

KÜLLIKI KORTS

## Az állam és kisebbségek viszonya Észtországban

*Bevezetés*

Kelet-Európa újonnan függetlenné vált államainak közelmúltbéli történetét beárnyékolják azon konfliktusok, amelyek a demokrati- zálás irányába tett lépések és az új politikai elitek nacionalizáló politikája között feszülnek. A kommunista föderációk utódállamainak többsége nemzetállamként határozta meg önmagát, amely egység valóban a modern világ standard politikai alakulata. A *nemzetállam* azonban az állam ellentmondó eszméit vegyíti: az államot, mint résztvevői társadalmat, ahol a hatalom az összes emberre kiterjed, illetve az államot, mint az „uralkodó nemzet védelmezőjét”. Ahhoz, hogy e két eszme között elemzői szinten különbséget tegyünk, kölcsönvehetjük Charles Tilly-től a „nemzeti állam” alternatív fogalmát<sup>1</sup>. Noha ő maga egy fordított definíciót használ, a következő írásban a nemzetállamot az állampolgárok államaként határozzuk meg, ahol az állam legitimációja az összes e területen lakó emberből vezethető le. A nemzeti államot olyan államként definiáljuk, amelyet egy konkrét nemzet védelmére hoztak létre, amelynek tagjait erős nyelvi, vallási vagy/és kulturális identitás köti össze.

Noha az elemzés szempontjából megkülönböztethetők, e két eszme a való életben gyakran egymást kiegészítve működik. A modern állam fejlődésével foglalkozó kutatók is ezt állítják. Definíciójuk szerint, a nemzetállam és a nemzeti állam eszméjét nem lehet tisztán megkülönböztetni. Almond és Powell például a modern államok fejlődésében különbséget tett az államépítés

---

1 Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975; Charles Tilly *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992*. Cambridge: Blackwell, 1992.

– mint a (hatalmi) „behatolás és az integráció” – és a nemzetépítés – a „lojalitás és elkötelezettség” – kihívásai között:<sup>2</sup>

Államépítés történik, mikor a politikai elit olyan struktúrákat és szervezeteket hoz létre, amelyek a társadalomba való „behatolás” révén elősegítik a társadalom viselkedésének szabályozását és erőforrásainak nagyobb mérvű elvonását... A nemzetépítés a politikai fejlődés kulturális szempontjait hangsúlyozza, az elkötelezettség és lojalitás áthelyezését a kisebb törzsektől, falvaktól a nagyobb központi politikai rendszerekhez.

A nemzetállam, mint résztvevői állam eszménye magától értetődően feltételezi a lakosság bizonyos homogenitását is. Így történelmük során az erőteljes alapokon nyugvó államok mindegyike folytatott nemzetépítést, ezáltal pedig elősegítette az egységes polgári kultúrán alapuló lojalitás erősödését, amely a legtöbb esetben egy uralkodó etnikum körül szerveződött, s így implicite magában foglalta a nemzeti állam eszméjét.

Ez az írás a posztkommunista nemzetépítésben alkalmazott elvekre, illetve az államépítés azon elemeire koncentrálna, amelyeket e cél megvalósítására vesznek igénybe. Ebből a szempontból azonban az államépítés népszerű definíciója – az „intézményi” és „infrastrukturális” terjeszkedésen keresztüli hatalombehatolás és integráció folyamata – túlzottan történelemfüggőnek bizonyul, de hasznos utalásokat tartalmaz a modern állam természetére és működésére vonatkozóan. Michael Mann jellemzése szerint a modern állam „infrastrukturális hatalma” a hatalom korábbi formáihoz viszonyítva növelte a társadalom feletti ellenőrzést. A modern állam ereje „abban a képességében rejlik, hogy ténylegesen behatol a civil társadalomba, és logisztikailag végrehajtja a politikai döntéseket az uralma alá tartozó területen.”<sup>3</sup>

Ez nem az állam túlnyomó hatalmát jelenti a társadalom fölött, hanem éppen ellenkezőleg, arra utal, hogy az állam pusztán a „civil társadalom erőinek eszközeként” működhet.<sup>4</sup> De azzal, hogy hatalmat a társadalom fölött a jogon és közigazgatáson keresztül gyakorolja<sup>5</sup>, az emberek mindennapi életének szervezésében jóval nagyobb szerepet játszik.<sup>6</sup>

2 Almond and Powell, *Comparative Politics: A developmental approach*, Boston: Little Brown, 1966, 35 lásd szintén, Tilly 1975; Michael Mann, *The Sources of Social Power, Vol.2.:The Rise of Classes and Nation States, 1760–1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

3 Michael Mann *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results In States in History*, John A. Hall (ed.) Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 113.

4 I.m., 114–115.

5 Mann 1993, 57.

6 Mann 1986, 114.

Eme meghatározás jelentőségét a jelen témára az adja, hogy hangsúlyozza az állam azon infrastrukturális és intézményi mechanizmusait, amelyekken keresztül a társadalom életének koordinációja történik. Ezen mechanizmusok közül talán a törvényhozás az, amely a legerőteljesebben behatol a társadalomba, de majdnem minden társadalmi intézményt kisebb vagy nagyobb mértékben az állam koordinál, így ezek érzékenyek az állami politikára. Rogers Brubaker például felsorol néhány szférát, ahol a nemzetépítés lefolytatható, ideértve a „nyelvpolitikát, az oktatást, a tömegtájékoztatást, az alkotmányos szimbolizmust, a nemzeti ikonográfiát, a bevándorlási politikát, az állami szektorban való foglalkoztatást és az állampolgársági jogszabályokat”<sup>7</sup>.

Brubaker valójában úgy írja le a posztkommunista nemzetépítés politikáit, mint nemzetiesítést, vagy a többségi nemzet politikai, illetve kulturális érdekeinek előtérbe helyezését.<sup>8</sup>

A többségi nemzetet az állam legitím „tulajdonosának” tartják, mely állam a többségi nemzeté és a többségi nemzetért van. Annak ellenére, hogy a többségi nemzet „saját” állammal rendelkezik, mégis gyengének tartják az államon belüli kulturális, gazdasági vagy demográfiai pozícióit. Ezeket a gyenge pozícióit úgy tekintik, mint azon diszkrimináció örökségét, melyet a nemzet elszenvedett mielőtt függetlenségét megszerezte volna. És ezekre hivatkoznak, amikor olyan kiigazító vagy „kompenzációs” projekteket kell igazolni, amelyek az államhatalmat használják a többségi nemzet speciális érdekeinek kiszolgálására.

Ebben az elméleti modellben a nemzetiesítő állam szemben áll a nemzetépítés másik két modelljével: egyrészt a civil modellel (amikor az állam állampolgárságot ad mindenkinek, ám figyelmen kívül hagyja az etnicitást), másrészt pedig a bi- vagy multinacionális modellel (amikor két vagy több többségi nemzet létezik, és ahol az állampolitikákban intézményesítik az etnicitást).

Ez a felosztás elméletileg kapcsolódik Brubakernek az állam és az állampolgárság intézménye közötti összefüggésekre vonatkozó teóriájához.<sup>9</sup> A nemzetállam klasszikus definícióján túl, mely a nemzetállamot egy behatárolt területen belüli adminisztratív és döntéshozó szervezet-

7 Rogers Brubaker. *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a, 106

8 Rogers Brubaker. „Myths and Misconceptions in the Study of Nationalism”. In *The State of the Nation. Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, John A. Hall (ed.) Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 227.

