

# A NEM-TERÜLETI/NEMZETI-KULTURÁLIS AUTONÓMIÁK

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.17355/rkkpt.v25i3.174>

DAVID J. SMITH \*

## A nem-területi / nemzeti-kulturális autonómia. Dinamikák és gyakorlatok

**E**z a tematikus blokk a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának (MTA TK) Kisebbségkutató Intézete, valamint a Glasgow-i Egyetem közti hosszú távú együttműködés eredménye a nemzeti-kulturális autonómia (NKA) témakörében. Egész pontosan az ehelyütt összegyűjtött tanulmányok két, 2014-től 2018-ig futó párhuzamos kutatási projekt előzetes eredményeit mutatják be. Glasgow-ban David Smith, Sansum Molnár Judit és Federica Prina „Nemzeti kisebbségi jogok és demokratikus politikai közösség: A nem-területi / nemzeti-kulturális autonómia kortárs gyakorlata Közép- és Kelet-Európában” (2014–2017) című, az Egyesült Királyság Gazdasági és Szociális Kutatási Tanácsa által finanszírozott projekt társkutatói.<sup>1</sup> A nemzeti-kulturális autonómia magyarországi, észtországi, oroszországi és szerbiai gyakorlatáról szóló összehasonlító tanulmányaink kitűnően illeszkednek Dobos Balázs munkájához, amely „A személyi elvű autonómiák belső dinamikája Közép- és

---

\* A szerző az Orosz és kelet-európai tanulmányok professzora a Glasgow-i Egyetem Társadalmi és Politikai Tanulmányok Karán. E-mail: David.Smith@glasgow.ac.uk.

<sup>1</sup> ESRC projektazonosító: ES/L007126/1. Az adatokat az Egyesült Királyság Adatgyűjtő Szolgálatánál tárolják a 852375-ös gyűjteményszám alatt. A kutatás nemzeti kulturális autonómiaintézmények és nem-kormányzati szervezetek képviselőivel, kutatókkal és köztisztviselőkkel, öt országban (beleértve a romániai autonómia-vitákat), főként 2015–2016-ban folytatott félig strukturált mélyinterjúkon alapul.

Délkelet-Európában: öt ország összehasonlító elemzése” című projekt keretein belül készült.<sup>2</sup>

Az elmúlt 25 évben számos közép- és kelet-európai állam vezetett be a nemzeti-kulturális autonómiamodellel alapuló intézményi megoldásokat. Ezek közül valószínűleg a legismertebb Magyarország 1993. évi törvénye a kisebbségek jogairól, valamint az Oroszország által 1996-ban elfogadott szövetségi törvény a nemzeti-kulturális autonómiáról. Az elfogadásukat követő évtizedben ezek a törvények Magyarországon közel kétezer<sup>3</sup>, Oroszországban 1183 intézmény<sup>4</sup> létrehozásához biztosítottak alapot. És ez csupán két példa. Ugyanebben az időszakban Észtországban,<sup>5</sup> Szlovéniában, Horvátországban és legutóbb Szerbiában is alakultak a kulturális autonómia címkéjét viselő intézmények. Szerbiában például a nemzeti kisebbségi tanácsokról szóló 2009-es törvény 2014-ig 20 kisebbségi tanács létrehozását tette lehetővé. Másutt olyan esetekkel találkozunk, ahol az NKA-t gyakran felkarolják és sok szó esik róla, de ezen a vonalon még nem jöttek létre intézmények. Romániában például 2005-ben készült kulturális autonómia törvénytervezet, de azt soha nem terjesztették a parlament elé.<sup>6</sup> Ugyanakkor a nemzeti kisebbségekről szóló 1992-es törvény Ukrajnában utal a nemzeti-kulturális autonómia jogára, de anélkül, hogy bármilyen részletet

---

<sup>2</sup> OTKA PD 116168 (2015–2018).

<sup>3</sup> A 2002-es statisztikákhoz lásd:

[http://www.valasztas.hu/onkval2002/esz/esz\\_hu/kisebbségi/kisebbségi\\_ind.htm](http://www.valasztas.hu/onkval2002/esz/esz_hu/kisebbségi/kisebbségi_ind.htm)  
(2. táblázat, első sor). 2014-re az önkormányzatok száma meghaladta a 2000-et.

<sup>4</sup> Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményének végrehajtásáról szóló legfrissebb, 2016 decemberében benyújtott oroszországi jelentés (76. bekezdés) szerint „az Orosz Föderáció Igazságügyi Minisztériuma szerint 2015 szeptemberében 1183 nemzeti és kulturális autonómiát tartottak nyilván Oroszországban.”

<sup>5</sup> A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról szóló törvény, elfogadva 1993. október 26-án.

<sup>6</sup> Decker, D. Christopher: *Enhancing Minority Governance in Romania: Report on the Presentation on Cultural Autonomy to the Romanian Government*. Flensburg: European Centre for Minority Issues, March 2005. [http://www.ecmi.de/uploads/tx\\_lfpubdb/Report\\_53.pdf](http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Report_53.pdf) Uő: The Use of Cultural Autonomy to Prevent Conflict and Meet the Copenhagen Criteria: The Case of Romania. In: *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, edited by David J. Smith and Karl Cordell, 101–14. London: Routledge, 2008.

tartalmazna arra vonatkozóan, hogy mivel jár ez a jog, vagy hogy mit jelent a gyakorlatban.

