

KORHECZ TAMÁS

MAGYAR AUTONÓMIA SZERBIÁBAN

A PROGRAMCÉLTÓL A HATÁLYOS TÖRVÉNYIG

A 20. század kevés sikerélményt hozott a magyar nemzetnek. A délvidéki, vajdasági magyaroknak is bőven kijutott a megpróbáltatásokból, a kudarcokból, a hanyatlásból. Most azonban, a 21. század első évtizedének vége felé úgy tűnik, végre valami változik, a hanyatlás után az építkezés időszaka következhet, és hogy nemzetünk megfogyva ugyan, de a megpróbáltatások által megedződve, erősödve sikeres lehet. Hosszú, következetes és szakmailag felkészült politikai érdekérvényesítés eredményeképpen Szerbiában megteremtődtek a magyar kulturális autonómia részletes jogi keretei, lehetővé vált, hogy a magyar nemzeti közösség közvetlen választásokon létrehozza a saját képviselőit, parlamentjét, és kezébe vegye az önazonosság megőrzését szolgáló magyar intézményrendszer igazgatását, sorsunk irányítását. De vegyük sorba, hogyan is jutott el az autonómiához a vajdasági magyarság, és milyen lehetőségeket, kihívásokat és felelősséget teremt az új helyzet a számunkra?

A kisebbségi autonómia, önkormányzat, öngazgatás különböző formái hatékony közjogi eszközként sokban hozzájárulhatnak egy kisebbségben élő nemzeti közösség valós egyenrangúságának megteremtéséhez, valamint a közösségek önazonosságának hosszú távú megőrzéséhez. Ezt az állítást nem csupán számos, a gyakorlatban bevált és jól működő autonómia, de a különböző nemzetközi szervezetek ajánlásai, valamint a jog- és politikatudomány mértékadó szerzői is igazolják.

A Kárpát-medencében élő népesebb magyar közösségek közül a vajdasági magyarság politikai képviselői fogalmazták meg elsőként az autonómia-elképzelésüket és követelésüket. Már 1990-ben az első, és akkor egységes magyar érdekvédelmi szervezet, a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége megfogalmazta autonómia-követelését. Az eltelt időszakban a különböző autonómiaformák megvalósítása bekerült az összes vajdasági és Kárpát-medencei magyar kisebbségi politikai szervezet programcéljai közé.

Nemcsak az autonómia követelésében járt élen a vajdasági magyarság, de az autonómia gyakorlati megvalósítása terén is. 2002-ben az akkori jugoszláv kisebbségvédelmi törvény lehetővé tette, hogy a nemzeti kisebbségek megválasszák országos önkormányzataikat, amelyek részt vesznek, vagy maguk döntenek azokban a kérdésekben, amelyek az adott kisebbség nyelvhasználatát, oktatását, kultúráját és anyanyelvű tájékoztatását érintik, illetve intéz-

ményeket alapítanak ezeken a területeken. 2002 szeptemberében, az országban elsőként, a magyarság meg is választotta a Magyar Nemzeti Tanácsot. 2003-ban a volt államszövetség alkotmánya alkotmányosan is szavatolta az addig törvényben garantált önkormányzási jogot, majd 2006-ban ez a jog az önállósult Szerbia alkotmányában is helyet kapott (75. szakasz).

A Magyar Nemzeti Tanács eddigi helyzetéről és tevékenységéről

A Magyar Nemzeti Tanács az eltelt több mint hat esztendőben csak részben válhatott a magyar személyi elvű autonómia fő szervévé. Egyrészt azért, mert a szerbiai törvényhozás olyan törvényeket hozott az oktatás és tájékoztatás területén, amelyek gyakorlatilag kizárták (nem szántak döntéshozó szerepet) a nemzeti tanácsokat a kisebbségi közösségeket érintő állami döntéshozatalból, vagy nem módosították azokat a régi törvényeket (kultúra, hivatalos nyelvhasználat), amelyek fenntartották a központosított állami döntéshozatali mechanizmusokat, amelyek lehetetlenné tették az önkormányzati jog érvényesítését. Másfelől, a magyar nemzeti tanács legitimitását és képviseleti jogát elvitatták a kisebb magyar politikai pártok, valamint a civil szféra egy része is (mindazok, akik bojkottálták a nemzeti tanács létrehozásának a folyamatát, mert számítottak arra, hogy lakossági támogatottság hiányában nem juthatnak lényeges képviselőhöz). Azzal érveltek, hogy a közvetett, elektori választási rendszer nem elég demokratikus, és hogy a legerősebb pártot, a Vajdasági Magyar Szövetséget (VMSZ-t) favorizálja. Ezek a pártok, az egyébként a VMSZ által is támogatott, de nem törvényesített külön magyar választói névjegyzék alapján lebonyolított köztelen többpárti választásokon létrehozott Magyar Nemzeti Tanács megválasztását követelték.