9 Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany* Cambridge, MA: Harvard University Press 1992

ként írja le, a tagszervezetként való alternatív megközelítését is javasolja. Ebből a szempontból az állampolgárságot úgy tekinthetjük, mint amely „határként” vagy „társadalmi zárként” működve létrehozza az emberek egy bizonyos privilegizált csoportját, amelyet különleges, szent kötelék fűz az államhoz (és csak ehhez az államhoz, így az exkluzivitás két szinten működik), ugyanakkor kizárja a többieket, akik csak akkor juthatnak hozzá a tagsághoz, ha bizonyos kritériumoknak eleget tesznek. Ez az állampolgárság kérdését áthelyezi az államépítés szférájából (érdekpolitika) a nemzetépítésébe (identitáspolitika). Brubaker szerint a határ meghúzásának módja kifejezi a „különböző nemzeti önmeghatározásokat, amelyek mélyen gyökereznek a politikai és kulturális földrajzban, és amelyeket egyes történeti helyzetek különösen felerősítenek.”<sup>10</sup>

Az állampolgárság intézménye valóban az állam egyik legvilágosabb eszköze a „nemzet” határainak kijelölésére. Azonban ezt nem helyénvaló meghatározó elemként használni a posztkommunista társadalmak nemzetépítésének bonyolult folyamatában. Egy állam konkrét politikáinak vizsgálatakor a kisebbség-többség helyzetét különböző hangsúlyokkal szabályozó politikák bonyolult tárházát találhatjuk. A liberális állampolgársági törvényt például „ellensúlyozni” lehet az újonnan jöttek tartózkodási engedélyére vonatkozó nyelvpolitika szigorú szabályaival vagy rigorózus alapelvekkel, a binacionális állam pedig közömbös lehet más etnikai kisebbségekkel szemben. A nemzetiesítés fokát nem lehet egyetlen indikátorral bemérni.

Brubaker egy másik írásában jogosan állította, hogy a posztkommunista országok mind nemzetiesíteni fognak „valamilyen mértékben és formában”.<sup>11</sup> A különböző országok nemzetiesítő politikái nemcsak mértékükben térnek el, hanem abból a szempontból is, milyen területekre koncentrálnak. A posztkommunista országok sajátos nemzetépítő politikái úgy tűnik, hogy nem az uralkodó eliteknek a „nemzetállami” vagy a „nemzeti állam” eszméhez való erősebb vagy gyengébb kötődéseinek a termékei. A demokratikus alapelvekre irányuló elkötelezettség, melyet a függetlenség-

<sup>10</sup> Brubaker 1992, 310.

<sup>11</sup> Rogers Brubaker, *Nationalising States in the old, “New Europe” and the New. *Ethnic and Racial Studies* 19, no.2, (1996b): 433. Ő maga két ideáltípust állapít meg, Franciaországot, amely az állampolgárokat „territoriális közösségnek” tekinti, és a kulturális asszimilációval együtt járó politikai befogadást gyakorolja; illetve Németországot, ahol a nemzet eszméje először kulturális, majd politikai, az állampolgárokat „leszármazottak közösségének” tekintik, az állampolgárság pedig megkülönböztető és restriktív a bevándorlókkal szemben.*

párti mozgalmaktól örökölték, vagy még inkább annak a gyakorlati szükségessége, hogy az állammodellt a meglévő demográfiai realitáshoz igazítsák, valóban létező tényezők: igaz, másodlagos összetevők, ám fontosságuk remélhetőleg növekedni fog.

Kifejtésre kerül majd, hogy inkább azok a meglévő többség-kisebbségi kapcsolatok játszottak meghatározó szerepet, amelyeket a kommunista föderációtól örökölték. A nemzetiesítő politikák „mértékét” az szabta meg, hogy a nemzeti állam eszméje mennyire volt már megalapozva az állami intézményeken belül. Azon országokban, ahol az új nemzeti elitnek a többségi nemzetre irányuló nagyobb fenyegetést előfeltételeztek, erőteljesebb nemzetiesítő intézkedések kerültek foganatosításra, ahol pedig a nemzeti államot konszolidáltabbnak érezték, a meglévő politikai keretek működhettek tovább. A nemzetiesítő politikák hangsúlyai feltehetően attól függnek, hogy mit tekintenek a többségi nemzet jóléte szempontjából „érzékeny területeknek.” Ezek viszont a nemzeti azonosulás történelmileg meghatározott alapszimbólumaihoz kapcsolódnak.

Továbbá ez nem pusztán a politikai elit percepciójának a kérdése. Az állampolgárság területén és más kritikus kérdésekben döntéseiknek a többségi nemzet tagjainak egyetértésével kell rendelkezniük, akiknek a nemzeti állam helyreállításának eszméjéhez való elkötelezettségük még erősebb lehet.

A következő írásban elemzésre kerül az ész állam néhány olyan törvényi intézkedése, amelynek célja, hogy újra meghatározza a szovjet periódus alatt létrejött többségi-kisebbségi viszonyt. A kommunista rendszer összeomlásának küszöbén Észországban különösen erős civil mozgalmak jelentek meg, amelyek szilárd alapot képeztek ahhoz is, hogy a független államépítés következő szakaszában a demokratikus alapelveket megvalósíthassák. Az első tíz év nemzetépítésének politikái azonban meglehetősen etnokratikusnak bizonyultak, így a legkeményebb nemzetiesítő intézkedéseket az állampolgárság és a nyelvpolitika területén gyakorolták. A különböző államok kereteiben ezek a szférák – a *nyelvről, a kultúráról és a területről* van szó – megfelelnek azon kulcsfontosságú vonatkozásoknak, amelyeken a nemzeti azonosulás a nemzetépítés története folyamán alapult. A nemzetiesítő politikák szigorúságára magyarázat lehet, hogy ezek az országoknak a szovjet időszak alatt drasztikusan megváltozott etno-demográfiai helyzetére adott válaszok voltak, és ehhez társult a „többségi nemzet” kicsinysége, s az ebből eredő sebezhetőség erős tudata.

*Történelmi háttér*<sup>12</sup>

A mai észt államiság természetét meghatározó eszmék kétségtelenül mélyen ágyazódnak a történelembé. A 13. századtól az észt paraszti népesség fölélt, különböző államok közigazgatása révén a német nemesség uralkodott. A 19. században a mai Észtország területét az Orosz Birodalom két balti tartományára osztották fel. Ezen területeket Oroszország Svédországtól hódította el a 18. század elején, de megőrizte a németek uralta kulturális és közigazgatási autonómiát. Az észt nyelvet csak az általános iskolákban tanították, amelyet a 17. században a svéd uralom alatt elég jól intézményesítettek. A nemzetileg elkötelezett elitek a 19. század második felében kezdtek az észt nyelv oktatási lehetőségeinek kiterjesztésébe. Ennek tetőpontja volt az a pénzgyűjtés, amelyet egy észt nyelvű középiskola megnyitására szerveztek. A vidéki lakosság körében ez nagy vonzerőt gyakorolt, de végül a század utolsó évtizedeinek fokozott oroszosító politikája leállított. Később, az 1905-ös forradalom után a politikai önkifejezés szélesebb lehetőségei közepette a fő politikai kérdés az etnikai arányoknak jobban megfelelő balti tartományok határainak újra kijelölése lett. Ez végül csak 1917-ben következett be az Ideiglenes Kormány rendelete nyomán, mely együtt járt az autonómia jogával is.

Az orosz és német csapatok közötti politikai vákuumban, 1918-ban kikiáltották az Észt Köztársaságot, és húsz év alatt nagy erőfeszítéseket tettek a lakosság oktatási színvonalának emelésére. 1920-ban az észtek a lakosság kb. 85%-át tették ki, míg az oroszok, németek, svédek és a zsidók alkották a legnagyobb kisebbségeket. Az 1920-as alkotmány megalkotta a kisebbségek kulturális önkormányzatának alapelvét, amely lehetővé tette, hogy minden kisebbség saját iskolákat létesítsen és használja a nyelvét a közigazgatásban. A németek és a zsidók valóban kihasználták a kulturális autonómia lehetőségeit; a svédek és az oroszok kompakt településeken éltek, és jogaikat a helyi önkormányzaton keresztül tudták érvényesíteni. A kisebbségek parlamenti képviselőit a választási törvények biztosították.

Az 1940-es szovjet megszállás és a rákövetkező 2. világháború jelentős változásokat okozott a lakosság összetételében. A német megszállás alatt a németeket Hitler hazatelepítette, a svédek pedig Svédországba evakuálták.

12 Részletesebb információért lásd pl. Rein Taagepera, *Estonia. Return to Independence* (Westview Press: Boulder, 1993); Romuald Misiunas and Rein Taagepera, *The Baltic States. Years of Independence 1940–1990* (London: Hurst & Company, 1993 /1983/); and Kristian Gerner and Stefan Hedlund, *The Baltic States and the End of the Soviet Empire* (London: Routledge), 1994.