A nemzeti-kulturális autonómia tehát a közelmúltbeli állam- és nemzetépítési viták egyik kiemelkedő (és gyakran vitatott) kérdésévé vált a régióban, kézenfekvő témát kínálva a tudományos vizsgálódásoknak. A nemzeti-kulturális autonómiának 1990 óta valóban egyre gyarapszik a szakirodalma, ugyanakkor – egy kommentátor szavaival élve – ebben a jogi és politikai-filozófiai megközelítések dominálnak, amelyek arra összpontosítanak, hogy „mire lenne lehetőség, és minek kellene megvalósulnia, nem pedig arra, ami *valójában létezik*” [kiemelés az eredetiben].<sup>7</sup> Annak ellenére, hogy készült néhány kiváló esettanulmány, további alapos kutatásokra van szükség a jelenlegi kulturális autonómiatörvények eredetéről, arról, hogy mit jelent az „autonómia” a gyakorlatban, a különböző kontextusokban, és hogy hogyan értékeli azt az egyes kisebbségi közösségek.<sup>8</sup> Különösen kevés az olyan összehasonlító munka, amely ezeket a kérdéseket regionális szempontból veszi figyelembe. A *Regióban* megjelenő tematikus blokk a meglévő szakirodalmat jellemző mindkét hiányosság leküzdéséhez hozzájárul. Ennek a rövid bevezetésnek az a célja, hogy keretet adjon az egyes tanulmányoknak a nemzeti-kulturális autonómiák történelmi gyökereinek megvizsgálásán, illetve a koncepciót övező elméleti kérdések és viták rövid felvázolásán keresztül.

### *A nemzeti-kulturális autonómia történelmi megközelítésben*

Az elmúlt évszázadban számos alkalommal jelentkezett feszültség a modern nemzetállamiság alapelvei és a népek önrendelkezésének elve között. A nemzetállam eredete az 1648-as vesztfáliai szerződéshez vezethető vissza, amely kimondta, hogy az uralkodók (abban az időben többnyire autokratikus monarchák) oszthatatlan szuverenitással rendelkeznek a világosan kijelölt és sérthetetlen határokkal rendelkező területeik felett. A 18. század

---

<sup>7</sup> Osipov, Alexander: National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law. *Review of Central and East European Law*, 35, 2010. 30.

<sup>8</sup> Malloy, Tove H.: Introduction. In *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 3–5.

végén az amerikai és a francia forradalmak megteremtették a népszuverenitás alapelvét, amelynek értelmében a hatalom a nemzet formájában testet öltő nép kezében van. De hogyan lehet definiálni a „népet”? A *nemzetet* eredetileg az azonos területi államon belül élő és a közös intézményekben részt vevő egyenjogú polgárok politikai közösségeként határozták meg. Ugyanakkor a nemzet kétségkívül kulturális koncepció is. Ehhez kapcsolódóan a szuverén államok racionális-bürokratikus egységekbe való párhuzamos átalakulása a 18. századtól a 20. század elejéig a centralizáció és a nyelvi homogenizáció erős logikáját hozta magával, a *cuius regio illius lingua* elvének megfelelően. Ebben a folyamatban a nem-domináns nyelvi csoportokat gyakran egy egységes uralkodó társadalmi kultúrába olvasztották be, az egy állam – egy nemzet – egy nyelv tanának engedelmessé. <sup>9</sup>

Mindezek ellenére a nemzetállam (kivételes esetektől eltekintve) továbbra is kiméra maradt, amennyiben még mindig sokkal több olyan csoport van a világon, amely nemzetnek nevezi magát. A liberális és marxista politikai teoretikusok jóslatait meghazudtolva a nem-domináns, alárendelt etnikai identitások nem sorvadtak el, hanem rendkívül ellenállóak maradtak, és továbbra is erőteljes befolyást gyakorolnak a politikai folyamatokra még olyan államokban is, amelyek lakosságát a patriotizmus átfogó érzése hatja át. <sup>10</sup> Ez a befolyás különösen erősen érvényesül a közép- és kelet-európai társadalmakban, ahol a nemzetek etnokulturális entitásokként való megjelenése megelőzte a modern állam kialakulását. A 19. században és 20. század elején elkezdődött a térség kiterjedt többnemzetiségű birodalmainak felbomlása az egyes csoportok által megfogalmazott nemzeti önrendelkezés iránti igények miatt, amelyek gyakran ugyanazon terület ellenőrzéséért versengtek. Miután a háború és a forradalmak súlya alatt a birodalmak végül összeomlottak, az 1918 utáni békerendszerek építészei a nemzeti önrendelkezést tették vezérelvvé. De nem alkalmazták következetesen ezt az elvet; és még ha így is jártak volna el, a gyakorlatban lehetetlen lett volna tökéletes egyezőséget

---

<sup>9</sup> Hogan-Brun, Gabrielle – Wright, Sue: Language, Nation and Citizenship: Contrast, Conflict and Convergence in Estonia's Debate with the International Community. *Nationalities Papers*, 41, no. 2, 2013. 240–58.

