>44</sup> It also led to the creation of a regional studies programme at the University of Silesia in Katowice to prepare teachers to lecture on regional education. However, the limited competencies of regional and local authorities in shaping curricula affect these activities' efficiency. The Silesians achieving the status of an ethnic minority would be a breakthrough, opening the way to using the public education system to reproduce the Upper Silesian identity.

To use Aleida Assmann's term, the monumentalisation of memory in cultural works is an unquestionable success of Silesian circles.<sup>45</sup> Their discourse echoes in the works of Szczepan Twardoch, one of Poland's most popular contemporary authors, who publicly declares

---

<sup>44</sup> After the conservative-nationalist Law and Justice party took power in the province in 2018, the official politics of memory in the region intensified. It is an apparent reaction to attempts to undermine the hegemony of the traditional Polish master narrative. In the vaults of the Roman Catholic cathedral in Katowice, Church, state, regional and municipal authorities have jointly established the Upper Silesian Pantheon – an institution which, according to its statutes, is to promote the memory of figures of merit for the Polish cause in Upper Silesia. An Alley of Polish Heritage in Upper Silesia was also arranged in Katowice. Plaques with information relating to Polish traditions in the region were placed next to oak tree plantings. Both initiatives were received critically by part of the public.

<sup>45</sup> Assmann 2010, 80.

his Silesian nationality. Plays in the region's theatres are being staged in the unrecognised Silesian language and present the Upper Silesian narrative of the past.<sup>46</sup> Literature in Silesian is being produced, and canonical works of European literature are also being translated into Silesian. Despite these achievements, it cannot be denied that the dynamics of the Silesian movement have declined. It is suggested not only by the drop in Silesian self-declarations in the last census, partly explained by the changed methodology, but also by the significantly lower presence of Upper Silesian topics in the public debate compared to several years ago. Can we expect an impulse to reverse this trend in the near future?

The Association of Persons of Silesian Nationality (*Stowarzyszenie Osób Narodowości Śląskiej*, SONŚ) case, which is pending before the European Court of Human Rights, can fulfil such a function.<sup>47</sup> Unlike in the case of the Union of People of Silesian Nationality (*Związek Ludności Narodowości Śląskiej*, ZLNŚ) in the years 1996-2004, the Polish authorities cannot invoke the danger of unauthorised use of privileges provided for national minorities. Indeed, the statute of the SONŚ does not use the concept of a national or ethnic minority as defined in the 2005 Law on Minorities, but of nationality. It appears in Polish law only in the Census Act (Article 2, point 6), where it is explained as „a declarative (based on subjective feeling) individual characteristic of a person, expressing his/her emotional (emotional), cultural or genealogical (due to the origin of parents) connection with a particular nation or ethnic group”.<sup>48</sup> The hearing before the ECHR in Strasbourg will likely attract public attention, and the Silesian movement may discount the applicants' possible success.

However, the possible registration of SONŚ will not directly affect the implementation of the Upper Silesian political agenda, as defined

---

<sup>46</sup> The play „Love in Königshütte” premiered at the Teatr Polski in Bielsko-Biała in 2012 and was particularly controversial. The play, written by Ingmar Villquist aka Jarosław Świerszcz, refers to the history of the concentration camp in Świętochłowice-Zgoda („Miłość w Königshütte” 2012).

<sup>47</sup> Myśliwiec 2014, *op. cit.*, 94–97.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 4 marca 2010 r.

at the beginning of this article. The prospects of achieving any of the strategic goals depend on the attitude of the legislature and, thus, on the results of the upcoming parliamentary elections, which will already be known when the article is published. The ongoing campaign has allowed the leaders of the nationwide oppositional parties to make declarations regarding the realisation of some of the Upper Silesian demands should the current opposition take power from the Law and Justice party. Both the liberal Civic Platform, the New Left (*Nowa Lewica*), and Third Way (*Trzecia Droga*), a coalition of the Polish People's Party and the Poland 2050 (*Polska 2050*) party, have expressed their support for legal protection of the Silesian language.<sup>49</sup> The leaders of the Civic Platform, which according to polls can count on the most significant support among the opposition groupings have included the recognition of Silesian as a regional language among its „one hundred concretes”, pledging to fulfil the promise within the first hundred days of its eventual rule. However, there were also further-reaching declarations, with PO leader Donald Tusk, partly an ethnic Kashubian himself, publicly expressing his support for recognising Silesians as an ethnic minority.<sup>50</sup> For the first time, prominent politicians from major national parties had so clearly expressed their willingness to consider – either in part (regional language) or in whole (ethnic minority) – the Silesians' demand for cultural autonomy.

Regional autonomy, on the other hand, has not become a topic of the electoral campaign. Although the opposition stresses the need to strengthen local self-governments, accusing the current government of drastically limiting their financial possibilities and powers, a possible decentralisation of legislative powers is not discussed. Based on the declarations made during the campaign, it is likely that if the opposition wins, Silesian will be recognised as a regional language in the near future. On the one hand, this would be the first tangible evidence of the efficiency of the Silesian movement's activities. On the other hand, it could be regarded by the political establishment as a

---

<sup>49</sup> Poloczek 2023.

<sup>50</sup> Donald Tusk jest „jednoznacznie” za uznaniem śląskiej mniejszości etnicznej? 2022.

sufficient concession to the Silesians. It could close the way to adding them to the list of ethnic minorities for many years. Whether this will happen largely depends on the condition of the Silesian movement and its ability to exert political pressure.

Since their defeat in the 2018 regional elections, the Upper Silesian organisations have not overcome their divisions. However, they cooperated on a campaign to encourage people to declare Silesian nationality before the census. This discord is a bad omen before the regional elections, scheduled for spring 2024. The RAŚ has announced that it will put up its lists, withdrawing from the Silesian Regional Party project. However, there is a real danger that votes will again be split between the various Upper Silesian groupings. A prolonged absence of Silesian representation in the regional assembly would be a severe problem for the Silesian movement. The realisation of its demands requires both action to change the „common sense” of Polish society and the political elite, which is gradually producing results, and the ability to mobilise Silesians politically and exert pressure from below.