Az Oroszország javára történt határváltoztatásokkal együtt, az észtek aránya a nagy háborús veszteségek dacára a lakosság – mely 1945-ben kb. 1 millió volt – 95%-át tette ki. Az extenzív iparosítás és a központilag szabályozott munkaerő mozgás politikája eredményeképpen a nem-észti lakosság aránya a háború utáni években 38%-ra növekedett (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat. *Észtország lakosságának etnikai összetétele, 1989, 2000.*<sup>13</sup>

	1989	2000	1989 (%)	2000 (%)
Észtek	963 281	939 310	61,5	65,3
Oroszok	474 834	403 925	30,3	28,1
Ukránok	48 271	36 467	3,1	2,5
Beloruszok	27 711	21 125	1,8	1,5
Finnek	16 622	12 762	1,1	0,9
Zsidók	4613	2275	0,3	0,2
Tatárok	4058	3232	0,3	0,2
Németek	3466	1228	0,2	0,1
Lettek	3135	2638	0,2	0,2
Lengyelek	3008	2290	0,2	0,2
Litvánok	2568	2188	0,2	0,2
Más nemzetiségek	14095	11757	0,9	0,8
Összesen	1 565 662	1 439 197	100,0	100,0

Forrás: 1989-es népszámlálás; Statistical Yearbook 2000. Estonian Statistical Office

A szovjet nemzetiségi politika lehetőséget biztosított az orosz nyelvű intézményeknek, a Szovjetunió egész területén egyúttal elősegítette az orosz nyelv tanítását. Az Észt Szovjet Szocialista Köztársaságban, mint minden szovjet tagköztársaságban, létrehozták az orosz nyelvű oktatási intézmények teljes spektrumát, és ezt kétnyelvűséggel egészítették ki, amit minden nem-orosz nemzetiségűtől elvártak. Az oroszok a hivatalos igazgatásban egyre nagyobb arányban jelentek meg, akiknek többsége soha nem kellett szembeülni az észt nyelv megtanulásának szükségességével. A nem-orosz bevándorlóknak azonban nem volt joguk anyanyelvi oktatási vagy más intézmé-

<sup>13</sup> Ez az adat változhat, mivel a 2000. évi népességszámlálás eredményei (nem állnak még teljes mértékben rendelkezésre) jelentősen eltérnek a jelenleg használatos éves kalkulációktól.

nyek létrehozására, ez pedig az összes nemzeti csoportnak az orosz nyelvű közösségbe való viszonylagos nyelvi beolvasztásához vezetett (lásd a 2. táblázatot.)<sup>14</sup>

2. táblázat. *Észt és orosz nyelvismeret az etnikai csoportokban, 1989 (%)*.

	<i>Észt nyelvismeret</i>		<i>Orosz nyelvismeret</i>	
	<i>Oroszok</i>	<i>Többiek</i>	<i>Észtek</i>	<i>Többiek</i>
Összesen	15,0	19,5	34,6	89,9
Városi	13,6	15,9	42,1	92,1
Vidéki	30,4	41,4	23,7	76,4
Tallinn	15,6	13,7	47,2	92,9
Ida-Virumaa	17,6	26,1	42,9	88,4

*Forrás:* Népszámlálás, 1989, Észt Statisztikai Hivatal

Az összes többi szovjet tagköztársasággal szemben itt a helyi politikai elit egyik sikere az volt, hogy meg tudták őrizni a minden szintű észt nyelvű oktatási rendszert. Noha a hatalom ezt elkendőzte, 1980-ban volt az első nyílt megmozdulás. Ez főleg középiskolás diákokat érintett, és az váltotta ki, hogy az oktatási minisztérium az iskolai tantervekben az orosz nyelven történő tanítás növelését tervezte.

Az orosz nyelv részaránya a hivatalos igazgatásban és kommunikációban folyamatosan növekedett. A növekvő demográfiai és nyelvi nyomás volt úgy az első nyilvános tüntetések témája, mint az 1980-as évek végi és 1990-es évek eleji függetlenségi mozgalmak rugója, míg 1991-ben a függetlenség helyreállításában csúcsondott ki.

### *A függetlenségi mozgalmak két trendje*

A késő 80-as évek politikai mozgalmak az etnikai elnyomás eredményeképpen bontakoztak ki, és a szovjet elnyomást az etnikai elnyomással azonosították. Ekkor a szovjetellenes és függetlenségi mozgalmak két irányzatot hoztak létre. Ez a törés a független állam építésének következő időszakában is lát-

<sup>14</sup> Észtországban az 1989-es népszámlálás kb. 100 nemzetiséget azonosított. Az etnikai sokszínűség indexe (0,53 1989-ben) Észtországot az európai országok között a legfelső szintre helyezi.



ható volt. Először a Népi Front jelent meg, melyet 1988 áprilisában hoztak létre. A Népi Front a gazdasági autonómia és függetlenségbe való fokozatos átmenet mellett szállt síkra. Kezdetben a mozgalom a politikai és gazdasági autonómia kivívását jelölte meg céljaként, később ezt újraértékelve, az újonnan megnyílt politikai tér általános radikalizálódása miatt már a teljes függetlenséget kívánta elérni. Ezt a radikalizálódást képviselte egy másik politikai mozgalom, az Észtt Állampolgárok Bizottságai (ÉÁB), melyet 1989-ben alapítottak. Az ÉÁB-t a háború előtti független köztársaság polgárainak egyesületeként szervezték meg, s célja az volt, hogy az Észtt Köztársaságot az állampolgárok helyi mozgósításán keresztül eredeti határai között visszaállítsa. A mozgalom a szovjet rezsimit nyilvánosan illegálisnak minősítette, és síkra szállt az Észtt Köztársaság eredeti határai helyreállítása mellett, ahogy ezt a Szovjet–Oroszország és Észttország közötti Tartui Békeszerződés meghatározta. Így az alapvetően eldöntendő kérdés az volt, hogy a függetlenséget egy új köztársaság kiáltásán keresztül, vagy a kontinuitás elvére támaszkodva a „régii” visszaállítására révén kellene megvalósítani (arra alapozva, hogy az 1940-es szovjet megszállást nemzetközileg soha nem ismerték el).

A két mozgalom társadalmi bázisának magja eltérő volt. A Népi Frontot a kulturális és tudományos elit tagjai vezették, akik közül sokan korábban a Kommunistá Párt tagjai voltak. Az Állampolgárok Bizottságait korábbi ellenzékiek, az értelmiség bizonyos csoportjai, akik azóta marginalizálódtak, valamint külföldön élő észtek vezették.<sup>15</sup> Mindkét politikai mozgalom tömeges támogatással rendelkezett; sokan valójában mindkettőben aktívan részt vettek. 1990 márciusában a Népi Front nyerte el a parlamenti többséget az Észtt Legfelsőbb Tanácsban. Az Állampolgári Bizottságoknak 600 000 állampolgársági igazolványt sikerült kiosztania az 1940 előtti állampolgároknak és leszármazottjaiknak. A mozgalom a „nem-állampolgárokat” is arra ösztönözte, hogy folyamodjanak állampolgárságért, és így mutassák ki támogatásukat a függetlenségért folyó harcban. Úgy tartják, hogy hozzávetőlegesen 60 000 ember így is tett. 1990-ben megválasztották az Állampolgári Bizottságok képviselői testületét, az Észtt Kongresszust, amely számos államközpontú helyreállító tevékenységet kezdeményezett.

Bár mindkét mozgalom kiállt a demokratizálódás és a névleges nemzet helyzetének javítása mellett, a hangsúlyokat máshová helyezték. Ruutsoo a Népi Front (NF) hegemónikus elképzelését társadalomközpontúnak írta

15 Rein Ruutsoo. *Transitional Society and Social Movements in Estonia 1987–1991. Proc. Estonian Acad. Sci. Humanities and Social Sciences*, 1993, 42, 2, 206

le, melynek fő célja a civil társadalom fejlődésén alapuló demokratikus Észt Köztársaság létrehozása. Az Állampolgári Bizottság viszont etatista ideológiát fejlesztett ki, mely az Észt Köztársaság visszaállítására irányult a régi állami keretek között, s így államfelfogása állam-központú és etnokratikus volt. Elmondható, hogy az NF az új állam létrehozásának nemzetépítő aspektusát, míg az Észt Kongresszus az államépítőt hangsúlyozta.