<sup>10</sup> Rudolph, Joseph: *Politics and Ethnicity: A Comparative Study*. New York and Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006. 2.

teremteni a területi és a nemzeti határok között a régióban. Hasonlóképpen, napjaink posztkommunista korszakában szinte minden közép- és kelet-európai állam újfent szembesült „az etnokulturális sokféleség dilemmájával” – hogyan lehet egyenlő bánásmódot és megfelelő kulturális elismerést biztosítani a különböző etnikai csoportok számára anélkül, hogy az aláásná a társadalmi kohéziót és az állam integritását.<sup>11</sup>

Erre a tartós dilemmára adott válaszként dolgozták ki először a nemzeti kulturális autonómia koncepcióját Közép- és Kelet-Európa korábbi birodalmainak utolsó napjaiban. Bár számos gondolkodó és aktivista hozzájárult a fejlődéséhez, a modell elsősorban az osztrák szociáldemokrata Karl Rennerhez és Otto Bauerhez kapcsolódik.<sup>12</sup> Az 1890-es évek végére Renner és Bauer a Habsburg-állam fennálló határokon belüli megreformálására irányuló programja egyre nagyobb kihívással szembesült a nacionalista pártok részéről. A szocialista mozgalom egységének fenntartása és az állam szétesésének megakadályozása érdekében Renner és Bauer a nemzetiségek demokratikus szövetségének létrehozását sürgették, Bauer szavaival azzal érvelve, hogy „a nemzetek kulturális szükségleteik kielégítésére való lehetőségét jogilag garantálni kell, ha nem akarjuk, hogy a lakosság továbbra is kénytelen legyen

---

<sup>11</sup> Roshwald, Aviel: Between Balkanisation and Banalisation: Dilemmas of Ethno-Cultural Diversity. In *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, edited by David J. Smith and Karl Cordell. London – New York: Routledge, 2008. 29–42.

<sup>12</sup> A kulturális autonómiamodellel fejlesztését többek között a 19. században élő Eötvös József, valamint (illetve még inkább) a zsidó történész, író és aktivista, Simon Dubnow (1860-1941) nevéhez társítják. Eötvösről lásd Batt, Judy: “Fuzzy Statehood” versus Hard Borders: The Impact of EU Enlargement on Romania and Yugoslavia. “One Europe or Several?”. *Working Paper*, No. 46’, 2002.; Dubnow-hoz lásd Dubnow, Simon: *History of the Jews in Russia and Poland: From the Earliest Times until the Present Day*. Philadelphia: The Jewish Publication Society of America, 1916.; Dubnow, Simon (ed.): *Buch Des Lebens. Erinnerungen Und Gedanken. Materialien Zur Geschichte Meiner Zeit. Band 1, 1860-1903*. Göttingen, 2004.; A kulturális autonómiát az Ottomán Birodalomban működő Millet-rendszerhez is szokták hasonlítani. Friss ismertetéséhez lásd Barkey, Karen – Gavrilis, George: The Ottoman Millet System: Non-Territorial Autonomy and Its Contemporary Legacy. *Ethnopolitics* 15, no. 1 (2016): 24–42.

nemzeti pártokra bontódn, és hogy a nemzeti csoportok közötti konfliktus ellehetetlenítse az osztályharcot”.<sup>13</sup>

Ezzel Renner és Bauer cáfolták a korábbi marxista nézetet, miszerint a nemzetek teljes mértékben a kapitalizmustól függenek, és így eltűnnének, ha egy szocialista rend létrejönne. Ehelyett a nemzeteket a közös kultúra és nyelv által meghatározott anyagi „jellem-közösségeknek” tekintették.<sup>14</sup> Ha igazságos társadalmi és politikai rendet akarunk elérni, akkor ezeknek a különböző közösségeknek kollektív jogot kell biztosítani olyan intézményi struktúrák létrehozására és fenntartására, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy autonóm módon igazgassák a kulturális identitásuk hosszú távú reprodukciója szempontjából releváns ügyeiket.

A Birodalom etnikai településeinek összetett, kevert mintázata azonban azt jelentette, hogy az autonómiát nem lehetett területi jelleggel meghatározni (azaz az egyes etno-nemzeti csoportokból, illetve számukra létrehozott területi-adminisztratív egységek létrehozásán keresztül). Renner szerint „a területi elv [alkalmazása]... csak harcot vagy elnyomást eredményez[het], mert lényege az uralkodás”.<sup>15</sup> Ennek kapcsán különösen a *cuius regio illius lingua* posztulátumára és az „államnyelv” fogalmára hivatkozott, amely a Habsburg- és más birodalmak összefüggésében „a viszály örök forrásává” vált.<sup>16</sup> Ehelyett, érvelt Renner, a nemzeteket nem területi alapú közösségekként, hanem „személyek közösségeiként” kell felfogni – azaz egyéni polgárok csoportjaiként, akiknek joguk van külön kultúrájuk gyakorlásához, függetlenül attól, hogy hol élnek az államon belül. A többnemzetiségű szövetségi Ausztriáról készített részletes tervében Renner azt irányozta elő, hogy az államot osszák kantonokra, amelyek mindegyike saját megválasztott tanáccsal rendelkezik. Az etnikailag homogén lakosságú kantonok esetében a tanács felelőssége lenne a közigazgatás minden vonatkozása, beleértve az iskoláztatást és a kulturális politikát. Az etnikai szempontból vegyes kantonok körében (a legtöbb esetben ez lenne a helyzet), a terület választott tanácsait az egyes csoportokra jellemző

<sup>13</sup> Bauer, Otto: *The Question of Nationalities and Social Democracy*. Minneapolis – London: University of Minnesota Press, 2000. 252.

<sup>14</sup> Uo. 100–102.

<sup>15</sup> Renner, Karl: State and Nation. In: *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, edited by Ephraim Nimni. London: Routledge, 2005. 29.