## Bibliography

- Assmann, Aleida: *Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses*. München: Beck C. H. 2010.
- Bahlcke, Joachim: Oberschlesien – eine Fallstudie zur Konstruktion geschichtlicher Räume, kultureller Identitäten und historiographischer Raumkonzepte. In: Bahlcke, Joachim – Gawrecki, Dan – Kaczmarek, Ryszard (eds.): *Geschichte Oberschlesiens. Politik, Wirtschaft und Kultur von den Anfängen bis zur Gegenwart*. De Gruyter Oldenbourg. 2015, 17–46.
- Bahlcke, Joachim – Gawrecki, Dan – Kaczmarek, Ryszard (eds.): *Geschichte Oberschlesiens. Politik, Wirtschaft und Kultur von den Anfängen bis zur Gegenwart*. De Gruyter Oldenbourg. 2015.
- Bjork, James E.: *Neither German nor Pole. Catholicism and National Indifference in a Central European Borderland*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2008.
- Daheur, Jawad: Die Brynica als Instrument der Ost-West\_Gliederung: zur Karriere eines Grenzflüsschens in der langen Dauer. In: Aldenhoff-Hübinger, Rita – Gousseff, Catherine – Serrier, Thomas (eds.): *Europa vertikal. Zur Ost-West-Gliederung im 19. und 20. Jahrhundert*. Göttingen: Wallstein Verlag. 2016, 155–172.
- Donald Tusk jest „jednoznacznie” za uznaniem śląskiej mniejszości etnicznej? Borys Budka: „To jasna deklaracja” [Donald Tusk is ‚unequivocally’ in favour of recognising the Silesian ethnic minority? Borys Budka: „This is a clear declaration”]. *Ślązag*, 31 August 2023 [online]. Available at: [www.slazag.pl](http://www.slazag.pl), accessed: 05 October 2023.
- Doose, Günther: *Die separatistische Bewegung in Oberschlesien nach dem Ersten Weltkrieg (1918–1922)*. Wiesbaden: Otto Harrassowitz. 1987.
- Dziurok, Adam – Linek, Bernard: Im kommunistischen Polen (1945–1989). In: Bahlcke, Joachim – Gawrecki, Dan – Kaczmarek, Ryszard (eds.): *Geschichte Oberschlesiens. Politik, Wirtschaft und Kultur von den Anfängen bis zur Gegenwart*. De Gruyter Oldenbourg. 2015, 366–396.
- Gawrecká, Marie: Von der Teilung Schlesiens bis zum Völkerfrühling (1740–1848). In: Bahlcke, Joachim – Gawrecki, Dan – Kaczmarek, Ryszard (eds.): *Geschichte Oberschlesiens. Politik, Wirtschaft und Kultur von den Anfängen bis zur Gegenwart*. De Gruyter Oldenbourg. 2015, 226–253.
- Gołosz, Marek: W obronie naszego dziedzictwa [In defence of our heritage]. In: *Jaskółka Śląska* 2013/11, 1–3.
- Gorzelik, Jerzy: Kości zostały rzucone [Dice have been thrown]. *NaTemat*, 28 April 2013 [online]. Available at: [www.natemat.pl](http://www.natemat.pl), accessed: 05 October 2023.

- Greiner, Piotr: Pojęcie i granice Górnego Śląska [The notion and boundaries of Upper Silesia]. In: *Śląsk* 1998/4, 11-13.
- Hajduga, Adam – Staszewska, Anna: Industriada jako przykład zmiany wizerunku obszaru poprzez wykorzystanie unikalnych cech województwa śląskiego: studium przypadku [Industriada as an example of changing the image of an area by exploiting the unique characteristics of the Silesian Voivodship: a case study]. In: *Ekonomiczne Problemy Usług* 2012/83, 391-399.
- Jodliński, Leszek J.: Search for Universalism in a Regional Narrative. The Case of the New Permanent Historical Exhibition in the Silesian Museum in Katowice. In: *Studia Humanistyczne AGH* 2020 (19)/4, 49-69.
- Kaczmarek, Ryszard: Der Zweite Weltkrieg (1939-1945). In: Bahlcke, Joachim – Gawrecki, Dan – Kaczmarek, Ryszard (eds.): *Geschichte Oberschlesiens. Politik, Wirtschaft und Kultur von den Anfängen bis zur Gegenwart*. De Gruyter Oldenbourg. 2015, 347-365.
- Kapitza, Johannes: *Die deutsche Kulturmission, der Katholizismus und die nationale Versöhnung*. Beuthen: Druck und Verlag Katolik. 1917.
- Karch, Brendan: *Nation and Loyalty in a German-Polish Borderland. Upper Silesia, 1848-1960*. Cambridge-New York: Cambridge University Press. 2018.
- Kwaśniewski, Krzysztof: Jeszcze o narodowości śląskiej [More about Silesian nationality]. In: Nijakowski, Lech M.: *Nadciągają Ślązacy. Czy istnieje narodowość śląska? [The Silesians are coming. Is there a Silesian nationality?]* Warszawa: Scholar. 2004, 69-89.
- Lewandowski, Jan F.: Wojciech Korfanty i jego legenda [Wojciech Korfanty and his legend]. In: Linek, Bernard – Michalczyk Andrzej (eds.): *Leksykon mitów, symboli i bohaterów Górnego Śląska XIX-XX wieku [Lexicon of myths, symbols and heroes of Upper Silesia in the 19th-20th centuries]*. Opole: Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski. 2015, 182-185.
- Madajczyk, Piotr: Polityka polska wobec ludności Górnego Śląska w latach 1944/1945-1989 [Polish policy towards the population of Upper Silesia 1944/1945-1989]. In: Rosenbaum, Sebastian (ed.): *Górny Śląski i Górnioślązacy. Wokół problemów regionu i jego mieszkańców w XIX i XX wieku [Upper Silesia and Upper Silesians. Around the problems of the region and its inhabitants in the 19th and 20th centuries]*. Katowice-Gliwice: Instytut Pamięci Narodowej. 2014, 198-217.
- Majcherkiewicz, Tatiana: Górny Śląsk – opinie regionalnych elit administracyjnych w latach dziewięćdziesiątych [Upper Silesia – opinions of regional administrative elites in the 1990s]. In: Leszkowicz-Baczyńska, Żywia (ed.): *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Nowe pogranicza? [Transfrontierality in sociological perspective. New borderlands?]*. Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe. 2005, 261-281.

- Masnyk, Marek: Provinz Oberschlesien (1918/1919–1938/1939). In: Bahlcke, Joachim – Gawrecki, Dan – Kaczmarek, Ryszard (eds.): *Geschichte Oberschlesiens. Politik, Wirtschaft und Kultur von den Anfängen bis zur Gegenwart*. De Gruyter Oldenbourg. 2015, 290–317.
- „Miłość w Königshütte” – temat niewygodny dla wielu [Love in Königshütte – an uncomfortable subject for many]. *Nowa Gazeta Śląska*, 27 March 2012 [online]. Available at: [www.nowagazetaslaska.eu](http://www.nowagazetaslaska.eu), accessed: 05 October 2023.
- Myśliwiec, Małgorzata: Górnośląski regionalizm – oddziaływanie wzorców europejskich [Upper Silesian regionalism – influence of European models]. In: Rafał Riedel (ed.): *Śląsk – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej [Silesia – 10 years of membership in the European Union]*. Racibórz–Wrocław: o-to.pl sp. z o.o. 2014, 93–114.
- Poloczek, Maciej: Co się stało ze śląskim ruchem regionalnym [What happened to the Silesian regional movement]. *Ślązag*, 09 July 2022 [online]. Available at: [www.slazag.pl](http://www.slazag.pl), accessed: 05 October 2023.
- Poloczek, Maciej: Czy jesteśmy gotowi na śląski język regionalny? [Are we ready for a Silesian regional language?]. *Ślązag*, 28 September 2023 [online]. Available at: [www.slazag.pl](http://www.slazag.pl), accessed: 05 October 2023.
- Poloczek, Maciej; Monika Rosa: „Wystarczy 12 miesięcy, by doprowadzić do uznania śląskiego za język regionalny” [Monika Rosa: „It would only take 12 months to get Silesian recognised as a regional language”]. *Ślązag*, 02 January 2023 [online]. Available at: [www.slazag.pl](http://www.slazag.pl), accessed: 05 October 2023.
- Rigney, Anne: Articulations of Memory: Mediation and the Making of Mnemo-Regions. In: Lewis, Simon et al. (eds.): *Regions of Memory. Transnational Formations*. Cham: Palgrave Macmillan. 2022, 163–184.
- Sejmowe komisje za odrzuceniem projektu ustawy ws. śląskiej mniejszości [Parliamentary Commissions for rejecting the bill on the Silesian minority]. Polska Agencja Prasowa, 19 October 2016 [online]. Available at: [www.wnp.pl](http://www.wnp.pl), accessed: 05 October 2023.
- Slenzok, Norbert: Śląski nacjonalizm? Myśl polityczna Ruchu Autonomii Śląska [Silesian nationalism? Political thought of Silesian Autonomy Movement]. In: *Wrocławskie Studia Erazmiańskie* 2019/13, 249–268.
- Tabaka, Michał: Śląskie Gody. *Chorzów Nasze Miasto*, 05 May 2003 [online]. Available at: [www.chorzow.naszemiasto.pl](http://www.chorzow.naszemiasto.pl), accessed: 05 October 2023.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa [Act of 24 July 1998 on the introduction of the basic three-level territorial division of the state]. In: *Dziennik Ustaw* 1998/96, poz. 603, 3429–3444. Available at: [www.isap.sejm.gov.pl](http://www.isap.sejm.gov.pl), accessed: 05 October 2023.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym [Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional languages]. In: *Dziennik Ustaw* 2005/17, poz. 141, 1170–1178. Available at: [www.isap.sejm.gov.pl](http://www.isap.sejm.gov.pl), accessed: 05 October 2023.

Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r. [Act of 4 March 2010 on the National Population and Housing Census 2011]. In: *Dziennik Ustaw* 2010/47, poz. 277, 4126–4144. Available at: [www.isap.sejm.gov.pl](http://www.isap.sejm.gov.pl), accessed: 05 October 2023.

Wądołowski, Marcin: The new Silesian Museum in Katowice: dissipated idea, blurred mission. In: *Muzealnictwo* 2020/61, 224–232.

Wanatowicz, Maria W.: Woiwodschaft Schlesien (1922–1939). In: Bahlcke, Joachim – Gawrecki, Dan – Kaczmarek, Ryszard (eds.): *Geschichte Oberschlesiens. Politik, Wirtschaft und Kultur von den Anfängen bis zur Gegenwart*. De Gruyter Oldenbourg, 2015, 318–333.

Žáček, Rudolf: Formierung und außenpolitische Orientierung. Oberschlesien vom 9. bis zum 14. Jahrhundert. In: Bahlcke, Joachim – Gawrecki, Dan – Kaczmarek, Ryszard (eds.): *Geschichte Oberschlesiens. Politik, Wirtschaft und Kultur von den Anfängen bis zur Gegenwart*. De Gruyter Oldenbourg, 2015, 129–154.



## *IV. fejezet*

---

### **Recenziók**

5. **Emese Mezei:** Thomas Benedikter: 100 Years of Modern Territorial Autonomy
6. **Tóth Mihály:** Egy lezáródó korszak értékelése, illetve a lehetett-e volna másképp és a hogyan tovább kérdései a magyar-ukrán kapcsolatokban. A romantikus, illetve naiv (vagy dilettáns?) nemzetközi jogalkotásról és annak következményeiről



*Emese Mezei\**

## **THOMAS BENEDIKTER: 100 YEARS OF MODERN TERRITORIAL AUTONOMY**

*100 Years of Modern Territorial Autonomy: Autonomy Around the World* was originally published in 2021 by LIT, a German publisher located in Vienna. At first glance, the book's most outstanding feature, especially from a Hungarian point of view, is the cover photo. The picture shows Balázs Izsák, President of the Szekler National Council (SNC), during a demonstration for the autonomy of Szeklerland (Romania) held in Marosvásárhely in 2018. Balázs Izsák is not only on the cover but also one of the interviewees in the book. Despite its relevance, the book is yet to be translated for the Hungarian reading audience. The book is dedicated to Alfons Benedikter, the author's father, who, as a politician, devoted his life to the autonomy and self-determination of South Tyrol.

Thomas Benedikter, the author of this book, is an economist, political scientist, publicist and today executive director of South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education POLITiS. As discussed in the foreword of the book, the author has a personal connection to the struggles of territorial autonomy. South Tyrol is a German-speaking territory of Italy, which was separated from Austria one hundred years ago, creating a significant minority within the state. The territory achieved extended autonomy in legislation and administration at the beginning of the 1970s. Thomas Benedikter was born into these unique circumstances and has since dedicated his life to the research of different autonomy practices around the globe and visited 20 of the currently existing 60 autonomous units worldwide, leading to the writing of this book.

Why "100 years of modern territorial autonomy"? In 1921 the Swedish-speaking Åland Islands were granted wide-spread self-government by

---

\* History BA student, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary.

Finland. Therefore, at the time of publishing, Åland was celebrating 100 years of its autonomy, marking the beginning of the era of modern territorial autonomy. The author defines territorial autonomy as “being able to govern oneself democratically as a regional community to the greatest possible extent without being a sovereign state or having to break away from the state of affiliation”<sup>1</sup>. This kind of special relationship within a democratic constitutional state was unknown before 1921. Benedikter’s book aims to examine three aspects of modern territorial autonomy: the past, present and future. The author provides us with a deep understanding of the history of territorial autonomy around the world, from the approval of the Åland Islands’ autonomy to the present day, while highlighting the struggles that led to where we are now. Benedikter offers a wide-ranging perspective of what autonomy looks like in different parts of the globe and how effective it can realistically be. He inspects how autonomy can be achieved, what forms it can take and what happens when territorial autonomy is no longer satisfactory. In this book, we are given examples of successful, failed, and yet-to-be-achieved autonomy examples to give us a clear understanding of what autonomy can provide, how can it resolve minority conflicts within a state and what happens when autonomy cannot be achieved.

The book is very well structured. It has 20 main chapters apart from the foreword and the introduction, from which 15 pertain to specific autonomy practices while the other five provide a frame for the topic. The book begins with a clarification about what “modern” territorial autonomy means. The book helps us set the definitions straight, which are vital to understanding the topic. It explains what territorial autonomy is, how can autonomy be defined and how we can distinguish between territorial autonomy, federalism, and territories with effective or pseudo autonomy. Provides us with a list of territories around the world that we can call autonomous even if their autonomy practices differ and gives us examples of territories where autonomy has eventually failed.

---

<sup>1</sup> Benedikter, 2021.

Following the clarifications comes a brief history overview of autonomy from the Åland Islands to Bangsamoro 1920-2020. This is followed by the main part of the text in which the author introduces different minorities' autonomy practices around the world through case studies and interviews. Each chapter introduces the minority in question, their history, their struggle for autonomy, and an overview of their relationship with the territorial state. In some instances, he only introduces a territory through a case study, for example, in Turkish Kurdistan. Other countries are introduced solely through discussion like India, and some are a mix of the two, for example, South Tyrol. Every interview and study begin with a brief introduction about the territory or the interviewee in question. The interviews were conducted with prominent members of certain minority communities, university professors, politicians, minority council members and representatives. Among the interviewees are Karl-Heinz Lambertz, President of the Parliament of East Belgium, Prof. Eduardo Ruiz Vieyetz from the University of Deusto, Lóránt Vincze, President of the Federal Union of European Nationalities FUEN and Member of the European Parliament, and many more notable public figures. All interviews follow a clear structure that supports our better understanding of each minority's situation and the territory's struggle for autonomy. The questions all revolve around whether effective territorial autonomy has been or could be achieved, the relationship between the territorial state and the autonomous region, deficiencies in rights and self-government, the demands of the minority communities and the issues they must face in order to achieve a peaceful co-existence with the majority in the selected countries. The discussions aim to determine how certain minority rights function within a given state, how they were achieved, and what happens when the received autonomy is not satisfactory anymore.