Az első politikai akciókra azon tömegmozgalmak nyomása révén vagy alatt került sor, melyek az etnikai vonalak mentén jelentkező feszültségeket is jelezték. Már azelőtt, hogy a kommunista párt uralkodó státuszát kiiktatták volna a szovjet észtországi alkotmányból, a Legfelső Tanács elfogadott egy új Nyelvtörvényt, amely hivatalos nyelvvé tette az észtet, az oroszot pedig a köztársaság második leggyakoribb nyelveként jegyezte. Ez a törvény jogot biztosított az állampolgároknak ahhoz, hogy észt nyelven kapjanak közigazgatási segítséget és szociális szolgáltatásokat. 1989 augusztusában egy másik törvényt is elfogadtak, mely a helyi választásokban való részvételt állandó lakhelyhez kötötte.

Erre az össz-szövetségi gyárak tiltakozó sztrájkjai feleltek, melyeket az ezen üzemek vezetői által irányított Dolgozói Közösségek Egyesült Tanácsa szervezett. Az össz-szövetségi minisztériumok által központilag igazgatott gyárakban a munkaerő szinte kizárólag nem-észtekből állt. Ezek a hatékonyan szervezett, a gyárak vezetői által irányított dolgozói kollektívák adták az „Intermovement” *peresztrojka*-ellenes mozgalom támogatásának forrását.

Ezen incidensek jelezték az észt és orosz nyelvű közösségek kezdeti elidegenedését is. Míg az észtek többsége aktívan kapcsolódott az újonnan megnyílt politikai térhez, a nem- észtek többsége nem szervezte meg magát. Bár létrejött néhány kisebb demokratikus szervezet, és néhány nem-észt is részt vett a Népi Frontban, hasonló nagyságrendű tömegmozgalmat nem hoztak létre.<sup>16</sup> Az „Intermovement”, noha tömörítette körülbelül a nem-észt lakosság egyharmadát, csak annyiban volt sikeres, hogy az etnikai csoportok között általános bizalmatlanságot keltett, és a szovjet rezsimet az orosz uralommal azonosította.

A két reprezentatív testület – a Legfelső Tanács, melyben a Népi Front volt többségben, illetve az Észt Kongresszus (megjegyzendő, a két szervezet között átfedés is volt 18 személy tagsága révén) – között 1991 augusztusáig folytatódott a harc az erősebb legitimitációért, amikor is a moszkvai puccs sietette, hogy a Legfelső Tanács függetlenségi nyilatkozatot tegyen. Észtország függetlenségét a „helyreállító modell” szerint nyilvánították ki, ugyanis

<sup>16</sup> Ruutso, 211.

a meghatározó észti politikai erők szerint nem egy új állam jött létre 1991-ben, hanem az 1940 előtti Észti Köztársaság került helyreállításra. Ezen aktus révén, a nemzetközi joggal teljes összhangban, az Észti Köztársaság szovjet megszállását is törvénytelennek nyilvánították.

### *A helyreállított függetlenség utáni államépítés*

Az 1991. augusztusi függetlenségi nyilatkozat bevezette a politikai döntéshozatal azon periódusát, mely a legkövetkezetesebben használta a restaurációs elvet. Az államépítés egyik legmélyrehatóbb lépése az alkotmány elfogadása volt. Nem sokkal a függetlenségi nyilatkozat után létrehozták az Alkotmány Bizottságot, melynek komoly kihívást jelentő feladata volt az alkotmány kidolgozása, s így az új állam működését befolyásoló alapszabályok meghatározása. Mivel mindkét képviselői testület tagjai részt vettek, a Bizottság munkálataiban, ez eszközül szolgált arra is, hogy felülkerekedjenek azoknak az egymásnak ellentmondó igényeknek, amelyeket a Legfelső Tanács és az Észti Kongresszus támasztott a hatalom iránt. Az új alkotmányról szóló népszavazást 1992. június 28-án tartották. A Népi Fronti, és az Észti Kongresszus politikai döntése is az volt, hogy szavazatjogot csak az 1940 előtt észti állampolgárok, illetve ezek leszármazottai kaphatnak.

### *Az Alkotmány*

Az Észti Köztársaság alapító elveit az alkotmány preambuluma foglalja össze, és ezek a következőképpen hangzanak:

Rendületlen hittel és tántoríthatatlan akarattal biztosítja és fejleszti az államot, mely az észti népnek a nemzeti önrendelkezés iránti, 1918. február 24-én kikiáltott elidegeníthetetlen jogán alapul, mely a szabadságon, igazságosságon és törvényen alapul, és amely a belső és külső békét szolgálja, valamint biztonságot nyújt a társadalmi fejlődéshez, illetve a jelen és jövő generációk általános jólétéhez, amely által az észti nemzet és kultúrája megőrzését minden korban biztosítja.

Eszerint az alkotmány, legalábbis retorikai szinten, megalapozza mind a restaurációs elvet – a világháborúk közötti időszakkal való jogfolytonosság –, mind a nemzeti állam eszméjét, mivel az államot egy bizonyos nemzet védelmére hozzák létre.

Figyelembe véve a kora kilencvenes évek észtországi politikai légkörét, az új alkotmány bevezetését úgy is lehet továbbá értelmezni, mint a tiszta restaurációs elvtől való eltérést. Az észtt állampolgárok legradikálisabban restaurációpárti irányzata erőteljes kampányt indított az új alkotmány ellen, és alternatívaként azt javasolta, hogy újra vezessék be az 1937-es alkotmányt,<sup>17</sup> ahogyan ez Lettországbán is történt. Jól illusztrálta ezt, hogy az ötletet a lakosság nagy része, míg az új alkotmányt csupán egy kis többség támogatta, valamint az, hogy a később, az ugyanebben az évben tartott első parlamenti választások során a legradikálisabb erők jelentős népszerűségnek örvendhettek.

Az alkotmány preambuluma retorikai meghatározásain túl a szöveg főrésze is tartalmaz néhány alapelvet, melyek a nemzeti állam eszméjét képviselik. Észtországot politikailag egységes államként definiálják. Az észtet határozzák meg az Észt Köztársaság hivatalos nyelveként. Ezenfelül pedig minden észtt jogot nyer arra, hogy letelepedjen Észtországbán.

Az alkotmány bevezeti a kisebbségpolitika alapelveit is. A két világháború közötti időszak tapasztalatainak szellemében az etnikai kisebbségek jogot kaptak arra, hogy kulturális autonómiát hozzanak létre. Továbbá, azon helységeken, ahol az állandó lakosok többségét valamely etnikai kisebbség teszi ki, mindenki jogot nyert arra, hogy a helyi önkormányzattal és ennek képviselőivel e kisebbség nyelvén kommunikáljon. Az etnikai kisebbségek jogot kaptak arra is, hogy anyanyelvű oktatási intézményeket alapíthassanak.

Ezen klauzulák tényleges hatása azonban csak más alapvető fontosságú törvényekkel összefüggésben mérhető fel.

### *Állampolgársági törvények*

Az állampolgársági alapelveket már az alkotmányról tartott népszavazás előtt törvénybe iktatták. 1992 elején az 1938-as állampolgársági törvény kissé módosított változatát iktatták újra törvénybe. Ez azt jelentette, hogy a háború előtti köztársaság állampolgárai és leszármazottjaik automatikusan állampolgárságot kaptak. Minden más lakost külföldi személynek, vagy hontalannak tekintettek, és nekik honosítási folyamaton kellett keresztül menniük. Ezt a döntést azonban hosszú vita előzte meg, mely 1989 óta zajlott a Népi Front és az Állampolgári Bizottságok között. A két mozgalom közötti vita arról, hogy milyen alapelveken kell helyreállítani Észtország függetlenségét valójá-

17 Park, Andrus. Ideological Dimension of the Post-Communist Domestic Conflicts. Proc. Estonian Acad. Sci. Humanities and Social Sciences, 1995a, 44, 3, 289.

ban meghatározta az állampolgárság kérdéseiről alkotott nézeteiket is. Ezek a zéró-opciótól a honosítás opciója nélküli restitucióig íveltek.<sup>18</sup>

A honosítás követelménye volt a két éves folyamatos helyben lakás (1990 márciusától kezdve) az állampolgárságért történő folyamodás előtt és egy év helyben lakás a folyamodás után, valamint az észti nyelv ismerete 1,500 szavas szinten. A további egy éves várakozás időszak követelménye az összes nem-észti kizárta az alkotmányról szóló szavazásból és az 1992-ben tartott első parlamenti választásból.