<sup>16</sup> Uo. 30.

kulturális önkormányzati testületek egészítenék ki. Ezeket a „személyi elv” alapján hoznák létre, azaz minden állampolgár szabadon határozná meg etnikai hovatartozását, és önkéntesen kérhetné a felvételét a nemzeti nyilvántartásba, amelyet a kulturális önkormányzat megválasztásának alapjaként használnának. Ezek a testületek létrejöttük után önállóan foglalkoznának az anyanyelvi oktatás megszervezésével, valamint az adott etnikai csoportot érintő egyéb kulturális kérdésekkel. A kantonális tanács mindeközben – Bauert idézve – kizárólag a „nemzetileg semleges jellegű” adminisztratív feladatok ellátásáért volna felelős.<sup>17</sup>

Az etnikailag homogén kantonokban a közigazgatás a helyi többség nyelvén folya. A heterogén kantonokban minden kulturális önkormányzat a saját nyelvén működne, míg a kantoni tanács két- vagy többnyelvű lenne. Összességében a cél, Renner szavaival élve: „kettévágni az állam tevékenységét, elválasztva a nemzeti és a politikai ügyeket egymástól. A népességet kétszeresen kell megszervezni; egyszer nemzetileg, s egyszer államilag, és mindkét alkalommal a különböző formájú közigazgatási egységekben”.<sup>18</sup>

A nemzeti-kulturális autonómiamodellt soha nem valósították meg teljes mértékben abban a környezetben, ahová eredetileg szánták. Renner és Bauer elképzelései azonban (amelyek nagy befolyást gyakoroltak a cári orosz birodalom szomszédos nyugati határvidékeire is) eljutottak az orosz állam összeomlását követően létrehozott Észtköztársaságba. A két háború közötti Európában egyedülálló módon Észtország 1925-ben átfogó törvényt fogadott el a kisebbségi önkormányzatokról. A törvényt Észtország apró és szétszórtan élő német és zsidó kisebbségei haladéktalanul végrehajtották, továbbá az 1920-as években nemzetközi szinten jelentős vitát és aktivizmust gerjesztett.<sup>19</sup> A modell szélesebb körű

---

<sup>17</sup> A közjogi szabályozásnak megfelelően, „csak annyiban lennének területi testületek, amennyiben hatáskörük nem terjedne túl a birodalom határain”. Bauer: 2000. 281.

<sup>18</sup> R. Springer (Karl Renner álneve): *Grundlagen und Entwicklungsziele*, 1906, 206. Idézi: Kogan, Arthur G.: *The Social Democrats and the Conflict of Nationalities in the Habsburg Monarchy*. *Journal of Modern History*, 21, 1949. 214.

<sup>19</sup> Fontos megjegyezni azonban, hogy a két világháború közötti Észtországban élő orosz és svéd kisebbség nem hajtotta végre ezt a törvényt. De tömbökben élt

alkalmazását sürgető érvek abban az időben süket fülekre találtak. Ugyanakkor a nyugati demokráciákban a kisebbségi jogok diskurzusainak és gyakorlatainak 1945 utáni fokozatos újjáéledését követően az általában kulturális autonómiaként leírt megoldásokat számos összefüggésben alkalmazták az öngazgatás iránti kisebbségi igények kielégítésére. Bizonyos esetekben ez önálló elrendezés formájában valósult meg kisebb, szétszórt csoportok számára (Schleswig-Holstein, őshonos népek). Másrészt az kulturális autonómia a területi alapú megoldások kiegészítésére szolgált a nagyobb, kompaktabb csoportok részére (Belgium, Kanada).

### *Újkeletű elméleti viták és a nemzeti kulturális autonómia „visszatérése”*

A történeti kulturális autonómiamodellel iránti tudományos érdeklődés újkeletű feléledését nem utolsósorban a közép- és kelet-európai demokratizálódás okozta 1989 után. Ebben az összefüggésben a nemzeti kisebbségi csoportoknak az öngazgatáshoz való kollektív jogok iránti igénye ismét feszültség forrásává vált. A volt Jugoszláviában és a régi Szovjetunió egyes részein az 1990-es évek elején kirobbant erőszakos konfliktusok miatt a nemzeti kormányok és a nemzetközi szervezetek egyaránt vonakodtak a nemzeti kisebbségek területi autonómiájának támogatásától, attól tartva, hogy ez alááshatja az új vagy átrendezett államok stabilitását és integritását. E tekintetben az etnikai konfliktusrendezéssel foglalkozó tudósok és gyakorlati szakemberek a kulturális autonómia általánosított alternatív megközelítésként ábrázolták a kisebbségi követelések kezelésére – Aviel Roshwald szavaival élve „arany középút[ként], amely a kisebbségek számára tényleges kulturális önrendelkezést kínál, anélkül, hogy azt a területi autonómiához kapcsolná, az összes centrifugális következménnyel, amelyet ez utóbbi előidézhet”.<sup>20</sup>

---

és kihasználta a területi alapú decentralizált közigazgatás lehetőségeit. (Lásd Smith cikkét a jelen kiadványban).

<sup>20</sup> Roshwald, 2008, 37. John Coakley hasonlóképpen hajlamosnak látja a kutatók és a szakemberek egy részét arra, hogy úgy tekintsenek a nemzeti kulturális autonómiára, mint egy „mágikus golyóra” az etnikai sokszínűség és konfliktus problémáit kezelni kívánók fegyvertárában. Coakley, John: Conclusion: Patterns of Non-Territorial Autonomy. *Ethnopolitics*, 15, no. 1. 2016. 166.