These chapters are followed by a more general discussion about European territorial autonomy, with Lóránt Vincze examining the current situation on the continent, the struggles and possibilities of autonomy for European minorities. The discussion is completed by summarising the point of territorial autonomy, how it can be successful,

and what can be expected in the future. The author establishes that modern territorial autonomy has been around for 100 years and has since spread worldwide, creating different practices for minority protection and self-governance. In some countries, this autonomy has been reformed repeatedly, while in other times, it failed completely. For some communities, territorial autonomy is still negotiated and yet to be reached. He therefore concludes that autonomy has not yet reached its full conflict resolution potential. In this last chapter, the author attempts to draw overall conclusions about the evolution of territorial autonomy and its importance and theorises about the future of it. Benedikter views territorial autonomy as a way to further extend democracy, bring it closer to the citizens while creating better opportunities for state improvement, help resolve international conflicts and prevent border changes and ethnic conflicts.

The book is mainly focused on discussions. The questions are not uniform, they are customised to the country, minority, the situation, and the interviewee, therefore allowing the interview subjects to present their own personal reality. The readers are not only faced with the issues of a certain minority but are also met with concrete members of those societies experiencing the daily autonomy struggles. This way of humanising the issues can bring the readers closer to the issues at hand since it provides a different, less abstract perspective. However, personal experiences are not always objective, therefore additional reading might be needed in order to gain a clear perspective. *100 Years of Modern Territorial Autonomy* is a well-constructed book with easy-to-follow structure, intriguing questions, and clear language. Benedikter's writing can be understood even without preliminary knowledge. It does not necessarily require a deep understanding of minority law or the history of territorial autonomy. While the book is very well detailed and comprehensive, due to its wide-ranging topics it has its own limits concerning its depth. This, on the other hand, makes it a perfect overview of territorial autonomy and can make it a great starting point for someone just getting into the topic or trying to expand their knowledge to other regions of the world. The introductory texts in the beginning are very useful for establishing the

basics for the reader. By providing a clear context of the subject, the definitions and the significance of the topic, the questions discussed in the book become easy to follow, even for non-professionals. The book is well-illustrated. It is filled with pictures, maps, tables, and statistics that help the reader visualise and organise the information.

For the Hungarian audience, the most intriguing chapter might be the question of Szeklers. At the very beginning of the chapter, we can see a map of the territory proposed by SNC for an autonomous Szeklerland. Under the map is a brief text about the “Day of Szekler Freedom”, celebrated on March 10 each year, informing readers about the history, characteristics, goal, relevance, and reception of this event. It is followed by the introduction of Szeklers and Szeklerland. Benedikter talks about the historical background of the minority and the territory from the Middle Ages when they were the former border guards of the Kingdom of Hungary. The author talks about the development of the community as a unified minority, their separation in the 20<sup>th</sup> century, the Hungarian Autonomous Region during communist times, and their situation in present-day Romania. The chapter discusses the minority’s struggle for autonomy after the fall of communism in 1989 and presents us with the propositions and ideas of the minority aspiring for autonomy and how realistic these visions are. After the introduction comes the interview with Balázs Izsák, President of the Szekler National Council. During the interview, they discuss the previous autonomy of the territory and what that entailed. Then they talk about the current situation in Romania and the struggles Szeklers face within the state. Izsák mentions how their language rights are restricted and how the government is constantly trying to ban their right to use the Szekler flag and symbols. They discuss what autonomy propositions were made by the SNC and how these were received by Romanians. The author and Izsák look through alternatives, and examples of other autonomies that could be followed, for example, South Tyrol, Catalonia, or the Basque Country. The interview talks about what steps should be made in order to achieve territorial autonomy, including uniting the three counties that make up Szeklerland (namely Kovászna, Hargita and Maros counties). Izsák

talks about how they are in continuous discussions with the mayors of the region and what possible options they see when it comes to convincing Romanians. While the tone of the interview is often gloomy due to previous failures, Balázs Izsák and the SNC do not seem to give up the fight anytime soon.

Benedikter's book is not just about history. It is about our present as well. Minority issues and struggles are still relevant topics of discussion. Many minorities fight daily to preserve their identity, language, and culture within a hostile state. Some communities are fighting for more extended rights in legislation or self-government, others can no longer be satisfied with autonomy, and some are still struggling to gain basic minority rights. The topic is especially important for Hungarians. Since the Trianon peace treaty, a significant number of Hungarians have lived in neighbouring countries as minorities. These countries, fearing border revisions, continuously roll back on minority protection. Hungarians have individual rights but are constantly struggling to gain collective rights and territorial autonomy. As the interview with Balázs Izsák also shows, the Szeklers as a community are oppressed in Romania.<sup>2</sup> The Romanian government has been refusing to grant territorial autonomy for the Szeklers, claiming that it would undermine the sovereignty, territorial and national unity of the country.<sup>3</sup> From the book, it becomes apparent that Romania is not the only neighbouring state where Hungarian minority rights are not satisfactory. In Ukraine, minority language rights have been at the centre of attention for years now as education in the mother tongue is constantly pushed back.<sup>4</sup>

These issues affect the external affairs of European countries. Since Wilson's 14 points and the peace treaties following World War I, the question of minorities is not solely an internal issue. Today, EU member states, especially Hungary, are attempting to utilise international law and institutions in service of national minorities. One of the main forums for this is the European Citizens' Initiative.

---

<sup>2</sup> Benedikter, Thomas: Hungarians struggle for autonomy: the Szeklerland in Romania. In: *Ibid*, 137-156.

<sup>3</sup> See: Dabis 2022, 45-80.

<sup>4</sup> See: Cserniko 2019, 27-40.

If a European Citizens' Initiative reaches 1 million signatures and meets the requirements, the European Commission will discuss what actions to take and whether to propose new laws based on the Initiative. However, so far, this has not reached the expected outcome as Initiatives focusing on minority rights have yet not passed the Commission. These Initiatives have been rejected and attacked by several states with significant minorities, such as Romania. The latest one of these attempts was the Minority SafePack.<sup>5</sup> Benedikter's book also reflects on the importance of international organisations and their part in minority protection in the interview with Lóránt Vincze, President of the Federal Union of European Nationalities (FUEN) and Member of the European Parliament.

Thomas Benedikter's book is an excellent instrument to help readers become better informed and more knowledgeable on a serious and relevant issue. The subjects discussed in this book can help us compare different approaches to territorial autonomy around the world in order to learn and further develop these experiences. Even though good autonomy practices in other parts of the world cannot be completely implemented in all minority regions, they can still give us a new perspective when approaching the question of minority rights.

---

<sup>5</sup> See: Tárnok 2023.