Ennek a döntésnek a legitimitását mutatta azonban az észti etnikumúak számára az alkotmányról történő népszavazás is: ekkor a résztvevők (nem túlnyomó) többsége azon további javaslat ellen szavazott, mely szerint a már honosításért folyamodott nem-észtek szavazhassanak a parlamenti választásokon. Ezt akkor a többségi nemzet körében a nem-észteknek a frissen függetlenné vált állammal szembeni lojalitásának megkérdőjelezéseként is lehetett értelmezni, melyet az „Intermovement” nyílt konfrontációi csak tovább mélyítettek.<sup>19</sup>

1993-ban azonban a törvényt érdekesen módosították. Minden nem-állampolgár (leszármazottakkal együtt), aki korábban állampolgárságért folyamodott az Állampolgári Bizottságokon keresztül lehetőséget kapott a honosításra a lakhelyi és nyelvi követelmények teljesítése nélkül.<sup>20</sup> Ez jelzi, hogy a lojalitást ez az aktus az összes többi bizonyíték fölé helyezte, mely a részvételre való alkalmasságot volt hivatott eldönteni.

1995-ben új állampolgársági törvényt hoztak, mely öt évre hosszabbította meg a megelőző tartózkodási kötelezettséget (ez nem érintette azokat, akik folyamatosan Észtországban tartózkodtak 1990 előtt), bevezette az alkotmány idevágó paragrafusaira és az állampolgársági törvényre vonatkozó tesztet, illetve Észtország alkotmányos rendjére teendő hűségnyilatkozatot. Így az észti politikai közösségbe történő integrációt vagy „szocializációt” elsősorban negatív szankcionáláson keresztül kísérelték meg elérni, és ezt az egyén, s nem az állam feladatául szabták meg. Az alacsony hatékonysággal szembeállítva viszont a hivatalos magatartás jelentősen megváltozott az állami integrációs program elindításával az 1990-es évek végén. Azonban ez még – egy kis

18 Marju Lauristin and Peeter Vihalemm. Recent Historical Developments in Estonia: Three Stages of Transition (1987–1997) In *Return to the Western World*, edited by Marju Lauristin and Peeter Vihalemm. (Tartu University Press: Tartu, 1997), 90.

19 Lásd Lauristin and Vihalemm, 90–97, 103.

20 Anna Jonsson. *Nationalising State-Building and Language, The Case of Estonia*, Arbeitssrapporter/WP 50. Department of East European Studies, Uppsala, 1999, 23.

változtatástól eltekintve, amely az EBESZ nyomására a hontalan szülők 1992 után született gyermekeinek állampolgárságot adományozott – nem érintette az állampolgársági politikákat. Ezenfelül, a megfelelő szocializáció „bizonyítékát” néhány esetben más módon is meg lehet szerezni, például a törvény megadja annak a lehetőségét, hogy állampolgárságot adományozzanak „különleges érdemek teljesítése” alapján, mely alatt azon teljesítményt értik, amely „hozzájárul Észtország nemzetközi hírnevéhez a kultúrában, a sportban vagy más területeken.”

Az észti állampolgársági törvény hivatalosan nem diszkriminál etnikai alapon, és még liberálisabb is, mint a legtöbb ország hasonló törvénykezése.<sup>21</sup> Az alkalmazása körüli különleges körülmények azonban olyan helyzetet teremtettek, amelyben a lakosság jelentős része nem volt képes teljes politikai részvétel megszerzésére.

### *Idégenrendészeti politika*

Az állam és a nem-észtek közötti bizonytalan és nyugtalanság által átszőtt kapcsolatokat az 1993-as külföldiekre vonatkozó törvény szabályozta. Ez állandó tartózkodási engedélyt biztosít azon személy számára, aki öt éves ideiglenes tartózkodási engedéllyel bírt, s ebből az időből legalább három évet ténylegesen Észtországban töltött. Először a nem-állampolgároknak ideiglenes tartózkodási engedélyért kellett folyamodniuk, amelyeket fokozatosan cserélnek ki állandóakra.

Általánosságban, az állampolgárságon keresztül megszerzett privilégiumok elsősorban a politikai szférát érintik. A nem-állampolgárokat kizárják az általános választásokon való szavazásból, és nem is választhatóak a parlamentbe vagy a helyi képviselői testületekbe. A nem-állampolgárok nem lehetnek politikai pártok tagjai, és nem vállalhatnak munkát a közigazgatásban sem. Ezekon a korlátozásokon túl, az állandó tartózkodási engedéllyel rendelkezők, függetlenül az állampolgárság meglététől, minden társadalmi és gazdasági garanciát és privilégiumot élvezhetnek. Ezenfelül, az állandó lakosok szavazati joggal is rendelkeznek a helyi választásokon.

Ez is magyarázhatja azt a viszonylag alacsony érdeklődést, amelyet a nem-észtek tanúsítanak az állampolgárságért folyamodás iránt. A felmérések szerint (*lásd a 3. táblázatot*) az állampolgárság megszerzésére ösztönző mozgatórugókat – biztonság, bizonyos jogi státusz, munka lehetőségek –

21 Lásd pl. Park 1995a, 356.

már az állandó tartózkodási engedéllyel ki lehet elégtíteni. Az Orosz Föderációhoz vagy a FÁK-országok többi részéhez erőteljesebben kötődő emberek gyakran inkább az orosz állampolgárságot választották, hogy elkerüljék a vízumkötelezettséget. Egészen a közelmúltig a semmiféle állampolgársággal nem rendelkező személyeknek sem kellett vízumot kérniük, ami a két ország közötti utazást egyszerűbbé tette.

3. táblázat. *Az állampolgárság birtoklásának/megszerzésének indoka. Azon nem-észtiek aránya, akik a „nagyon fontos” választ adták. N=487*

<i>Az állampolgárság birtoklásának/megszerzésének indokai</i>	<i>%</i>
Több biztonság az Észtországban való életben	53
A jogi helyzet tisztázása	45
Könnyebb munkához jutás	41
A gyermeke jövőjének biztosítása	35
Érezni az államhoz tartozást	28
Jobb oktatás biztosítása a gyermeke számára	24
Könnyebb utazás biztosítása	22
Gazdasági helyzetének javítása	19
Munka szerzése az államigazgatásban	12
Általános választási jog megszerzése	11
Helyi választási jog megszerzése	11
A politikai és társadalmi életben való érvényesülés	7
Hadseregben való szolgálat lehetősége	5

*Forrás:* Integration Monitoring 2000, 28.<sup>22</sup>

A felmérések azt is kimutatták: az egyik fő oka annak, hogy olyan kevesen folyomdtak állampolgárságért az volt, hogy nem voltak képesek a nyelvvizsgálóhoz szükséges észt nyelvismeret elsajátítására. Azon személyeknek is csupán kevesebb, mint fele volt képes eleget tenni a nyelvre vonatkozó követelményeknek, akiknek sikerült állampolgárságot szerezniük (*lásd a 4. táblázatot*). Mostanáig a legsikeresebbek azok az akciók voltak, amelyek során nyelvi teszt nélkül adományoztak állampolgárságot. Az 1993-ban és 1994-ben hono-

<sup>22</sup> Marju Lauristin and Vetik, Raivo. *Integration Monitoring 2000*. Tallin: Institute of International and Social Studies, 2000.

sítottak legtöbbje az Észt Kongresszus támogatásáért cserébe megkapta az állampolgárságot. 1997-ben az új állampolgárok 74%-a olyan 15 év alatti gyermek volt, akiknek szüleit korábban honosították.