Roshwald azonban azzal folytatja, hogy „egy dolog a megközelítés praktikusságára való utalás, és megint más a többségek és a kisebbségek támogatásának megnyerése”.<sup>21</sup> Kisebbségi szempontból a kulturális autonómiát leginkább a kisebb, területileg szétszórt csoportok öngazgatási igényeinek kielégítésére szokták alkalmazni. Az olyan koncentráltabb etnikai-nyelvi csoportok esetében, amelyek egy adott területen többséget vagy legalábbis a lakosság jelentős részét alkotják, a nemzeti-kulturális autonómiát legalább a közintézmények (és vitathatatlanul néhány magánintézmény) többnyelvű működését biztosító közigazgatási decentralizációval kell kiegészíteni.<sup>22</sup> Úgy tűnik, egy ilyen megoldást 2009 óta sikeresen alkalmaznak Szerbiában a magyar kisebbség esetében, amely ugyan viszonylag csekély létszámú, de többnyire kompakt módon él a Vajdaság északi részén.<sup>23</sup> Romániában ugyanakkor az erdélyi tömbmagyarság szóvivői továbbra is egy erős, a mai nyugat-európai demokráciák egy részében működőkhöz hasonló területi autonómiára tartanak igényt.<sup>24</sup> Azt állítják, hogy bár

---

<sup>21</sup> Roshwald, 2008, 37.

<sup>22</sup> Purger Tibor: Ethnic Self-Governance in Serbia: The First Two Years of the National Minority Councils. *South-East Europe International Relations Quarterly*, 3, no. 2. 2012. 2.

Az oroszok és a svédek esete a két háború közti Észtországbán nagyon jól illusztrálja ezt az állítást. Itt a kulturális autonómiát a szétszórt kisebbségek számára a „küszöbérték-szabály” kiegészítésére használták, amelynek értelmében egy kisebbségi nyelv második hivatalos nyelvként szolgál ott, ahol a kisebbség a helyi lakosság egy adott százalékát eléri. Lásd ehhez Dembinska, Magdalena – Marác László – Tonk Márton: Introduction to the Special Section: Minority Politics and the Territoriality Principle in Europe. *Nationalities Papers*, 42, no. 3. 2014. 355–375.

<sup>23</sup> Interjú Pásztor Bálinttal, a Szerb Köztársaság parlamenti képviselőjével és a *Vajdasági Magyar Szövetség* (VMSZ) frakcióvezetőjével, 2016. május 19., valamint Hajnal Jenővel, a Magyar Nemzetiségi Tanács elnökével, 2016. május. A törvény háttéréhez és működéséhez lásd Korhecz Tamás: Non-Territorial Autonomy in Practice: The Hungarian National Council in Serbia. In: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan, 2014, 151–164.

<sup>24</sup> E tekintetben tanulságos az Antal Árpáddal, Sepsiszentgyörgy polgármesterével 2016. április 25-én készített interjú, aki úgy tartja, hogy „a kulturális autonómia kérdése nem a székelyföldi magyar közösség miatt fontos és releváns, hanem elsősorban a Székelyföldön kívül élő magyarok miatt. Amire szükségünk van, az a területi autonómia, hogy hatékonyan tudjuk megoldani a helyi közösséget érintő problémákat.”

a kulturális autonómia hasznos kiegészítője lehet a területi autonómiának, de nem szolgálhat annak alternatívájaként. Ezt a gondolatmenetet támogatja többek között Will Kymlicka is, aki amellet érvel, hogy a kisebbségi identitások „deterritorializálására” irányuló eredménytelen kísérletek helyett jobb lenne az állam alatti nacionalizmusok liberalizálására és demokratizálására, valamint „az önkormányzatiságra irányuló törekvések szélesebb, liberális-demokratikus alkotmányos keretek közé [való beágyazására]” összpontosítani.<sup>25</sup> Ugyanakkor sok mai közép- és kelet-európai államban a sokféleség még mindig sokkal inkább biztonsági, semmint a demokráciával kapcsolatos kérdés. Sőt, Romániában (de Szlovákiában és Ukrajnában is) a többségi politikai elit a kisebbségi autonómiára utaló bármilyen javaslatot – legyen az területi vagy nem-területi jellegű – határozottan elutasít.<sup>26</sup>

Még azokban az esetekben is, ahol a kulturális autonómiát működő megoldásként fogadták el, fontos figyelembe venni, hogy ez a rendszer milyen mértékben biztosít a kisebbségek számára valódi beleszólást az identitásukhoz kapcsolódó kérdésekre, akár a saját ügyeik feletti kontroll gyakorlásán, akár a hatóságokkal megosztott döntéshozatali hatáskörökön keresztül. E dimenzió értékelésekor természetesen nemcsak maguknak az autonóm szervezeteknek a kompetenciáit és működését kell figyelembe venni, hanem a szélesebb politikai rendszer természetét is, amelyben működnek. Az NKA-megoldások legitimitásának további központi kérdése az autonóm intézmények reprezentativitása – azaz, hogy milyen mértékben teszik lehetővé egy adott etnokulturális közösséggel azonosuló minden egyén számára, hogy saját hangjukat hallassák,

---

<sup>25</sup> Kymlicka, Will: National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms. In: *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, edited by David J. Smith and Karl Cordell. London – New York: Routledge, 2008, 43–57. Lásd még: Bauböck, Rainer: *Multinational Federalism: Territorial or Cultural Autonomy?* IMER University of Gothenburg Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 2/ 1', 2001. és Palermo, Francesco: Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse. In: *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, edited by Tove H. Malloy and Francesco Palermo. Oxford: Oxford University Press, 2015.