## Bibliography

Benedikter, Thomas: *100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy Around the World: Background, Assessments, Experiences*. Zürich: LIT. 2021.

Cserniko, István: Az ukrajnai oktatáspolitikai a nyelvi asszimiláció szolgálatában. In: *Korunk* 2019/2, 27-40.

Dabis, Attila: Hatékony részvétel kontra szuverenitás: A regionális hatalommegosztásra vonatkozó romániai toposzok értelmezése. In: *Kisebbségvédelem* 6(2022), 45-80.

Tárnok, Balázs: *Mire elég egymillió aláírás?* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó. 2023.

*Tóth Mihály\**

## **EGY LEZÁRÓDÓ KORSZAK ÉRTÉKELÉSE, ILLETVE A LEHETETT-E VOLNA MÁSKÉPP ÉS A HOGYAN TOVÁBB KÉRDÉSEI A MAGYAR- UKRÁN KAPCSOLATOKBAN. A ROMANTIKUS, ILLETVE NAIV (VAGY DILETTÁNS?) NEMZETKÖZI JOGALKOTÁSRÓL ÉS ANNAK KÖVETKEZMÉNYEIRŐL**

Fedinec Csilla – Tóth Norbert: *Romantikus jog – fapados gyakorlat: a magyar-ukrán szerződéses viszony*. Budapest: TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2022. 224 oldal

A nemzetközi közjog egyik kihívása a szerződések elévülésének, illetve elhalásának problémája, ami kétoldalú szerződések esetében is releváns. Mint minden nemzetközi szerződés, a kétoldalúak is a szerződő feleknek az egyező, illetve egyeztetett érdekeikre alapozódnak. Ami értelemszerűen a feleknek szerződés megkötésének idején vélt vagy valós érdekeit tükrözik. Ezért természetes, hogy idővel, ezeknek az érdekeknek a változásával változik a felek viszonyulása e szerződésekhez, az azokban foglaltak megvalósításához. Ezért vélhetjük akár természetesnek is, hogy így történt-történik ez, az utóbbi alig több mint 30 év múltával a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés (a továbbiakban: Alapszerződés) esetében, legalábbis a nemzeti kisebbségek jogvédelmét illetően, mely területen az egyik fél politikájának radikális módosulása folytán a valaha volt érdekazonosságot éles politikai szembenállás váltotta fel.

---

\* A szerző a jogtudományok kandidátusa, Ukrajna Tudományos Akadémiája V.M. Koreckij Állam és Jogtudományi Intézetének nyugalmazott tudományos főmunkatársa, az Ukrainai Magyar Demokrata Szövetség elnöke (1996-2022), az Ukrán Legfelsőbb Tanács (parlament) képviselője (1994-1998), Ukrajna Magyarországi Nagykövetsége Kereskedelmi-Gazdasági Missziójának vezetője (2003-2008)

Miként minősülnek egy ilyen helyzetben az Alapszerződés kisebbségi vonatkozásai jogforrásnak és nemzetközi-jogi kötelezettségnek, különös tekintettel arra, hogy a magyar fél számára oly fontos kisebbségi jogokra nevezett szerződésben mindössze egyetlen cikkben és a lehető legáltalánosabb formában találunk utalást. A szerződő felek jogait és kötelezettségeit e területen meghatározó, valójában a részletekre nem kiterjedő, keretjellegű szabályozást tartalmazó 1991. május 31-én aláírt „Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán SZSZK együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén” szóló dokumentumot (továbbiakban: Kisebbségi Nyilatkozat) jogformálisan, csak az egyik, a magyar fél tette a magyar – ukrán Alapszerződés szerves részévé, azáltal hogy belefoglalta azt a nemzetközi szerződést kihirdető 1995. évi XLV. törvénybe.

Mindezek, és számos más, a magyar-ukrán kétoldalú szerződéses viszony kérdéseinek, problémáinak jobb megértéséhez viszi közelebb az olvasót kutatási területeik neves szakembereinek Fedinec Csillának és Tóth Norbertnek közös szerzeményeként, a Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete keretében készült, a L'Harmattan Kiadó gondozásában, 2022-ben megjelent *Romantikus jog – fapados gyakorlat: a magyar-ukrán szerződéses viszony* című 224 oldalas kötet.

Előljáróban szólnunk kell a kiadvány aktualitásáról. A könyv mondanója a jelenlegi magyar-ukrán bilaterális kapcsolatok, és Magyarország multilaterális kapcsolatainak egyik neuralgikus kérdését boncolgatja. Ennek lényege: jogosak, a hatályos nemzetközi jog szerint megalapozottak-e Magyarország Ukrajnának a nemzeti kisebbségekkel, így a kárpátaljai magyarsággal kapcsolatos politikájával szemben fenntartásai. Valamint azt is előre kell bocsájtanunk, hogy véleményünk szerint a szerzők módszertanilag helyesen jártak el azzal, hogy a vizsgálandó problémát az Alapszerződés elemzésén keresztül, a két ország kiegyensúlyozottnak és komplexnek tekinthető szerződéses viszonyának kialakulásának és jelenlegi helyzetének ismertetésének háttérén mutatják be.

Az előszóval kezdődő és összegzéssel záródó kiadvány három tárgyaló fejezetben (II., III., IV.) mutatja be a magyar-ukrán kétoldalú szer-

ződéses viszony kialakulását és jelenlegi helyzetét, különös hangsúlylyal e viszonynak, a magyar fél szempontjából kiemelkedően fontos nemzetközi kisebbségi kérdés taglalására.

Az előszóban (a kötet I. fejezete) a szerzők, röviden jellemzik a Kárpátaljai magyar és a magyarországi ukrán kisebbségeknek állapotát-helyzetét a magyar-ukrán Alapszerződés megszületésekor, valamint a prioritásokat és célokat, melyek ebben az időszakban vezérelték a feleket. Szólnak azokról a társadalmi változásokról melyek az ukrán államépítés során Ukrajna „ukránosításával” következtek be. Összehasonlítva azokat, szólnak a Közép-Kelet-Európai térségben a rendszert-váltott, illetve újonnan függetlenedett államok között megkötött alapszerződésekről, azok biztonságpolitikai, és a nemzetközi kisebbségek jogainak biztosításával kapcsolatos tételeiről.

Az átmenet évei című II. fejezetben az alapszerződések megkötéséről, mint a rendszerváltó, illetve megszülető független országok közötti viszonyok stabilizálásának eszközéről olvashatunk. Az ukrán függetlenedési folyamat kontextusába helyezve a szerzők megismertetik az olvasót a magyar-ukrán kétoldalú diplomáciai kapcsolatok és szerződéses viszony kialakulásának körülményeivel és sajátosságaival. E fejezetben kerül ismertetésre az első, még Ukrajnának a formális állami függetlensége elnyerése előtt, 1991. májusában megkötött, máig módosítás nélkül érvényben lévő kétoldalú államközi Konzuli Egyezmény<sup>1</sup>, mely a vonatkozó 1963. évi bécsi egyezmény<sup>2</sup> szabályainak pontosítását, kiegészítését szolgálta. E dokumentumnak máig ható hozadéka, hogy a Kárpátalján működő konzulátusok: Magyarország Ungvári Főkonzulátusa és Magyarország Beregszászi Konzulátusa (Ukrajna más területein, számos próbálkozás ellenére a mai napig nem nyitott konzulátust Magyarország) a „hagyományos” konzuli tevékenységet jóval meghaladó, kvázi nagykövetségi kompetenciákkal tudják kifejteni tevékenységüket.

