

FEDINEC CSILLA

## HA A LEHETETLENT LETETNI LEHETNE

Dobos Balázs: *A személyi elvű kisebbségi autonómiák Kelet-Közép-Európában*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Kalligram, Budapest, 2020, 248 oldal

Vannak esetek, amikor Arany János szépséges sorát parafrázálva lehet csak arra gondolni, az autonómia lehetséges, és még ilyenkor is mindig meghagyva az egérutat, hogy de mégsem. Nem létezik egységes definíciója, így modellértékű alakzata se, amibe a politikusok pro vagy kontra kapaszkodhatnak, azonban sem ők, sem az elméleti szakemberek, sem a gyakorlatot elemző kutatók nem fáradnak bele a vele való foglalkozásba egy nagyon egyszerű oknál fogva: amíg van nemzeti kisebbség, addig van autonómia kérdés is. És akkor az autonómiának még csak egy szűk körét érintettük, nem beszélve arról, hogy a megvalósult autonómiák sem feltétlenül stabil konstrukciók, újból és újból hozzá kell nyúlni a működőképesség megőrzése érdekében, vagy éppen elhárítani a beavatkozást. Szimplán fogalmazva a támogatók szerint az autonómia spáciumot tölt ki, az ellenzők szerint viszont maga a spácium. Nem egyszerűsíti a helyzetet, hogy bár számos vonatkozó dokumentum létezik, a nemzetközi jog nem ismeri el a kisebbséghez tartozó személyek, pláne nem a közösségek autonómiához való jogát, ezzel kapcsolatban csak ajánlásokat, útmutatásokat fogalmaz meg.

Az autonómia két ideáltípusa a területi és a személyi elvű. Amiről már-már napi szinten hallunk és olvasunk, az a területi autonómia, ami nem csupán a nyelvi-kulturális jogokat fedi le, hanem ehhez területi alapon megszervezett közigazgatást és a működtetéséhez szükséges erőforrásokat is rendel. A személyi elvű autonómia – lásd még nem-területi, perszonális, kulturális vagy kisebbségi autonómia<sup>1</sup> – ennél kisebb figyelmet kap a szakirodalomban, és kevésbé beazonosítható a közbeszédben vagy a közpolitikában is, hogy most is arról beszélünk, azt tapasztaljuk, ami az autonómia körébe tartozik, pedig ez a „tipikus közép-európai és balkáni kisebbségvédelmi modell”<sup>2</sup>.

A személyi elvű autonómia a társadalom egy meghatározott etnokulturális összetevőjét képviseli, miközben nem törekszik a területi ellenőrzésre. Egy lehetséges definíciója szerint „az egyéni részvétel középpontba állításával különösen a területileg szétszórtan elhelyezkedő és relatíve csekély létszámú kisebbségek számára ajánlott intézményi megoldás sajátosságaik megőrzése

<sup>1</sup> DOBOS Balázs: *A személyi elvű kisebbségi autonómiák Kelet-Közép-Európában*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Kalligram, Budapest, 2020, 10. p.

<sup>2</sup> *Uo.*, 5. p.

és képviselőjük ellátása érdekében”<sup>3</sup>. Dobos Balázs könyvében ennek módzatait veszi sorra öt országban – Észtországban, Horvátországban, Szerbiában, Szlovéniában és Magyarországon. A választás nem a véletlen műve. Az 1990-es évek eleje óta az egész közép-kelet-európai térségre jellemző legalább elviekben hivatkozni a személyi elvű autonómiára, de a fogalom rendkívüli képlékenysége, az eltérő történelmi örökségek folytán akár az azonos modellek is eltérő politikai, jogi-intézményes és társadalmi kontextusokban működnek, eltérő sajátosságokkal bíró kisebbségi közösségek számára eltérő kompetenciákkal és erőforrásokkal – állapítja meg Dobos Balázs. A kiválasztott államok képezik azt a csoportot, ahol az „önkéntes alapon regisztrált kisebbségi szavazóknak joguk van közvetlen vagy közvetett választás útján létrehozni a saját kisebbségi tanácsaikat vagy önkormányzataikat különböző szinteken”<sup>4</sup>. Példátlan vállalkozás a szélesen vett nemzetközi szakirodalomra nézve is. Megelégedettséggel lapozhatja az is, akit az elmélet érdekel, az is, aki történelmi hátterekre kíváncsi, és az is, aki a mai gyakorlatokban kíván elmélyülni. A kötet mellett a számszerűsíthető adatokat kereshető formában teszi közkinccsé az interneten szabadon elérhető adatbázis.<sup>5</sup>