<sup>26</sup> Az egyetlen állam a régióban, ahol a területi és nem-területi autonómia egymást kiegészítő rendszere ma megtalálható, Oroszország, amely a Szovjetunióban már létező etno-territoriális struktúrát örökölte meg.

amikor a közösség érdekeinek meghatározására és artikulálására kerül sor. A jelen összeállításunkban tanulmányozott különböző közép- és kelet-európai esetek közül egyetlen kivétellel (Oroszország) mindegyik alkalmazza az eredeti Renner- és Bauer-féle modellt a külön nemzeti nyilvántartásba való önkéntes felvételtől, amely a kulturális önkormányzatok megválasztásának alapjául szolgál. Ennek a megközelítésnek azonban megvannak a sajátos problémái és kihívásai, amelyek az itt vizsgált esetek mindegyikében megjelentek. Egyfelől a nyilvántartásba vétel és a választás a lehető legjobb (bár nem abszolút) biztosítéknak tekinthető az úgynevezett etnobiznisszel szemben, amelynek során egyének vagy érdekcsoportok hamisan vallják magukat egy adott kisebbséghez tartozónak, olyan programok érvényesítése érdekében, amelyeknek semmi köze sincs az illető kisebbségi kultúrához (esetleg kifejezetten az ellen irányul). Másrészről viszont nem mindenki hajlandó vagy képes egyetlen etnikummal azonosulni,<sup>27</sup> és ha mégis, nem mindenki nyilvánítja ki szívesen vagy vállalja hovatarozását. Mindez különös kérdésként vetődött fel Magyarországon, ahol a hátrányos megkülönböztetés és elnyomás korábbi tapasztalatai miatt a kisebbségek képviselői nem járultak hozzá a nyilvántartási rendszerhez. Az 1993–2004 közötti időszakban alkalmazott nyílt választási rendszer azonban számos „etnobiznisz”-ügyet hozott napvilágra, ami végül a nyilvántartási rendszer [kisebbségi választói jegyzék – a ford.] elfogadásához vezetett a törvény 2005-ös módosításakor.

---

<sup>27</sup> Ezzel kapcsolatban Renner és Bauer eredeti kulturális autonómiamodelljét – noha az „az állam területén élő egyes állampolgárok tudatos személyes akaratan” alapul – (Aun, Karl: *On the Spirit of the Estonian Minorities Law*. Stockholm: Societas Litteratum Estonia in Svecia, 1949.) – széles körben bírálták esszencializmusa és az etnikai hovatarozás tárgyiasítása miatt: más szóval, minden embernek joga van etnikai identitásának megválasztására, de ennek az a következménye, hogy mindenki csak egy ilyen identitással rendelkezhet. Ez a megközelítés nyilvánvalóan korlátozza azok mozgásterét, akik több kulturális hovatarozást vallanak, és vitathatatlanul nagyobb a kockázata az etnikai csoportok közötti határok megerősödése szempontjából, mint az államon belüli adminisztratív-területi beosztásnak (lásd erről Bauböck 2001). Ahol a kulturális önkormányzatok igazgatják a különféle nyelvi csoportok iskoláinak különálló rendszereit, ott nyilvánvalóan további kérdésként merül fel, hogy miként lehet biztosítani a csoportok közötti kapcsolattartást és az állam politikai közösségének egyesítésére képes közös narratívával való azonosulást.

A kulturális autonómiának a régióban való közelmúltbeli alkalmazása során felmerülő számos probléma és kihívás miatt a kutatók és a szakértők vonakodnak ezt a modellt jó gyakorlatként támogatni.<sup>28</sup> Egy nemrégiben szerkesztett kötetben, amely világszerte a nem-területi autonómia megoldási formáit hasonlítja össze, Tove Malloy ezeket aszerint kategorizálja, hogy „bebeszölést adnak-e az önkormányzati intézményeken keresztül”, „kvázi bebeszölést adnak” (alapvetően bizonyos közfeladatok kisebbségekre való átruházása lényeges önszabályozási vagy öngazgatási hatáskör nélkül) vagy „nem adnak bebeszölést”.<sup>29</sup> Ami az ehelyütt vizsgált esettanulmányokat illeti, a kötet a Magyarországon, Szerbiában, Horvátországban és Szlovéniában alkalmazott intézményi megoldásokat az „önkormányzáson keresztüli bebeszölés biztosítása” kategóriájába sorolja, miközben az Orosz Föderációban és Észtországban alkalmazottakat a „nem adnak bebeszölést” példának tekinti. Ezt az értelmezést jelentős mértékben alátámasztották a glasgow-i kutatási projekt megállapításai, amely különösen a szerbiai autonóm testületeknek a 2009-es nemzeti kisebbségi törvény alapján kezdetben nyújtott széles körű hatáskört emelte ki.<sup>30</sup> Ugyanakkor az összeállításunkban szereplő írások arra engednek következtetni, hogy talán nem szabad ilyen kategorikus megkülönböztetést tenni egyrészt a magyar, másrészt az észt és az orosz esetek között,

---

<sup>28</sup> 2008-ban például az Európa Tanács Velencei Bizottságának elnöke a nemzeti kulturális autonómiát „potenciálisan ígéretes modell”-nek nevezte „a kisebbségek részvételének erősítésére”, de megjegyezte, hogy a kelet-európai országokban felmerült „különböző problémák és hiányosságok aláásták a hírnevét”. Buquicchio, Gianni: Introductory Address. In: *Council of Europe Venice Commission. The Participation of Minorities in Public Life*. Strasbourg: Council of Europe, 2008. 8.