---

<sup>1</sup> „Konzuli Egyezmény a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság között” (Magyarországon kihirdette a 2000. évi VIII. törvény)

<sup>2</sup> A konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 13. törvényerejű rendelet)

Az Alapszerződés elemzésének-ismertetésének szentelt III. fejezet bevezetőjében a szerzők kiemelik, hogy „Az alapszerződés egyik fontos szerepe volt az, hogy a kisebbségi kérdéssel kapcsolatos bizalmatlanságot eloszlassa, és a két ország a kisebbségi ügyekben minél szélesebb körű együttműködést alakítson ki”. Ami meg is felelhetett a valóságnak, legalábbis a magyar fél számára. Míg az ukrán fél számára a területi klauzula élvezett elsőrendű prioritás, amely a magyar-ukrán Alapszerződés 2. cikke második bekezdésben: „A Felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben nincs, és nem is lesz területi követelésük” szövegezéssel vált e nemzetközi jogi dokumentum egyik alaptételévé, és egyúttal a rendszerváltás utáni magyar belpolitika egyik nagy szakitópróbájává. A szerzők dicséretes alapossgal, a jelenleg elérhető források felhasználásával mutatják be az e kérdés körül a magyar politikumban és a kárpátaljai magyar közéletben a ratifikációs folyamat során lezajlott, és máig lezáratlan vitákat. Azt a diskurzust, melynek lényege, hogy az ukrán-magyar Alapszerződés normaszövegének e maximálisan konkrét területi klauzuláját miért nem ellentételezték megfelelően konkrét kisebbségvédelmi előírással. Olyannal, amelyik máig hatóan biztosította volna a kárpátaljai magyarság hatékony jogvédelmét és jogérvényesítését.

Olvasatunkban a kiadvány gerincét a magyar – ukrán Alapszerződés tartalmi értékelését tartalmazó II. fejezet 2. része alkotja, melyben e dokumentumban foglalt együttműködési elvek és irányok tételes magyarázatával egyetemben bemutatásra kerülnek ezek nemzetközi jogi kodifikálásának céljából megkötött ágazati szerződések is. Ezáltal szinte teljes keresztmetszetét adva a jelenleg érvényes kétoldalú magyar-ukrán szerződéses bázisnak. E szerződésekben foglalt előírások ismertetésének keretében, a szerzők röviden, de közérthetően jellemzik azok végrehajtásának, megvalósulásának jelenlegi helyzetét. A magyar közbeszédben manapság folyamatosan napirenden lévő nemzeti kisebbségi problémákon túlmenően az olvasó tájékozódhat a biztonságpolitikával, az állami és önkormányzati együttműködéssel, a környezetvédelemmel, a tudományos és kulturális, a gazdasági együttműködéssel, vagy, a közlekedéssel, a közlekedési infrastruktúra közös karbantartásával, fejlesztésével kapcsolatos kérdésekről is.

Megfelelő súllyal és terjedelemben kerülnek bemutatásra a szerződések végrehajtását biztosítani, illetve kontrolálni hivatott, e szerződések által létrehozott vegyesbizottságok és szakosított kormány megbízottak intézményei. Például a Katonai és Műszaki Együttműködési Vegyesbizottság, a Határon Átívelő Együttműködést Szolgáló Magyar-Ukrán Kormányközi Vegyesbizottság, illetve a Határvizekkel Kapcsolatos Kérdések Kormány megbízottjai, vagy a Határügyi Főmegbízottak intézményei.

A szerzők szerint „Az Alapszerződés Magyarország számára valószínűleg legfontosabb rendelkezése a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó 17. cikk”, ezért természetes e jogszabályrész részletes és terjedelmes elemzése, melynek keretében az olvasó, többek között:

- betekintést nyerhet az ukrainai magyar és a magyarországi ukrán nemzeti kisebbségek helyzetére, és a jogvédelmüket, illetve jogállásukat szabályzó főbb nemzeti jogszabályokba, valamint az Alapszerződés megkötésének idején az EBEÉ/EBESZ égisze alatt elfogadott nemzeti kisebbségek jogainak (is) szentelt jogpolitikai dokumentumokba;
- megismerkedhet a „Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán SZSZK együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén” (továbbiakban: Kisebbségi Nyilatkozat) valamint e dokumentumban foglaltak megvalósításának céljából készült „Jegyzőkönyv a Nyilatkozathoz a Magyar Köztársaság és az Ukrán SZSZK együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén” (továbbiakban: Kisebbségi Jegyzőkönyv) című dokumentumokkal, melyek az Alapszerződés megkötése előtt lettek elfogadva;
- ráláthat a 17. cikkben foglaltak megvalósulásával kapcsolatos, a nevezett dokumentumok nemzetközijogi státuszából, nyelvezetéből, szövegszintű pontatlanságaiból stb. adódó problémákra.

A 17. cikk fentebb vázolt elemzése egyben a kiadvány következő IV. A magyar – ukrán kisebbségi vegyesbizottság című fejezetének a bevezetője is, melynek elején a szerzők a nemzeti kisebbségek jogainak

biztosításával kapcsolatos kétoldalú szerződésekben foglaltak megvalósításának kikényszerítésének nehézségére hívják fel a figyelmet azokban az esetekben, amelyekben az egyik fél nem működik együtt a szerződés végrehajtásában. Ugyanis a szerződő felek e célra nem hoznak létre joghatósági vagy jogi ellenőrzési mechanizmust, végrehajtásuk felügyeletét közös kormányközi bizottságok feladatául teszik. Így történt ez a Kisebbségi Nyilatkozat esetében is, melynek 16. pontja rendelkezik a Nemzeti Kisebbségek Jogainak Biztosításával Foglalkozó Magyar – Ukrán Vegyes Bizottság (továbbiakban: Vegyes Bizottság) létrehozásáról, melynek jogállását, működési elveit és mechanizmusait a Kisebbségi Jegyzőkönyvben rögzítették.

E Vegyes Bizottság tevékenységének bemutatását a szerzők, szakirodalmi források és az összesen megtartott 15 ülésnek általuk fellelt 11 jegyzőkönyvének elemzése alapján teszik meg. Melynek eredményeit táblázatokba foglalva az olvasó rendelkezésére bocsájtják. Így az első táblázatból (73. oldal) a Vegyes Bizottság üléseinek számozott sorrendjében pontos ismereteket szerezhetünk arról, hogy az adott ülésre mikor és hol került sor. Valamint arról, hogy kik voltak a vegyesbizottság társelnökei, és kik voltak az adott időben a szerződő országok állam, illetve kormányfői (regnáló rezsim). A jegyzőkönyvek tartalmi kérdéseit is táblázatokban, a tárgyalta témaköröknek megfelelően közlik: általános kérdések, oktatás, kultúra, különválasztva az Ukrajnában, illetve a Magyarországon végrehajtásra ajánlott tételeket, megjelölve azokat, amelyekben a két vegyesbizottsági ülés között valamilyen szintű (mértékű) megvalósulás történt (76.-78. oldalak). Az ülések megtartásának időrendi üteme jelzi, hogyan változik a felek (ismereteim szerint különösen az ukrán fél) viszonya a magyar – ukrán Alapszerződés 17. cikkének a Kisebbségi Jegyzőkönyvben foglaltak szerinti megvalósításához. Míg 1992 és 1999 évek között a Vegyes Bizottság évente ülésezett (1993 folyamán két ülést is tartottak), 2001 és 2011 között mindössze öt ülésre került sor, nagyon is esetleges időközökkel.