Amíg a pártok és szervezetek parttalan vitákat folytattak, addig a Magyar Nemzeti Tanács (MNT) a hiányos törvényes keretek között is igyekezett ellátni országos önkormányzati szerepét, és élni az elsősorban a vajdasági tartományi szervek által átruházott jogkörökkel. Az MNT az eltelt időszakban átvette az alapítói és igazgatási jogokat, illetve társalapítójává vált napilapunknak, a *Magyar Szónak*, a *Hét Napnak*, a Forum nyomdának és könyvkiadónak, a Vajdasági Magyar Művelődési Intézetnek, az Európa Kollégiumnak, meghatározta a vajdasági helységnevek hivatalos magyar elnevezéseit és a magyar nemzeti szimbólumokat, létrehozta és működteti a Szekeres László és a Magyar Ház Alapítványokat. Az MNT komoly szerepet vállalt az évtizedekig tiltott magyarországi tankönyvek behozatalában és hivatalos elismertetésében, részt vesz a magyar közösségnek szánt tartományi és magyarországi támogatások odaítélésében, a magyar-szerb államközi vegyes bizottság munkájában, és tudatnyi fontos képzés, tanácskozás megszervezésében. Fontos adalék, hogy 2005-től kezdődően az MNT rendszeres, nevesített szerbiai költségvetési támo-

gátásban is részesül, amely lehetővé tette, hogy az MNT munkája eszközeit és munkatársait illetően fokozatosan hivatásszerűvé váljon.

A kétségtelen eredmények ellenére az MNT az elmúlt hat évben ugyan túlnőtt egy nem kormányzati vagy egy érdekvédelmi szervezeten, de nem tudta magát elfogadtatni sem a szerb állam, sem a vajdasági magyarság, sem Magyarország vonatkozásában úgy, mint a Vajdaságban élő magyarság legitim országos önkormányzata, a magyar autonómia központi szerve. Ehhez a megfelelő törvényes rendelkezések hiányán, valamint a belső magyar ellenzék hangos ellenkezésén túl sokban hozzájárult az a tény is, hogy 2006 őszén lejárt az MNT megválasztott tagjainak négy éves megbízatása. A választási jogszabályok hiányában új választásokat nem lehetett tartani, és ez még akkor is hozzájárult az MNT hitelvesztéséhez és működési nehézségeihez, hogyha a szerb állam (jobb híján) tevőlegesen elismerte, hogy az MNT jelenlegi összetételben mindaddig elláthatja funkcióit, ameddig meg nem teremtődnek az MNT új összetétele megválasztásának törvényes feltételei.

A Nemzeti Tanácsokról szóló új törvény meghozatalának politikai előzményei

Mint már említettük, a szerbiai közjog alkotmányos szinten már évek óta elismeri a kisebbségek kollektív jogát az önkormányzathoz (a nyelvhasználat, az oktatás, a művelődés és a tájékoztatás területén), amelyet az általuk megválasztott nemzeti tanácsokon keresztül gyakorolhatnak, de a vonatkozó szerbiai törvények a kisebbségek önkormányzatát nem tartották tiszteletben, azaz nem biztosították a nemzeti tanácsok autonóm döntéshozatalát ezeken a területeken. A jogrendszerből ugyancsak hiányoztak azok a törvényes előírások, amelyek a nemzeti tanácsok megválasztásának szabályait, valamint finanszírozását biztosították volna. A folyamatos kormányváltásokkal, kiélezett politikai válsághelyzetekkel és rendkívüli választásokkal terhelt szerbiai politikai életben a nemzeti tanácsok helyzetének törvényes rendezése egyetlen kormányzatnak sem szerepelt a prioritásai között, egészen 2008 őszéig. A dolgot csak nehezítette, hogy a vajdasági magyarság autentikus parlamenti képviselő nélkül maradt 2004–2008 között, így a nemzeti tanácsok rendezetlen helyzetére csak a politikai élet pereméről tudott rámutatni. Jelentős változást a 2008. májusi választások hoztak, amelyekén létrejött egy magyar választási koalíció, Magyar Koalíció néven, a legtámogatottabb magyar párt, a VMSZ, valamint a Vajdasági Magyar Demokrata Párt (VMDP) és a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége (VMDK) között. A Magyar Koalíció programjában jelentős helyet kapott a közös autonómia-koncepció, amelynek sarokköve az a perszonális autonómia, amely a Magyar Nemzeti Tanácson keresztül valósulna meg. A pártok megegyeztek abban, hogy olyan Magyar Nemzeti Tanácsot