<sup>29</sup> Az utóbbi kategória olyan „autonómiával” kapcsolatos rendelkezéseket jelöl, amelyek a szimbolikus elismerésen kívül gyakorlatilag semmit sem adnak az egyes kisebbségi etnokulturális közösségeknek, amelyek tagjai sem szót nem kapnak a saját ügyeikben, sem pedig bármiféle együttdöntési hatáskört. Ahol ez a helyzet, ott sem önkormányzatról, sem öngazgatásról nem beszélhetünk. Malloy, 2015.

<sup>30</sup> A szerbiai esettel kapcsolatos meglátásokhoz lásd pl. Smith, David J. – Semenishyn, Mariana: Territorial-Administrative Decentralisation and Ethno-Cultural Diversity in Ukraine: Addressing Hungarian Autonomy Claims in Zakarpattia. *ECMI Working Paper #95*. European Centre for Minority Issues, 2016.

hiszen, amint Sansum Molnár Judit világossá teszi, Magyarországon számos problémás kérdés merült fel az önkormányzati testületek megválasztásával, jogállásával és hatáskörével kapcsolatban.<sup>31</sup> Ugyanezt a gondolatmenet folytatva, Federica Prina tanulmányából kiderül, hogy Oroszországban a kulturális autonómia állítólagos „haszonelvű haszontalanságának”<sup>32</sup> ellenére sok kisebbségi szereplő átvette a rendszert, és azon belül navigálva bizonyos esetekben képes volt számára fontos célokat elérni. David Smith Észtországról szóló írása hasonlóképpen mutatja be két nem nagy létszámú kisebbség – az inkeri-finnek és a svédek – eltökélt és végül sikeres törekvéseit a kulturális autonómia megvalósítására, amelyek mindegyike nagy jelentőséget tulajdonított az önkormányzati státusszal járó szimbolikus elismerésnek. Az ellenkező állításokkal szemben azonban az ország nagy és területi szempontból kompakt oroszajkú kisebbsége nem tekinti megvalósíthatónak a kulturális autonómiát. Sőt, amint a tanulmány világossá teszi, a jelenlegi észt kulturális autonómiatörvényt az előkészítésekor nem is ennek a csoportnak szánták.

A tanulmányokból az is kiderül, hogy a kulturális autonómiával kapcsolatban tapasztalatok és értékelések nagymértékben a szóban forgó kisebbségi közösségtől függenek – azoktól az (anyagi és nem anyagi) erőforrásoktól, amelyekre támaszkodhat, valamint a többségi társadalomhoz képest elfoglalt pozíciójától. Mint minden kisebbségi jogokkal kapcsolatos rendezés esetén, itt is nehéz mindenkire vonatkozó általános tapasztalatokról beszélni; ehelyett azt látjuk, hogy az autonómia gyakorlata csoportról csoportra változik.<sup>33</sup> Így tehát a kulturális autonómia jól működhet a hatékonyan integrált, erőforrásokkal rendelkező és a politikai képviselet más formáit is

---

<sup>31</sup> Ugyanez mondható el Szerbiáról, különösen 2013 óta, amikor is az Alkotmánybíróság a 2009-es törvény egyes kulcsfontosságú rendelkezéseit alkotmányellenessé nyilvánította. Lásd hozzá: Beretka Katinka: *Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils*. In *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, edited by Levente Salat, Sergiu Constantin, Alexander Osipov, and István Gergő Székely, 247–73. Cluj: Romanian Institute for Research on National Minorities, 2014.

<sup>32</sup> Osipov, 2011. 31.

<sup>33</sup> Ezzel kapcsolatban Purger Tibor (2012, 2.) „az eltérő igényekre szabott egységes megoldások” elkerülésére figyelmeztet az államok kisebbségi gyakorlatának értékelése során.

élvező kisebbségek esetében. A glasgowi projektben vizsgált számos sikeres autonómia (például a magyarországi németeké vagy a szerbiai magyaroké) az „anyaország” külső támogatására is tudott támaszkodni (bár az ilyen külső támogatástól való túlzott függőség sajátos problémákat és kihívásokat vet fel a kisebbségi autonómia szempontjából). Az autonómiák hatását vizsgálva a kutatás azt sugallja, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer magyarországi roma közösségek általi elfogadása igen keveset ért – ha egyáltalán ért valamit – a csoporttal szembeni hátrányos megkülönböztetés és társadalmi kirekesztés szélesebb problémakörének leküzdése tekintetében.

Tanulmányainkból világos, hogy a kulturális autonómiát nem lehet „egy megoldás mindenkinek” megközelítésként javasolni a közép- és kelet-európai kisebbségi közösségek különféle igényeinek kielégítésére. A tényleges gyakorlat elemzése számos problémát is napvilágra hoz a modell működésével kapcsolatban, ami arra utal, hogy a tényleges „autonómia” mértéke továbbra is attól függ, hogy a hazai és a nemzetközi tényezők együttesen hogyan alakítják a nemzetiségi politikát az egyes esetekben.<sup>34</sup> Néhány kisebbségi közösség számára azonban a nemzeti kulturális autonómia pozitív eredményeket hozott. Az NKA eredetének és tényleges gyakorlatának vizsgálata a régióban mindenekelőtt hasznos látószöveget nyújt a sokszínűségi politika szélesebb körű vizsgálatához, valamint a területet továbbra is jellemző számos kérdés és kihívás megértéséhez.