4. táblázat. *Az állampolgárság érdekében honosított személyek aránya, akik megfeleltek a nyelvi követelményeknek, 1993–1997*

	<i>Állampolgárságot szerzett</i>	<i>Megfelelt a nyelvi követelményeknek (%)</i>
1993	12318	15
1994	13661	25
1995	12412	64
1996	22537	74
1997	7098	26
Összesen	68026	47

Forrás: Hallik, 205<sup>23</sup>

A nyelvi kérdés azonban az észtek többsége számára az a téma, ahol a legkevésbé sem készek a kompromisszumra. A legutóbbi felmérések szerint, bár az észt nyelvű lakosság hozzáállása az állampolgárság kérdéséhez egyre liberálisabbá válik, a nyelv továbbra is a legérzékenyebb és legrugalmatlanabb téma marad.

### *Nyelvpolitika*

Általánosságban a nem többségi etnikai csoportok tagjainak mindennapi életét legerőteljesebben valójában a nyelvpolitika érintette.<sup>24</sup> A nyelvi jogszabályokat úgy lehetne jellemezni, mint kettős stratégiával rendelkező nemzet-építő politikát. Elsősorban, a nemzeti állam alapelveivel összhangban, kísérletet jelent a szovjet időszakból örökölt nyelvi erőviszonyok túlhaladására és az észt nyelv uralkodó pozíciójának biztosítására (helyreállítására) az állami igazgatásban, valamint az észtnyelvű eljárás garantálására az élet minden terü-

23 Klara Hallik. Language Policy as a Means of Inclusion and Exclusion. In *Integracija un Etnopolitika*. Latvijas Universitates. Filozofijas un sociologias instituts, Jumava: Riga, 2000.

24 A nyelvi jogszabályok részletes áttekintésére lásd Jonsson 1999.



letén, mint pl. az állami és helyi közigazgatással való kommunikáció, a rendőrség, orvosok stb.

Másodsorban, ahogy azt az Integrációs Stratégia is sugallja, az észti nyelvet a polgárság „közös kulturális rétege” alkotórészének is tekintik, amely szükséges a „nemzetállam” politikai életképességéhez, s így megköveteli a kisebbségi lakosságtól a kétnyelvűséget.

Ezen célok megvalósítására való törekvés során ez a folyamat nem lehetett gördülékeny és sérelmektól mentes egy olyan helyzetben, ahol az orosz anyanyelvű lakosoknak több mint kétharmada nem beszéli az észti nyelvet. Ugyanakkor a törvényekbe foglalt korlátozások ösztönzőbb hatásúak voltak, mint a nyelv tanulásához nyújtott lehetőségek.

Az állampolgársági politikától eltérően, a nyelvi követelményeknek a társadalom minden területén komoly hatásuk volt. Az állampolgársági nyelvi követelményeken és az állami és helyi közigazgatási munkanyelven túl, nyelvi teszteket kellett sikeresen elvégezni bizonyos pozíciók, mint pl. tanár, orvos, rendőr, a szolgáltatási szektorban lévő munkahelyek elnyeréséhez. A nyelvi törvénykezés többségét valóban azzal a céllal tervezték, hogy védelmet adjon az észti nyelvnek, és biztosítsa további elterjedését az észti társadalomban. Például, az óvodai intézményekről szóló törvény az észti nyelvet nyilvánítja a hivatalos oktatási nyelvnek, azzal a megkötéssel, hogy a helyi tanács dönthet egy másik nyelv használatáról. De ezenfelül a törvény előírja, hogy minden helyi tanács köteles biztosítani, hogy minden gyermek észti nyelvű óvodába járhasson. Egyetlen más nyelv nem élvez ezzel egyenlő garanciát.

Mégis, a tényleges politikában bizonyos kompromisszumok elkerülhetetlenek voltak. Például, az oktatási törvény minden állami iskolában az észti nyelvet nyilvánítja oktatási nyelvnek, azonban a helyi önkormányzatoknak jogot biztosít arra, hogy oktatási nyelvként más nyelv használata mellett is dönthessenek.

A középfokú oktatással foglalkozó törvények a legellentmondásosabbak. Először 1993-ban az elemi és középfokú iskolákkal foglalkozó törvény nyilvánította az észti középiskolai oktatás kizárólagos nyelvét 2000-től kezdődően (bár ez nem vonatkozik a magánoktatásra). Az orosz nyelvű közösség és a nemzetközi közvélemény ellenzése miatt a határidőt 2007-re halasztották azzal a feltétellel, hogy akkorra az alapiskolákban történő észti oktatás biztosítja majd az elegendő tudást a tanulmányok észti nyelven történő folytatásához. További nyomás alatt, de nem feladva a fő alapelvet, az oktatás nyelvét úgy határozták meg, amelyen az oktatás 60%-a zajlik, s ezzel lehetőség nyílt egy rugalmasabb értelmezésre.

Időközben növekedett az orosznyelvű szülők aránya, akik gyermekeiket észtnyelvű iskolákba küldték, ezért napirendre került az oktatási törvények módosításának kérdése. A törvény 2000. évi módosítása jogot biztosít azon tanulóknak számára, akiknek nem észtnyelvű és észtnyelvű iskolákba járnak, hogy „anyanyelvüket tanulják és tanuljanak nemzeti kultúrájukról, szem előtt tartva a regionális sajátosságokat és az iskola tantervét.”

Szimbolikus szinten a nyelvkérdés iránti kompromisszummentes elkötelezettséget tekinthetjük a nemzetépítés történetéből hosszú távon adódó sajátosságok eredményének, illetve legfrissebb tapasztalatok következményének is. A nyelv vezető szerepet játszott a nemzetépítés történetében a korai nemzeti mozgalmak óta, mint az „észtnyelvű” nemzet alapvető azonosítója, az észtnyelvű az élet minden területére való behatolására pedig úgy tekintettek, mint a független időszak legfőbb vívmányára. Ebben az összefüggésben az oroszosító politikák természetesen komoly reakciókat váltottak ki. Ezt visszatükrözte az is, hogy a nyelvtudást választották a lojalitás azon legfontosabb mérőeszközének, amelyet az új állam iránt a leendő polgár hivatott tanúsítani. Erre mutatott rá például Lauristin és Vihalemm is: „az oroszok vonakodását az észtnyelvű tanulással szemben az észtnyelvű úgy értelmezték, mint egy olyan szimbólumot, mely a független Észtnyelvű és – a saját történelemmel, nyelvvél, kultúrával és államisággal rendelkező – észtnyelvű nemzet elismerésének hiányát fejezte ki.”<sup>25</sup>

Másrészt, a nyelvtörvényeknek elsősorban az észtnyelvű nyelvet védő mechanizmusként való működése reményt ad arra, hogy azokon a területeken, ahol „elegendő védelmet” valósítottak már meg, a rendelkezéseket ellentételezik majd. Ennek a tendenciának a megjelenését tükrözi az oktatási törvények utoljára idézett módosítása, ahol a védő mechanizmusokat megfordították. 2001 novemberében egy másik, a parlamenti képviselőjelöltekkel szemben állított nyelvi követelmények éjtésére irányuló törvényjavaslatot vitatott hevesen a parlament és a sajtó. Az EBESZ képviselői már évek óta szorgalmazzák ezt, és most az EBESZ észtnyelvű missziója befejezésének végső követelményként jelenik meg.

### *Kisebbségpolitika*

Észtnyelvű országban a kisebbségi csoportok tevékenységének szabályozását célzó politikák meglehetősen bonyolult szerkezetet mutatnak. A legszembetűnőbb a jogszabályok és tényleges gyakorlat között meglévő szakadék. A tényle-

25 Lauristin and Vihalemm, 119.

ges kisebbségi törvénykezés így mindeddig inkább szimbolikus természetű. Az alapjogokat illetően, hasonlóan bármely más modern nemzetállamhoz, az Észt Köztársaság alkotmánya általános jogot biztosít mindenki számára „etnikai identitásának megőrzésére.”<sup>26</sup> Továbbá, az etnikai kisebbségeknek joguk van önkormányzati intézmények alapításához,<sup>27</sup> és arra, hogy oktatási intézményeikben megválasszák az oktatási nyelvet.<sup>28</sup> Az alkotmány nem utal egyetlen specifikus etnikai közösségre sem.