Észtország azzal indította a független államéletet, hogy megtagadta az állampolgárságot a szovjet időszak döntően oroszajkú bevándorlójától. A jogalkotás folyamatosan az észti többségnek kedvezett, és beszűkítette a kisebbségek lehetőségeit. Az észti kisebbségi törvényt 1993-ban fogadta el az egy kivétellel csupa észti képviselőt soraiban tudó parlament. Az ennek alapján létrejövő kulturális tanácsok azonban nem önálló jogi személyiségek, így leginkább koordinációs testületként működnek, értelemszerűen még a kulturális intézményeket sem tudják működtetni. Ez a feladat a kisebbségi szervezetekre, alapítványokra hárul. Nemzeti kulturális tanácsot csak országos szinten lehet választani. Ez a finneknek és a svédeknek sikerült, de nekik sem minden választás alkalmával. Az észtiországi kisebbségi tanácsok szerepe tekinthető a leginkább szimbolikusnak ebből az országcsoportból. Az észti alkotmány „nem ösztönzi intézményesített módon a kisebbségek politikai részvételét és képviselőtét, azt legfeljebb konzultatív-tanácsadó testületekben biztosítja”<sup>6</sup>. Ez a hozzáállás különösen az orosz és orosz ajkú kisebbséget sújtja.

Horvátországban a kisebbségeket érintő 1991-es alkotmánytörvény legtöbb rendelkezését 1995-ben a háború miatt felfüggesztették, 2000-ben csak részben tértek vissza ezekhez. Ezt két jogszabály váltotta fel, 2002-ben az új kisebbségi törvény és 2019-ben az önálló kisebbségi választási törvény. Az észti példához hasonlóan a horvátországi kisebbségi tanácsok is gyengébb

<sup>3</sup> Uo., 10. p.

<sup>4</sup> Uo., 14. p.

<sup>5</sup> DOBOS Balázs: *Kisebbségi választások Közép- és Délkelet-Európában*, <<https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/kisebbségi-valasztasok-kozep-es-delkelet-europaban>> (letöltve: 2020. 12. 01.).

<sup>6</sup> Uó.: *A személyi elvű kisebbségi autonómiák...*, 107. p.

kompetenciákkal rendelkeznek, szerepük a javaslatételben és a véleménynyilvánításban merül ki. Az 1991-es kisebbségi törvény (illetve a hatályos választási törvény) alapján a 8%-nál nagyobb arányt képviselő kisebbségeknek, azaz csak a szerbeknek biztosította az arányos parlamenti képviseletet, 1995-től pedig három képviselői helyet, önállóan választhatott egy-egy képviselőt a magyar és az olasz közösség, és közösen egyet-egyét a cseh és a szlovák, a ruszin és az ukrán, valamint a német és az osztrák kisebbség. Az ezredforduló után egy-egy képviselője lehetett a szerb, a magyar és az olasz közösségnek, közösen választhattak egy képviselőt a cseh és a szlovák kisebbségek, valamint ugyancsak egyet az összes többiek (németek, osztrákok, ruszinok, ukránok és zsidók). 2003-tól a szerbeknek ismét három garantált képviselői hely jutott. A személyi autonómia intézményei, a nemzeti kisebbségi tanácsok ott alakulhatnak 2002 óta, amely településen a kisebbségek többségben vannak, vagy számarányuk meghaladja a 1,5%-ot és a kétszáz főt, megyei és fővárosi szinten pedig az 500 főt.

Szerbia sajátossága, hogy itt a kisebbségek komolyabban beleszólhattak a kisebbségi törvény megalkotásába, noha az viszonylag későn, 2002-ben lett elfogadva. A szerbiai nemzeti tanácsok úgyszintén leginkább konzultatív testületek négy meghatározó területen – az oktatásban, a kultúrában, a tájékoztatás és a nyelvhasználat területén. Egy 2014-es alkotmánybírósági határozat a négy meghatározó területen kívüli intézményalapítást lehetetlenné tette a törvény vonatkozó részének alkotmányellenessé nyilvánításával. A szerb parlamentben nincs garantált helye a kisebbségeknek, de a kisebbségek pártjai mentesülnek a bejutási küszöb teljesítése alól, esetükben az úgynevezett természetes küszöböt alkalmazzák (egy kisebbségi mandátumhoz szükséges szavazatszámot úgy kapják meg, hogy a mandátumot eredményező szavazatok összegét elosztják a kiosztható mandátumok számával). Az országos szintű kisebbségi tanácsokat elektorok útján hozzák létre, amely rendszer számos bírálatot kapott. 2010-től a névjegyzékbe épült be nem csak az, ki szavazhat, hanem az is, hogy mely közösségek képviselői választhatnak közvetlenül tanácsot.