szeretnének létrehozni és törvényesíteni, amelyet a magyarság külön választói névjegyzék alapján, szabad, többpárti választásokon választana meg, és amely – biztos állami finanszírozás mellett – valós alapítói és döntéshozatali jogosítványokkal rendelkezne. A többé-kevésbé sikeres választások után a Magyar Koalíció színeiben négy VMSZ-es képviselő jutott parlamenti mandátumhoz, akik a kormány júniusi megalakítása után a sovány kormánytöbbség részévé váltak. Miután az új kormány külön miniszteri tárcát hozott létre az emberi és kisebbségi jogok területére, megteremtődtek a feltételek a nemzeti tanácsok nyitott helyzetének törvényes rendezésére. 2008 őszén a minisztérium szakértői munkacsoportot hozott létre a nemzeti tanácsokról szóló átfogó törvény munkaváltozatának kidolgozására, amelyben két, a VMSZ-hez közeli egyetemi tanár is helyet kapott: Várady Tibor akadémikus és ezen írás szerzője. Miután elkészült a törvény munkaváltozata, a Minisztérium széleskörű közvitát szervezett az összes releváns kisebbség és szervezeteik bevonásával, amelynek eredményeként a tervezet néhány apróbb módosításon esett át, de ezáltal sohasem látott széleskörű támogatottságot szerzett az ország összes kisebbsége részéről. Az MNT és a VMSZ közösen szervezett egy széleskörű magyar közvitát a törvény munkaváltozatáról 2008 decemberében, amelyen a törvényt apróbb észrevételekkel minden magyar párt és szervezet támogatta. A 2009-es esztendőben a törvénytervezet a kormányban eljárásba került. Gyakorlatilag minden érintett tárca (oktatási, művelődési, tájékoztatási, pénzügyi) kifogásolta, hogy szerintük a nemzeti tanácsok túl nagy hatásköröket szereznek a törvénnyel, és javaslataikkal igyekeztek csökkenteni a nemzeti tanácsok hatásköreit. Úgy tűnt ekkor, hogy a kormánykoalíción belül nincs meg a megfelelő támogatottság a törvény ebben a formában történő elfogadásának. Miután veszélybe került a törvény elfogadása, vagy felmerült annak a tartalomtól való kizsigerezése módosítások révén, a VMSZ nyilvánosan, de a kulisszák mögött is kemény érdekérvényesítési aktivitásba kezdett, amely során felmerült az ellenzékbe vonulás és a kormány megbuktatásának lehetősége is. Mindez végül sikert hozott, és sikerült előbb a kormányon (2009. július), majd a Nemzetgyűlésben (2009. augusztus) is megszavaztatni a törvényt, és ami nem mellékes, egyetlen olyan módosítás nélkül, ami veszélyeztetné a munkaváltozatban foglaltakat.

A Nemzeti Tanácsokról szóló törvény rendelkezéseiről

A Nemzeti Tanácsokról szóló törvény 139 szakaszból áll, és ezek tíz fejezetbe vannak sorolva. A fejezetek címei a következők:

- I. Alaprendelkezések (1–6. szakasz)
- II. Státuskérdések (7–9. szakasz)
- III. A Nemzeti Tanácsok hatáskörei (10–24. szakasz)

- IV. A Nemzeti Tanácsok viszonya a köztársasági, tartományi és önkormányzati hatóságokkal (25–26. szakasz)
- V. Nemzetközi és regionális együttműködés (27–28. szakasz)
- VI. A Nemzeti Tanácsok megválasztása (29–111. szakasz)
- VII. A Nemzeti Tanácsok tevékenységének finanszírozása (112–119. szakasz)
- VIII. Felügyelet (120–122. szakasz)
- IX. Büntető rendelkezések (123–128. szakasz)
- X. Átmeneti és záró rendelkezések (129–139. szakasz).

Természetesen a legfontosabbak a Nemzeti Tanácsok hatásköreire, megválasztására és finanszírozására vonatkozó rendelkezések, ezért ismertetőnket is gyakorlatilag ezekre korlátozzuk.