E táblázatok szemléltetően bemutatják például, hogy a kárpátaljai magyarság vonatkozásában, az általános kérdések témakörben a társadalmi szervezetek támogatása szerepelt minden ülés napirendjén, és gyakori visszatérő kérdések voltak a történelmi helységnevek visz-

szállítása, és a közérdekű infrastrukturális beruházások is. Jelzésértékű, hogy a nemzet-kulturális autonómia kérdése csak 1996-ig volt tárgyalási téma. Az oktatás területén: a tankönyvellátás, az ukrán nyelv oktatása, a beregszászi magyar főiskola és az ungvári egyetem magyar nyelvű képzése kérdései voltak folyamatosan a vegyesbizottság napirendjén. A kultúra témakörében a beregszászi magyar színházzal, a kulturális rendezvényekkel és a könyvtárakkal kapcsolatos kérdések voltak folyamatosan napirenden. E táblázatokból az is kiderül, hogy az ülések jegyzőkönyveiben megfogalmazott ajánlások zömükben nem valósultak meg. Ugyanerre a következtetésre juthatunk a jegyzőkönyveket olvasva, melyekben jelentős számban találunk, nem teljesülésük okán folyamatosan ismétlődő ajánlásokat. Figyelemreméltó, hogy zömükben a magyar fél anyagi hozzájárulását igénylő ajánlások valósulnak meg.

Különös értékkel bír mind az érdeklődő olvasó, mind a témát a jövőben kutatni szándékozók számára a kötet VI. fejezetének 2. része, amely a IV.-től a XIV. ülésig terjedően a Vegyesbizottsági Jegyzőkönyvek hitelesnek tekinthető szövegeit tartalmazza a 78. oldaltól a 215. oldalig terjedően. E dokumentum gyűjtemény jelentősen növeli a kiadvány forrásértékét. E rész mellékletének is tekinthető, bár mindenképpen szerves része annak, hiszen tartalmuk teljes hitelességgel dokumentálja e grémium tevékenységét, és így lehetőséget teremt az olvasó számára, hogy önállóan értékelje az akkori eseményeket, érzékelhesse azokat a változásokat, melyeken az idő múlásával jellemezték a magyar – ukrán kétoldalú kapcsolatoknak számukra oly fontos részterületét. Reméljük, hogy e kötet megjelenése elősegíti a hiányzó első három ülés jegyzőkönyveinek a felbukkanását, és lehetőség lesz egy kiegészített, mind a 14, a felek által aláírt jegyzőkönyvet tartalmazó kiadvány elkészítésére.

A kiadvány pozitívumaihoz tartozik, hogy az olvasó gyakorlati tudnivalókkal is gazdagodik. Például, Az állampolgárok utazásának feltételeiről szóló 2003. évi, illetve A határforgalom szabályozásáról szóló 2007. évi, vagy A kishatárforgalom szabályozásáról szóló 2007. évi egyezmények lényegének megismerésével (57-59- old).

A kiadvány bőven el van látva lábjegyzetekkel, melyek azon túlmenően, hogy pontosan megjelölik a forrásokat és növelik a leírtak közérthetőségét, bővítik az olvasó ismereteit a nemzetközi közjog területén, például a nemzetközi szerződések hierarchiáját, népek önrendelkezés jogát, a nemzetközi jog alapelveit, a szerződések jóhiszemű végrehajtásának kötelezettségét, a nemzetközi szerződések érvényességének-semmiségét, az államok nemzetközijogi felelősségét, a szerzett jogok elvét stb. illetően. Valamint enciklopédikus pontosságú tájékoztatást kapunk az alkalmazott szakkifejezésekről. A lábjegyzetekben találunk összevetést, összehasonlítást más államokkal megkötött, hasonló szabályozást tartalmazó szerződésekkel.

Végezetül kiemelnénk a kötet két összefoglaló gondolatát. Az egyik, mely szerint a szerzők Kisebbségi Nyilatkozatról és Jegyzőkönyvről megállapítják, hogy mai szemmel sem a megszővegezésük, sem pedig a két ország közötti együttműködés rendszerébe való beépítésük, gondolva itt elsősorban a választott nemzetközi jogi megoldásra, nem volt a legmegfelelőbb. Véleményük szerint ideálisabb lett volna, ha vagy az Alapszerződés szövegébe, vagy pedig külön kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményemben pontosabban megfogalmazott rendelkezéseket tartalmazó szöveg került volna elfogadásra (71. oldal). A másik, hogy a most zajló háború valószínűsíthetően lezárja majd az 1991 utáni magyar – ukrán kapcsolatok eddigi korszakait (217. oldal). Lényegét tekintve egyetértve ezekkel, egy-egy kérdést, illetve megállapítást fűznénk hozzájuk.

Az elsőhöz kérdés. Másképp viselkedne-e, változtatott-e volna az ukrán fél magatartásán, amennyiben a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos megállapodások megkötésekor szerzők által javasoltak szerint járt volna el a magyar fél. Véleményünk szerint, – nem. Ezt az állításunkat az Ukrán-Román Alapszerződés<sup>3</sup> példájára alapozzuk, melyben a román fél pontosan a szerzőink által javasoltak szerint járt el. E dokumentum 13. cikke részletekbe menően 13 pontba szedve rög-

<sup>3</sup> Jósomszédási és együttműködési szerződés Ukrajna és Románia között / Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією Ратифіковано Законом N 474/97-ВР від 17.07.97. Letöltés helye: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642\\_003#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_003#Text). letöltés ideje: 2023.12.06.

zíti az ukrainai román- és a romániai ukrán kisebbség jogait. Például e cikk 5. pontja előírja, hogy: „A szerződő felek megerősítik, hogy a fentebb nevezett személyek jogosultak az anyanyelvi oktatásra elégséges számú állami iskolákban és speciális oktatási intézményben, melyek az adott kisebbség földrajzi lakhelye szerint helyezkednek el.” Valamint, hogy „... nekik joguk van használni anyanyelvüket az állami szervekkel való kapcsolatuk során ...”. Mindez nem akadályozta az ukrán jogalkotót abban, hogy megszüntesse, illetve jelentősen korlátozza a román nyelven való tanulás lehetőségét, és az állami hivatalokban még magánbeszélgetések szintjén is betiltson bármilyen, az ukránon kívüli nyelv használatát.

A másik megállapításhoz egy megjegyzés. Ukrajna megváltozott és tovább változik. Hogy milyen lesz azt nem tudhatjuk. Ami biztos, hogy attól amilyen 1991-beni megalakulásakor volt, jelentősen különbözni fog. Politikáit más prioritások, más érdekek mentén formálja majd. És egészen bizonyosan más lesz a nemezi kisebbségi kérdéshez való viszonyulása a magyar relációban is. Különösen, ha továbbiakban is az utóbbi évek demográfiai és migrációs tendenciái érvényesülnek, mert akkor néhány év múlva Magyarországon, elősorban Budapestre koncentráltan egy több tízezer fős, jelentős lobbierőt képviselő, számos képzett értelmiségit és módos üzletembert soraiban tudó diaszpóra közösséggel, míg Kárpátalja esetében egy jóval 100 ezer alatti lélekszámú, zömében agrár kötődésű, vendégmunkára berendezkedett, jelentősen szórványosodott kisebbséggel kell majd számolnunk.