Fordította: Nagy Noémi

---

<sup>34</sup> A hazai tényezők tekintetében többek között arra lehet utalni, hogy hogyan formálta az adott államban a többségi-kisebbségi (és a kisebbségeken belüli) kapcsolatokat a történeti és intézményi hagyaték, de adott időben a szereplők sajátos politikai konstellációi is. Ami a nemzetközi dimenziót illeti, figyelembe kell venni az állam átfogó geostratégiai helyzetét, ideértve a nemzetközi kisebbségi jogi szereplők befolyását és súlyát, valamint az „anyaországok” külső szerepét (legalábbis egyes kisebbségek esetében). Lásd Mylonas, Harris: *The Politics of Nation-Building: Making Co-Nationals, Refugees, and Minorities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

*Felhasznált irodalom*

- Aun, Karl: *On the Spirit of the Estonian Minorities Law*. Stockholm: Societas Litteratum Estonia in Svecia, 1949.
- Barkey, Karen – Gavrilis, George: The Ottoman Millet System: Non-Territorial Autonomy and Its Contemporary Legacy. *Ethnopolitics* 15, no. 1. 2016. 24–42.
- Batt, Judy: “Fuzzy Statehood” versus Hard Borders: The Impact of EU Enlargement on Romania and Yugoslavia. “One Europe or Several?”. *Working Paper*, No. 46’, 2002.
- Bauböck, Rainer: *Multinational Federalism: Territorial or Cultural Autonomy?* IMER University of Gothenburg Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 2/ 1’, 2001.
- Bauer, Otto: *The Question of Nationalities and Social Democracy*. Minneapolis – London: University of Minnesota Press, 2000.
- Beretka Katinka: Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils’. In *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, edited by Levente Salat, Sergiu Constantin, Alexander Osipov, and István Gergő Székely, 247–73. Cluj: Romanian Institute for Research on National Minorities, 2014.
- Buquicchio, Gianni: Introductory Address. In *Council of Europe Venice Commission. The Participation of Minorities in Public Life*. Strasbourg: Council of Europe, 2008.
- Coakley, John: Conclusion: Patterns of Non-Territorial Autonomy. *Ethnopolitics*, 15, no. 1. 2016. 166–85.
- Decker, D. Christopher: *Enhancing Minority Governance in Romania: Report on the Presentation on Cultural Autonomy to the Romanian Government*. Flensburg: European Centre for Minority Issues, March 2005.  
[http://www.ecmi.de/uploads/tx\\_lfpubdb/Report\\_53.pdf](http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Report_53.pdf).

- Decker, D. Christopher: The Use of Cultural Autonomy to Prevent Conflict and Meet the Copenhagen Criteria: The Case of Romania. In: *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, edited by David J. Smith and Karl Cordell, 101–14. London: Routledge, 2008.
- Dembinska, Magdalena – Maráczi László – Tonk Márton: Introduction to the Special Section: Minority Politics and the Territoriality Principle in Europe. *Nationalities Papers*, 42, no. 3. 2014. 355–375.
- Dohrn, Verena: State and Minorities: The First Lithuanian Republic and S.M. Dubnow's Concept of Cultural Autonomy. In: *The Vanished World of Lithuanian Jews*, edited by Alvydas Nikzentaitis, Stefan Schreiner, and Darius Staliunas, 155–73. Amsterdam – New York: Rodopi, 2004.
- Dubnow, Simon (ed.): *Buch Des Lebens. Erinnerungen Und Gedanken. Materialien Zur Geschichte Meiner Zeit. Band 1, 1860-1903*. Göttingen, 2004.
- Dubnow, Simon: *History of the Jews in Russia and Poland: From the Earliest Times until the Present Day*. Philadelphia: The Jewish Publication Society of America, 1916.
- Hogan-Brun, Gabrielle – Wright, Sue: Language, Nation and Citizenship: Contrast, Conflict and Convergence in Estonia's Debate with the International Community. *Nationalities Papers*, 41, no. 2. 2013. 240–58.
- Kogan, Arthur G.: The Social Democrats and the Conflict of Nationalities in the Habsburg Monarchy. *Journal of Modern History*, 21.1949. 204–17.
- Korhecz Tamás: National Minority Councils in Serbia. In: *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy*, edited by Tove H. Malloy, Alexander Osipov and Balázs Vizi. Oxford: Oxford University Press, 2015, 69-91.
- Korhecz Tamás: Non-Territorial Autonomy in Practice: The Hungarian National Council in Serbia'. In: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan, 2014, 151–164.



- Kymlicka, Will: National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms. In: *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, edited by David J. Smith and Karl Cordell. London – New York: Routledge, 2008, 43–57.
- Malloy, Tove H.: Introduction. In *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1–15.
- Mylonas, Harris: *The Politics of Nation-Building: Making Co-Nationals, Refugees, and Minorities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Osipov, Alexander: National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law. *Review of Central and East European Law*, 35, 2010. 27–57.
- Palermo, Francesco: Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse. In *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, edited by Tove H. Malloy and Francesco Palermo. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Purger Tibor: Ethnic Self-Governance in Serbia: The First Two Years of the National Minority Councils. *South-East Europe International Relations Quarterly*, 3, no. 2. 2012. 1–17.
- Renner, Karl: State and Nation. In *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, edited by Ephraim Nimni. London: Routledge, 2005. 15–47.
- Roshwald, Aviel: Between Balkanisation and Banalisation: Dilemmas of Ethno-Cultural Diversity. In *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, edited by David J. Smith and Karl Cordell. London – New York: Routledge, 2008. 29–42.
- Rudolph, Joseph: *Politics and Ethnicity: A Comparative Study*. New York – Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006.
- Smith, David J. – Semenyshyn, Mariana: Territorial-Administrative Decentralisation and Ethno-Cultural Diversity in Ukraine: Addressing Hungarian Autonomy Claims in Zakarpattya. *ECMI Working Paper #95*. European Centre for Minority Issues, 2016.