A kisebbségi politikákat szabályozó legfontosabb törvény az Etnikai Kisebbségek Kulturális Autonómiájáról szóló törvény. Ebben a törvényben az etnikai kisebbségeket Észtország *állampolgárai*ként (kiemelés a szerzőtől) definiálják, akiket „régóta fennálló, erős és tartós szálak kötnek Észtországhoz.”<sup>29</sup> A kulturális autonómia joga megilleti a németeket, az oroszokat, a svédeket, a zsidókat és bármely más etnikai csoportot, amely legalább 3000 tagot számlál. Ezen rendelkezések valójában a háború előtti kisebbségpolitikák „folyamatosságának” jelzésére szolgálnak. Az 1925-ös törvény, amelynek mintájára alakították a jelen törvényt, kiváltképpen ezen etnikai csoportok számára készült. Valójában a svédek és az oroszok soha nem folyamodtak kulturális autonómiáért, mivel kompakt közösségekben élve képesek voltak hasonló jogokat gyakorolni a helyi tanácsokon keresztül.

A törvényben a kulturális autonómia alatt azt értik, hogy egy etnikai közösségnek joga van kulturális ügyei öngazgatásához (ideértve az oktatási, kulturális és vallási tevékenységek szervezését). Semmiféle különleges politikai jogban nem részesülnek, és a kulturális autonómiát sem lehet egy bizonyos területhez kötni. Jelenleg ez a törvény inkább szimbolikus értékkel rendelkezik, mivel eddig egyetlen etnikai közösség sem használta a kulturális autonómiához való jogát.

A német és svéd közösségek többsége valójában elhagyta Észtországot a 2. Világháború előtt vagy után, és a mai zsidó közösségnek sincs közvetlen kontinuitása a háború előttivel, az orosz közösség pedig többé-kevésbé „asszimilálódott a később jövőkébe”. Az intézményi keretek hiánya ugyanakkor nem akadályozta meg a kisebbségi iskolák alapítását (pl. zsidó iskolákét, bár tannyelvük orosz).

A jelen kontextusban, a kulturális autonómián keresztül biztosított kulturális és nyelvi jogok nem túl széleskörűek (csak a magánszférát érintik), s nem különböznek jelentősen az általánosan alkalmazottaktól sem. Példát le-

26 Az Észt Köztársaság alkotmánya, 49. cikkely

27 I.m. 50. cikkely

28 I.m. 37. cikkely, 4. bekezdés

29 Az Etnikai Kisebbségek Kulturális Autonómiájáról szóló törvény, 1. cikkely

het hozni erre az oktatás egyik legfontosabb kérdésének – az oktatás nyelve – területéről. A kulturális autonómiáról szóló törvény jogot biztosít a nemzeti kisebbségeknek arra, hogy anyanyelvi (magán)iskolákat alapítsanak. Ugyanakkor ezen iskolák működését a magániskolákról szóló törvény szabályozta már, amely előírja, hogy bármely magániskola tulajdonosa megválaszthatja az oktatás nyelvét. Elvben ez nem befolyásolja az állami finanszírozás mértékét, mivel az állam minden egyes tanulóra juttat egy bizonyos összeget, függetlenül az iskola típusától, ahova a tanuló jár.

Továbbá, a kultúra területén legalábbis, az orosz kisebbség nem tűnik olyanak, mint aminek komoly jogi védelemre lenne szüksége. Az orosz nyelvű kulturális intézmények, amelyeket hatékonyan hoztak létre a szovjet időszakban (pl. színház, rádióállomás, a nemzeti TV osztálya), észt partnerekkel egyenlő bánásmódban részesültek. Az oktatás területén is, amelyet hosszasan tárgyaltunk a megelőző bekezdésekben, a fő cél a meglévő orosz nyelvű oktatási hálózat reformja volt, annak érdekében, hogy ez beépüljön az észt oktatási rendszerbe (korábban ez az össz-szövetségi orosz iskolarendszer része volt, s mind a könyveket, mind a tanárokat a központi hatalom biztosította), valamint az észt nyelv bevezetése az orosz iskolákba, ahonnan ez gyakorlatilag hiányzott.

Úgy tűnik, hogy a törvény tervezésekor Észtország aktuális etnopolitikai körülményeit nem vették komolyan tekintetbe. Jelen formájában ez csak kicsiny és jól integrálódott etnikai csoportokra érvényes (egyik követelmény az állampolgárság). Valójában egy etnikai kisebbség van, amelyik a kulturális autonómia alkalmazása folyamatának kezdetén áll – a finn kisebbség. Az e lépés melletti érvük azonban pusztán az volt, hogy könnyítsék a bürokratikus papírmunkát kulturális társadalmuk ügyeinek intézése során.

### *A regionális politika kisebbségi kérdése*

Észtország közigazgatási felosztásának általános alapelveit nagymértékben meghatározza az ország kis mérete. Ahogy már jeleztük, az Alkotmány Észtországot egységes állammak nyilvánítja és nem tartalmaz területi autonómiára vonatkozó rendelkezéseket. A közigazgatási rendszer csak kétszintű: a helyi önkormányzatok – melyek a 15 megyében eloszló 42 városi és 205 vidéki önkormányzatból<sup>30</sup> tevődnek össze – és a központi kormány között

30 A folyamatban lévő regionális-közigazgatási reform jelentősen csökkenteni fogja a helyi önkormányzatok számát.

nincs középső közigazgatási szint.<sup>31</sup> A helyi önkormányzatok méretben jelentősen eltérnek egymástól, Tallinnban majdnem félmillióan élnek, míg a legkisebb vidéki településen csak 76-an.<sup>32</sup>

Azonban a különböző helyi önkormányzatok kompetenciája között nem tesznek különbséget. A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti hatalommegosztási modellek közül<sup>33</sup> az észti helyi önkormányzatok leginkább a dél-európai kölcsönös függőségi modellre emlékeztetnek, ahol a döntési hatalom határai nincsenek tisztán kijelölve és változnak is, valamint a helyi költségvetés bevételeit az adók meghatározott része és a központi költségvetésből folyósított garantált (bár változó) pénzügyi támogatás jelenti. A helyi önkormányzatoknak független költségvetése van. Mégis, a helyi önkormányzatok költségvetései az állami szektor általános kiadásainak mintegy 20%-át teszik ki<sup>34</sup>, ami meglehetősen magas centralizációt jelez.<sup>35</sup>

A helyi önkormányzatok felelnek a helyi ügyek intézéséért, mint például az alapoktatás és gyermekgondozás biztosítása, szociális ellátás, lakás- és kommunális ügyek, vízellátás, csatornázás, közüzemek, várostervezés, helyi tömegközlekedés, városi utak karbantartása. A közigazgatási rendszerben a megyei tisztviselők a központi kormányzat részét alkotják és a kormány által kinevezett megyei kormányzó az államot képviseli a megyében.

A kisebbségi lakosság életére leginkább a helyi önkormányzat gyakorol hatást az oktatáspolitikán keresztül, mivel ő jogosult dönteni arról, hogy az oktatási intézményben milyen nyelven folyjék a tanítás. A helyi közigazgatásban a nyelvpolitika is rugalmasabb: ama helyi önkormányzatok esetében, ahol a kisebbségek teszik ki a lakosság többségét, joguk van ahhoz, hogy a helyi tisztviselőkhez saját nyelvükön fordulhassanak és tájékoztatást is e nyelven kapjanak tőlük. Valójában, az orosz többségű területeken az orosz maradt a hivatalos érintkezés – ideértve a helyi tanácsok üléseit is – fő nyelve, dacára annak, hogy a törvények másfajta szabályokat tartalmaznak.

A nem-állampolgár lakoságnak valóban nagyobb lehetőségei vannak helyi szinten, mivel a jogszerűen és állandóan Észtországban tartózkodó külföl-

31 Madis Kaldmäe (ed.). *Local Government in Estonia* (Ministry of Internal Affairs, Department of Local Government and Regional Development: Tallinn, 1999).

32 Általánosságban a vidéki települések többségében a lakosság nem éri el a 3000-et, és 22-ben kevesebb, mint 1000-en laknak.

33 Lásd pl. Richard Batley, and Gerry Stoker (eds.). *Local Government in Europe. Trends and Developments* (London: Macmillian Press, 1991).