Az autonómia talán legfontosabb elemét a hatáskörök képezik. A törvény részletesen tizenöt szakaszban (paragrafus) szabályozza a Nemzeti Tanácsok különböző hatásköreit a négy, önazonosságot érintő területen. A Nemzeti Tanács döntéshozó, javaslattevő, egyetértési vagy véleményezési jogokkal rendelkezik gyakorlatilag minden olyan kérdésben, amely érinti a nemzeti kisebbségek oktatását, kultúráját, tájékoztatását és hivatalos nyelvhasználatát. A törvény rendelkezései úgy lettek megfogalmazva, hogy ne teremtsenek ellentétet a nevezett területeket szabályozó törvények és a Nemzeti Tanácsokról szóló törvény között, azaz a Nemzeti Tanácsok úgy vesznek részt a hatósági határozatok meghozatalában, hogy a jelenleg működő törvényes döntéshozatali és szabályozási mechanizmusokat a törvény csak kiegészíti, de nem bontja meg a jogrendszer egységét. Ennek tudható be, hogy a hatáskörök többsége javaslattevő, egyetértési, illetve véleményezési jog, és kevesebb az önálló döntéshozatali, szabályozási jogosítvány. Mindazonáltal a törvény hatékonyan lehetővé teszi, hogy a közösséget érintő kérdésekben ne lehessen a nemzeti közösségek helyett és feje felett dönteni. Ennek legfőbb biztosítéka, hogy a törvény 23. szakasza törvényellenesnek és semmisnek nyilvánít minden olyan hatósági határozatot, amelyet a Nemzeti Tanács javaslattevő, egyetértési vagy véleményezési jogának megkerülésével hoz meg a hatóság. Ez a paragrafus hatékony eszközként szankcionálja mindazokat a potenciális állami intézkedéseket, amelyek nem tartanak tiszteletben az autonómia jogát.

A hatáskörök vonatkozásában külön figyelmet érdemel a törvény 24. szakasza, amely kötelező érvénnyel előírja, hogy az adott nemzeti kisebbség számára legjelentősebb állami, tartományi, önkormányzati alapítású intézmények alapítói jogát át kell ruházni (részben vagy egészében) a Nemzeti Tanácsra, amennyiben azt a Nemzeti Tanács kérelmezi. A törvény garanciát tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy az így átvett „intézmények” költségvetési finanszírozása nem lehet kedvezőtlenebb, mint az átvétel előtt (116. szakasz). Ezek a rendelkezések gyakorlatilag megnyitják a lehetőséget az előtt, hogy a

meglevő fejlett magyar oktatási, tájékoztatási és kulturális intézményrendszer a Magyar Nemzeti Tanács igazgatása alá kerüljön, ami egyúttal a személyes autonómia következetes megvalósulását eredményezné.

Ami a Nemzeti Tanács megválasztását illeti, a törvény a kérdést részletesen és a teljesség igényével szabályozza, mintegy nyolcvan paragrafusban. A törvény értelmében a Nemzeti Tanácsok tagjait az adott nemzeti közösség szavazópolgárait tartalmazó külön választási névjegyzék alapján választják meg titkos, közvetlen, demokratikus, szabad választásokon. A névjegyzéket a minisztérium állítja össze mindazon kisebbségek vonatkozásában, amelyek már létrehozták Nemzeti Tanácsukat, az adott kisebbséghez tartozó polgárok önkéntes jelentkezése alapján. A közvetlen, külön névjegyzék alapján lebonyolított demokratikus választások egyetlen feltétele, hogy a miniszteri felhívástól számítva, 120 napon belül feliratkozzon az adott kisebbséghez tartozó szavazópolgárok vélelmezett többsége, ami a magyarság esetében legalább 117 320 főt jelent. Amikor ez a tanulmány íródik, tudni lehet, hogy a magyar nemzeti közösség már 2009 decemberében teljesítette ezt a törvényes elvárást, hiszen a VMSZ aktivistáinak segítségével immár több mint 120 ezer magyar szavazópolgár kérvényezte a külön névjegyzékre való felvételét.

A választásokat minden kisebbség esetén egyszerre bonyolítanák le, országsszerte a rendszeres választások során megszokott szavazóhelyeken. A törvény értelmében listás, részarányos választási rendszerrel választanák meg a Nemzeti Tanácsok tagjait, listát pedig a kisebbségi pártok és szervezetek, valamint a polgárok csoportjai állíthatnának, amennyiben a jelölésüket a névjegyzéken szereplő választók legalább 1%-a támogatja.