Szlovéniában nincs kifejezetten a kisebbségek jogaival foglalkozó törvény. Ugyanakkor a szlovéniai tanácsok véleményező, javaslattevő jogának az ad súlyt, hogy a kormány és az állami szervek a kisebbségeket érintő kérdésekben csak ezek ismeretében dönthetnek, a kisebbségi önkormányzatoknak pedig önálló döntési jogosultságaik vannak, szervezik az oktatási, kulturális, tudományos ügyeket, intézményeket alapíthatnak, mindezt állami költségvetésből. Szlovénia őshonosnak definiál két közösséget, a magyarokat és az olaszokat, és csak nekik adja meg az autonómia kialakításának jogát, illetve a romák helyzetét egyfajta köztes állapot jellemzi. A két őshonos közösségnek garantált helye van a parlamentben.

Valamennyi vizsgált ország alkotmánya tartalmaz a külhoni kisebbségekkel foglalkozó felelősségi klauzulát. Magyarországon az 1993. évi LXXVII.

törvény, vagyis a „kisebbségi törvény elfogadása – részben vagy egyesek szerint teljes mértékben – a kisebbségi magyar közösségek miatt valósulhatott meg”<sup>7</sup>. Ez a törvény 13 honos kisebbséget ismert el. A lista azóta sem bővült, noha próbálkozások voltak a különböző időszakokban a litvánok, a székelyek, az olaszok, a vendek, a bunyevácok, az égei macedónok, a zsidók, az olaszok, az oroszok részéről. „A legkevesebb ezer választásra jogosult magyar állampolgár támogatása mellett a 2000-es évek közepétől kezdve az eljárásnak további eleme, hogy annak során ki kell kérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének az állásfoglalását is a törvényi feltételek, azaz a hivatalos kisebbség-definíció kritériumainak a fennállásáról.”<sup>8</sup> A törvény a kisebbségi önkormányzatokat határozta meg a kulturális autonómia letéteményeseiként. Átfogóan a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló 2005. évi CXIV. törvény rendelkezett, amit megtartott a 2011. évi CLXXIX. törvény, azaz az új nemzetiségi törvény is. A magyarországi kisebbségi önkormányzatok költségvetési támogatásban részesülnek, illetve saját bevételeikből is gazdálkodhatnak. A délszláv szomszédokhoz hasonló kedvezményes parlamenti képviselést Magyarország nem biztosított 2014-ig, amikortól a parlamenti nemzetiségi szószóló intézményének kialakításával nemzetközi összehasonlításban gyenge típusú képviselést valósított meg. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szerint a szószóló a parlamentben felszólalhat, de nem rendelkezik szavazati joggal, a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában azonban szavazati joggal vesznek részt. A legutóbbi 2018-as parlamenti választások alkalmával a német kisebbség sikeres mozgósítással teljes jogú parlamenti képviselőt tudott választani. A kedvezményes mandátumszerzésre az önkormányzatokban volt lehetőség 1990 és 2006 között, majd az úgynevezett etnobiznisz jelensége miatt ezt a lehetőséget előbb megszüntették, majd 2014-től jóval szigorúbb feltételekkel vezették vissza a rendszerbe.

Beszélgünk kicsit a kiadványt gondozó kiadóról is. A budapesti székhelyű Kalligram főleg szépirodalmat jelentet meg, de beengedi az ajtón a tudomány képviselőit is. Ha jól értelmezem Mészáros Sándort, az igazgatót, az előbbit az olvasottság, az utóbbit a presztízs mozgatja. Az olvasó pedig, mielőtt olvasóvá válik, előbb a képi világot, a borítót „látja” meg, csak utána a szerző nevét, a mű címét. A kiadó „védjegye”, Hrapka Tibor elegáns, letisztult borítót tervezett, kis rafinériával. Külön meg kell köszönni, hogy velünk, társadalomtudósokkal ugyanannyit bíbelődik, ugyanannyi kultúrát és nemcsak ipart visz bele, mint a valós kiadói bevételt termelő szépírók esetében.

<sup>7</sup> *Uo.*, 91. p.

<sup>8</sup> *Uo.*, 142. p.