34 Kaldmäe, 30.

35 Urmet, Lee. *Eesti Regionaalpoliitika. (Estonian Regional Policy) Kézirat.* (Tartu 1997).

diek szavazhatnak a (három évenként tartandó) helyi választásokon.<sup>36</sup> Ennek növekvő hatása lehet a nem-állampolgárokra, mivel az ideiglenes tartózkodási engedélyeknek az állandóra való kicserélése még nem fejeződött be. Azonban, a helyi választásokon a részvétel szintje elég alacsony (49,4% 1999-ben)<sup>37</sup>, különösen a nem-állampolgárok vonatkozásában.

### *Következtetések*

Észtország esetében, melynek lakossága 1,4 millió, a demográfiai és kulturális ügyek jelentősége a politikai döntéshozatalban könnyen magyarázható. Kis nemzetként, mely sokáig állam nélkül létezett, a nemzeti önazonosság kulturális elemeire való koncentráció természetesnek tűnik. Az észtek számára a történelmi nemzetépítés során a legfontosabb kérdést a nyelv jelentette. A szovjet megszállás alatt is az észt nyelv és kultúra védelmére úgy tekintettek, mint az uralkodó rezsim elleni rejtett ellenállásra.

A más szovjet köztársaságokból történő erősödő bevándorlás miatt növekvő etno-demográfiai nyomás valóban elvezetett ahhoz, hogy a szovjet megszállást a többségi lakossággal szembeni etnikai elnyomással azonosítsák. A nemzeti túlélésre irányuló vélt fenyegetés volt a legfőbb mozgósító ereje a szovjetellenes és függetlenségi mozgalmaknak a 1980-as évek végén. A demokratizálódás iránti fellépések mindig együtt jártak az etnikai dominancia megfordítását célzó felhívásokkal.

A nemzet kicsinységének eszméje és a nemzeti túlélést fenyegető veszély az állam alaptörvényében is világosan jelen van. Az észt alkotmány kinyilvánítja az állam kötelezettségét az észt kultúra védelmének biztosítására, s ez a nemzet kulturális önmegértésének indikátora. A legerőteljesebb nemzetiesítő politikák színtere valóban a nyelv. A nyelvi szabályozások megkísérlik visszaállítani az észt nyelv elsődlegességét a nyilvános szférában, és a kisebbségi nyelvtől véendő tárgyként kezelik. Az állampolgársághoz jutás alapját sem etnikai elvek vezérlik, hanem a hivatalos nyelv ismerete. Ezért az állampolgársági törvényeket elvileg nem lehet kirekesztőnek tekinteni, mivel a teljes politikai részvételhez való hozzáférés elérhető, ha a hivatalos nyelvet alapszinten elsajátítják, ami értelmezhető az integráció minimumszintje indikátoraként is.

Ezek a formailag természetes követelmények azonban olyan helyzetben kerültek alkalmazásra, ahol a többségi lakosság nagy részének elégtelen

36 A külföldiek azonban nem jelölhetők a helyi tanácsokba.  
37 I. m., 21

a nyelvtudása, ami hátrányos helyzetbe hozza őket a társadalomban. A helyzet sajátosságát jól jelzi a kulturális autonómiáról szóló törvény alkalmatlansága, míg ugyanezek az alapelvek a világháborúk közötti időszakban figyelemre méltóan hatékonyak bizonyultak.

Az észts állampolgársági és nyelvi törvények, bár alapvetően összhangban vannak a nemzetközi normákkal, negatív hatást gyakorolnak a kisebbségi lakosságra. Ugyanakkor, ezek a többségi nemzet hosszantartó kulturális és etnikai elnyomásával szembeni reakcióként kerültek alkalmazásra. Elméleti szempontból néhány következtetést lehet levonni. A nemzetiesítő politikák fokát nem lehet önmagukban mérni, csak a meglévő etno-politikai helyzet háttérében lehet megbecsülni a politikai intézkedés tényleges hatását a kisebbségi csoportokra.

Az etno-demográfiai és politikai helyzet vizsgálata ugyanakkor magyarázatot adhat az újonnan létrehozott független államok államépítésében történő bármely sajátos többé-kevésbé nemzetiesítő lépésre. Az észts esetben, az orosz nyelvnek a nyilvános szférában való dominanciája miatt szükség volt speciális intézkedések megtételére. Az egy másik kérdés, hogy az erős etnikai mobilizáció utóhatásai közepette elfogadott sajátlagos törvény a lehető leghatékonyabb eszköznek bizonyult-e. A politikailag mozgósított lakosság többsége számára akkor csak a meghozott politikai döntések voltak legitimek. Az első meghátráló lépések az állampolgársági/nyelvi törvények terén – az integrációs stratégia bevezetése, valamint a közbeszéd általános elmozdulása – jelezték, hogy az észts kultúra dominanciáját fenyegető veszélyek percepciója gyengült, s így e kérdésekben további engedmények várhatóak.

*Fordította: Mélykúti Ferenc*

#### BIBLIOGRÁFIA

- Almond, G. and Powell: *Comparative Politics: A developmental approach*. Boston: Little Brown, 1966.
- Brubaker, Rogers: Nationalising States in the old „New Europe” and the New. In *Ethnic and Racial Studies* 19, no.2, (1996b).
- Brubaker, Rogers: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press 1992.

- Brubaker, Rogers: Myths and Misconceptions in the Study of Nationalism. In *The State of the Nation. Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, edited by John A. Hall. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Brubaker, Rogers: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a.
- Germer, Kristian and Stefan Hedlund: *The Baltic States and the End of the Soviet Empire*. London: Routledge, 1994
- Hallik, Klara: Language policy as a Means of Inclusion and Exclusion. In *Integrācija un Etnopolitika*. Latvija Universitātes. Filozofijas un socioloģijas institūts. Jumava: Rīga, 2000
- Jonsson, Anna: *Nationalising State-Building and Language. The Case of Estonia*, Arbeitsrapporter/ WP 50, Department of East European Studies, Uppsala, 1999;
- Lauristin, Marju and Peeter Vihalemm: Recent Historical Developments in Estonia: Three Stages of Transition (1987–1997) In *Return to the Western World*, edited by Marju Lauristin and Peeter Vihalemm, Tartu University Press: Tartu, 1997, 73–126.
- Lauristin, Marju and Vetik, Raivo: *Integration Monitoring 2000*. Tallinn: Institute of International and Social Studies, 2000.
- Mann, Michael: The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. In *States in History*, edited by John A. Hall, 1986, 109–136.
- Mann, Michael: *The Sources of Social Power, Vol.2: The Rise of Classes and Nation States, 1760–1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Misiunas, Romuald and Rein Taagepera: *The Baltic States. Years of Independence 1940–1990*. London: Hurst & Company, 1993 [1983].
- Park, Andrus: Explaining Estonian Citizenship Policy: A Case Study in Post-Imperial Relationships. In *Proc. Estonian Acad. Sci. Humanities and Social Sciences*, 1995, 44, 3, 357–377.
- Park, Andrus: Ideological Dimension of the Post-Communist Domestic Conflicts. In *Proc. Estonian Acad. Sci. Humanities and Social Sciences*, 1995, 44, 3, 289–301.
- Ruutsoo, Rein: Transitional Society and Social Movements in Estonia 1987–1991. In *Proc. Estonian Acad. Sci. Humanities and Social Sciences*, 1993, 42, 2, 195–214.
- Taagepera, Rein: *Estonia. Return to Independence*. Westview Press: Boulder, 1993.
- Tilly, Charles: *Coercion, Capital and European States, AD 990.1992*. Cambridge: Blackwell, 1992.
- Tilly, Charles (ed.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.



KÜLLIKI KORTS

## State and Minority Population in Estonia

In the case of Estonia with the population of 1,4 million, the significance of the demographic and cultural issues in the political decision-making can be easily explained. As a small nation with long history of statelessness, the concentration around cultural elements in the national self-identification seems natural. For Estonians, the main focus point throughout historical nation-building has been language. Also during the Soviet occupation, protection of Estonian language and culture was perceived as latent opposition to the ruling regime.

The growing ethno-demographic pressure due to intensified immigration from other Soviet republics led indeed to the identification of the Soviet occupation with ethnic oppression by the titular population. Perceived threat to national survival were the main mobilising forces in the anti-Soviet and pro-independence movements of the late 1980s. Appeals for democratisation were always accompanied with the calls for reversing the ethnic dominance.