Abban az esetben, amennyiben egyes kisebbségek esetében a 120 napos határidőn belül a polgárok nem iratkoznának fel elegendő számban a névjegyzékre, a Nemzeti Tanács tagjait az elektorok gyűlése választaná meg, az eddigiekben meghonosodott módszerrel. Azzal, hogy az eddigi gyakorlattól eltérően, a törvény csupán két fajta elektort ismer. Az egyik csoportba azok tartoznak, akik 100, az adott kisebbséghez tartozó szavazópolgár támogatásával szereznek jogosultságot, a másikba pedig azok, akiket egy-egy nemzetiségi szervezet jelöl elektornak.

Összegezve: a törvény alapvetően a közvetlen, névjegyzék alapján megrendezendő, a magyar pártok által megkövetelt választási modellt szorgalmazza, de amennyiben, gyakorlatilag a közösség akaratából, erre nem kerülhet sor, akkor alternatívaként fenntartja az elektoros választás lehetőségét is.

A törvény harmadik sarokkövét a finanszírozásra vonatkozó rendelkezések képezik. Ezek az eddiginél pontosabban és részletesebben szabályozzák a Nemzeti Tanácsok finanszírozásának módját és technikáját. A törvény pontosítja, hogy a Nemzeti Tanácsok tevékenységét a köztársasági költségvetésből, a tartományi költségvetésből, valamint a helyi önkormányzatok költségvetéséből és adományokból finanszírozzák. A tartományi költségvetésből azokat

a Nemzeti Tanácsokat lehet finanszírozni, amelyeknek a székhelye a tartomány területén van, a helyi önkormányzatok pedig azokat a Nemzeti Tanácsokat finanszírozzák, amelyek olyan kisebbséget képviselnek, amelynek tagjai az önkormányzat területén nagyobb számban élnek. A köztársasági költségvetésben évente fel kell tüntetni a Nemzeti Tanácsok finanszírozására szánt éves összeget, ezt pedig úgy kell elosztani a Nemzeti Tanácsok között, hogy az összeg 30%-át arányosan kell elosztani a meglévő Nemzeti Tanácsok között, a 70%-át pedig azzal arányosan, amekkora az adott közösség, amennyire fejelett az intézményrendszere és kulturális, illetve egyéb tevékenysége.

A törvény részletesen szabályozza a Nemzeti Tanácsok éves pénzügyi tervét, zárszámadását, valamint a pénzügyi fegyelmet és a felelősséget is.

Összegzés

A fentiekben ismertetett tények alapján megállapítható, hogy a szerbiai törvényhozás megteremtette a törvényes feltételeket a magyar perszonális autonómia megvalósítására. A Kárpát-medencében kisebbségi sorsba kényszerített magyar közösségek közül paradox módon mindezt a hányatott sorsú vajdasági magyarság és annak vezető politikai ereje, a VMSZ valósította meg, harcolta ki. A törvény többnyire a Magyar Koalíció közös autonómia-konceptiójának a jogi normatív részletezése, azzal, hogy kényszerűen alkalmazkodott ahhoz a tényhez, hogy a törvény legalább tizennégy nemzetiségre alkalmazandó (nem csupán a magyarságra), illetve, hogy a törvénynek bele kellett illeszkednie, kiegészítenie a szerbiai jogrend vonatkozó részét. Azaz nem egy jogilag légtüres térben kellett autonómiát szabályozni, hanem egy meglévő alkotmányos, törvényes keretben kellett helyet keresni az autonómiának, megteremteni a magyar önkormányzás feltételeit.

Természetesen ahhoz, hogy ez a törvény megvalósuljon, a VMSZ 8-9 éves kitartó politikai érdekérvényesítésén és építkezésén kívül szükség volt a belgrádi hatalmi koalíció nyitottságára, kompromisszumkészségére, amelylyel igazolta, hogy hajlandó és képes meghallgatni és elfogadni (ha megérteni nem is mindig) a kisebbségek érvekkel alátámasztott kitartó követeléseit. Mindazonáltal a törvényes feltételek megvalósulása kétségtelen politikai húszárvágás, de csak a kezdetét jelenti egy olyan folyamatnak, amelyben a vajdasági magyarság és felelős vezetői igazolhatják, hogy az autonómia a közösség valós igénye, hogy élni tudnak vele, és mint eszköz alkalmas arra, hogy biztosítsa a magyar közösség hatékony egyenrangúságát és hosszú távú megmaradását ezeréves szülőföldjén. Ha az autonómián keresztül csak azt igazoljuk, hogy ezúttal mi csináljuk rosszul azt, amit eddig a szerb hatalom csinált rosszul, az kevés lesz.