És ezért természetes, hogy az új realitásoknak megfelelő új szerződésekkel kell majd Ukrajnával kötni. Ennek folyamata már elkezdődött. Minapi hír: előkészítés alatt az új lengyel-ukrán alapszerződés, melyet a lengyel kormányfő szerint ez év végéig meg kell kötni<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Нова базова угода з Україною може бути укладена цього року – МЗС Польщі: Польща сподівається на укладання нового двостороннього договору про добросусідство, дружні відносини і співробітництво з Україною до кінця 2023 року. Українська Правда. 17 травня 2023. Letöltés helye: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/05/17/7161915/>. Letöltés ideje: 2023.12.06.

Azok számára, akik az új szerződések előkészítésé-megkötésekor akarnak, illetve tudnak okulni a múlt hibáiból e kiadvány számos hasznos útmutatót tartalmaz.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy e kiadvány hiánypótló hasznos olvasmány a magyar ukrán kapcsolatok iránt érdeklődők, különösen az e területen hivatali kötelezettségük szerint tevékenykedők számára. És az lehetne az ukrán közönség, és az ukrán szakemberek számára is, amennyiben ukrán nyelven is megjelenne.

## ABSTRACTS

**Aida Zsófia MOUSA**

### **Between Hell and High Water: Israelization and Palestinization in the Palestinian Arab Society in Israel in Light of the 2018 Basic Law on the Nation-state**

The aim of this study is to provide an analysis of the situation concerning the Arab minority, constituting twenty-one percent of the state of Israel in the context of the Israeli Nation-State Law adopted by the Knesset in the summer of 2018 and, notably, the unprecedented violent events that occurred between Jews and Arabs within Israel in the spring of 2021. The goal is to offer a detailed insight into the most significant political decisions, noteworthy social processes, and their historical context concerning the Israeli Arab sector from 1948 until the end of 2022. Considering this broad historical period, five partially distinguishable eras are examined in the context of Israeli Arab policy. Particular attention is given to the unique situation, which I describe as being “caught between two fires”, in which the group’s position is most definitively defined, both in terms of their relationship with the Israeli Jewish majority and their relations with the surrounding Palestinian Arabs, from the establishment of the State of Israel to the present day. In light of these considerations, focusing on the Arab sector, we can gain a unique interpretation of the turbulent and significant Israeli societal and political changes from 2018 to 2022, viewed from various perspectives. In this paper, through examination of primary and secondary sources, I conclude that within the above-detailed framework, identity-shaping processes of Israelization and Palestinization, are observable within this community. These processes are present across different historical periods, with constantly changing dynamics, while Israeli government policies are often influenced by and react to these developments.

**Andrea MIKLÓSNÉ ZAKAR**

**Regionalisation Models and Plans in Romania  
from the Political transition to Present Days**

Romania's regionalisation process has been in the focus of political and professional debates for decades. The current regionalisation model burdened with numerous flaws, yet the discourses and controversies so far have not led to any meaningful reforms. This study aims to present the current regionalisation model, on the one hand, and the alternative solutions proposed by Romanian political actors, Hungarian interest groups in Transylvania and professional organisations, on the other. The study also points out that the Hungarian plans and models also include ethno-regionalist aspects, while the Romanian models continue the tradition of centralised state-building.

\* \* \*

**Tamás SZÓNYEGI**

**The Hungarian National Council of Serbia  
- Cultural Autonomy in Practice**

The National Council of the Hungarian Ethnic Minority (MNT – Magyar Nemzeti Tanács in Hungarian) in Serbia is an autonomous institution of the autochthonous Hungarian ethnic community of the country. The creation of the MNT was facilitated by the inclusive legal and social climate in Serbia during the 2000s, and the commitment of the Hungarian minority has since played a pivotal role in its subsequent achievements. This paper provides an overview of the pertinent legal context and the significance of this institution in the Hungarian community. In doing so, the study acknowledges the scarcity of existing literature in this field. Consequently, we supplement our analysis with insights from a recent interview conducted with key figures from the MNT.

## Jerzy GORZELIK

### **Upper Silesia and Upper Silesians – An Introduction to an Unknown Region and Identity of Poland**

The paper presents the aspirations of the Silesian movement, active in Upper Silesia, a region in southern Poland (only a small part of which is located in the Czech Republic). Upper Silesian organisations, which have emerged since the fall of communist rule, have developed a political agenda in recent decades that includes demands for a change in the region's status and for those inhabitants who identify themselves as (Upper) Silesians. This agenda is centred around two strategic goals: territorial and cultural autonomy.

Despite its political successes – in the 2010 and 2014 elections, the Silesian Autonomy Movement (*Ruch Autonomii Śląska*) won seats in the Regional Assembly (*Sejmik*) of the Silesian Voivodeship and co-founded the provincial government – the Silesian movement has so far failed to achieve either of these goals. The Silesians, who, according to the results of the national censuses, constitute the largest distinct ethnic group in Poland, were not included in the Law on National and Ethnic Minorities of 2005. Several bills to recognise Silesian as a regional language have also been rejected.

Although the Silesian movement has been in a political crisis since 2018, when it failed to gain seats in the regional assembly, almost all opposition parties have pledged to recognise the Silesian language, and some of them also the Silesian ethnic minority in the run-up to the parliamentary elections of 15 October 2023. In contrast, the topic of regional autonomy was not included in the election programmes of the main political forces. These declarations by representatives of nationwide parties result from the consistent work of Silesian organisations, which have succeeded in winning part of the public opinion for their demands. Even so, the Silesian movement needs new impulses. One such may be the case of the Association of People of Silesian Nationality (*Stowarzyszenie Osób Narodowości Śląskiej*), which has been refused registration by Polish courts, a case which is currently pending before the European Court of Human Rights.

**Emese MEZEI**

**Book Review – Thomas Benedikter: 100 Years  
of Modern Territorial Autonomy**

Benedikter's book "*100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy Around the World: Background, Assessments, Experiences*. Zürich: LIT. 2021" takes a look at to the past more than 100 years since the end of WWI. In this book, we are given examples of successful, failed, and yet-to-be-achieved autonomy examples to give us a clear understanding of what autonomy can provide, how can it resolve minority conflicts within a state and what happens when autonomy cannot be achieved.

\* \* \*

**Mihály TÓTH**

**An Assessment of an Era Coming to an End, and Questions  
of Whether It Could Have Been Different and How to Proceed  
in Hungarian-ukrainian Relations. On Romantic or Naive  
(or Dilettante?) International Legislation and Its Consequences**

This book review contains a summary of the publication: Fedinec Csilla – Tóth Norbert: *Romantic Legislation – Low-budget Practice: the Hungarian-Ukrainian Contractual Relationship*. Budapest: TK Institute for Minority Studies – L'Harmattan, 2022. 224 pp.