

DAVID J. SMITH*

Nemzeti-kulturális autonómia a mai Észtországban: A valódi jelentőségtől a szimbolikusig?¹

Miként az a jelen tanulmányblokk bevezetőjében is említésre került, Észtország – a térségbeli sajátos története okán – a nemzeti-kulturális autonómia (NKA) kérdés érdekes esettanulmánya. A két háború közötti Észti Köztársaság által elfogadott, a kisebbségi önkormányzatról szóló 1925. évi törvény előírta a kisebbségi közigazgatási testületek létrehozását, amelyek hatáskörébe tartozott tagjainak megadóztatása, valamint a vonatkozó kisebbségi nyelveken oktató köz- és magániskolák és egyéb kulturális intézmények igazgatása.² A törvényt továbbra is a modell egyik legjobb működő példájaként említik, és napjaink autonómiavitái keretében is tanulmányozzák Közép- és Kelet-Európában.³ Az ország német és zsidó kisebbségei⁴

* 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.

¹ A cikk alapjául szolgáló kutatás a „Nemzeti kisebbségi jogok és demokratikus politikai közösség: A nem-területi / nemzeti-kulturális autonómia kortárs gyakorlata Közép- és Kelet-Európában (2014–2017) című projekt keretében zajlott. A kutatást a Gazdasági és Szociális Kutatási Tanács támogatta [projektazonosító: ES/L007126/1]. Az adatokat az Egyesült Királyság Adatgyűjtő Szolgálatánál tárolják a 852375-ös gyűjteményszám alatt. A tanulmány a *Regio* e tanulmányblokkja számára készült, eredeti címe: *NCA in Contemporary Estonia: From Substance to Symbolism?*

² Az állami iskolák esetében a meglévő pénzügyi támogatás a helyi hatóságoktól a kisebbségek kulturális önkormányzataihoz került. Smith, David J. – Hiden John: *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*. London: Routledge, 2012.; Smith, David J.: *Estonia: A Model for Interwar Europe? Ethnopolitics*, 2016. 1. 89–104.

³ L. pl. Decker, D. Christopher: *Enhancing Minority Governance in Romania: Report on the Presentation on Cultural Autonomy to the Romanian Government*.

által létrehozott kulturális autonómia intézményrendszer 1940-ig működött, amikor Észtországot a Szovjetunióhoz csatolták. Az ország függetlenségének helyreállítására irányuló, 1988–1991-ig tartó sikeres kampány során a kisebbségi autonómia újra a politikai napirend része lett. A kulturális autonómiára való hivatkozás bekerült az 1992-es alkotmányba, és a következő évben törvényt fogadtak el, amely a megújított jogokat kiterjesztette a németekre, zsidókra, oroszokra és svédekre, valamint bármely más, legalább 3000 észt *állampolgárt* számláló kisebbségre.⁵ Ugyanakkor az a kontextus, amelyben a törvényt bevezették, nagyban különbözött a két háború közötti időszakétól, ami azzal járt, hogy a nemzeti-kulturális autonómia paradigmájának alkalmazhatósága sokkal megkérdőjelezhetőbb volt, mint az 1920-as években.

Az 1944 és 1989 közötti, nagyrészt oroszul beszélő szovjet állampolgárok nagyarányú betelepülésének köszönhetően az észt

Flensburg, European Centre for Minority Issues, March 2005.

http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Report_53.pdf. (Letöltés ideje: 2017. április 20.); Decker, D. Christopher: The Use of Cultural Autonomy to Prevent Conflict and Meet the Copenhagen Criteria: The Case of Romania. In: Smith, David J. – Cordell, Karl (eds.): *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*: London: Routledge, 2008. 101–114.; Smith, David J.: Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013. 1. 27–55.

⁴ Gyakran figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy a törvénnyel a területileg kompaktabb svéd és orosz közösségek nem éltek a két háború közötti Észtországban. Ez részben annak volt köszönhető, hogy a két háború közötti nemzeti-kulturális autonómia az adminisztratív decentralizációra vonatkozó egyéb rendelkezésekkel egészült ki, amelyek értelmében, ha egy kisebbség az adott település lakosságának 50%-át elérte, akkor a kisebbségi nyelvet második hivatalos nyelvként lehetett használni az észt mellett. Továbbá, ha a településen az adott nemzeti kisebbséghez tartozó 20 diák élt, az állam köteles volt a kisebbség nyelvén biztosítani az iskolai oktatást. L. Smith, David J.: Retracing Estonia's Russians: Mikhail Kurchinskii and Inter-War Cultural Autonomy. *Nationalities Papers*, 1999. 3. 455–474.; Smith – Hiden, 2012.

⁵ L. a törvény 1. és 2. szakaszát – A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról szóló törvény, elfogadva 1993. október 26-án. *Riigi Teataja* [Állami Közlöny] (RT) I 1993, 71, 1001), hatályba lépett 1993. november 28-án. Módosították a következő törvények: 2002. június 5., hatályba lépett 2002. július 1-én - RT I 2002, 53, 336; 2002. június 19., hatályba lépett 2002. augusztus 1-én - RT I 2002, 62, 376. Online elérhető: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ee/ee073en.pdf> (letöltve: 2017-06-30.)

etnikum aránya a helyi lakosságon belül a háború előtti 88%-ról mindössze 61%-ra csökkent.⁶ Az orosz mint *lingua franca* használata is azt szolgálta, hogy Észtország *de facto* kétnemzetiségű társadalommá váljék, amelyben szinte az összes észt nyelvű személy tudott oroszul, de az oroszajkúaknak csak kis hányada tudott jól észtül.

Az a tény, hogy a jelenlegi Észt Köztársaságot jogszerűen helyreállították, ahelyett, hogy egy új, szovjet „utódállamként” jött volna létre, azt is jelentette, hogy a nagyszámú, szovjet korszakban betelepült népességtől és leszármazottaiktól (akik 1991-ben a teljes lakosság 30%-át tették ki) megtagadták az észt állampolgársághoz való automatikus jogot. Az 1992-ben bevezetett szabályozás értelmében minden olyan személy állampolgárságát visszaállították, aki a két háború közötti köztársaságnak állampolgára volt, vagy ilyen állampolgár leszármazottja. Az ebbe a kategóriába eső lakosok nagy többsége (mintegy 90%-uk) észt nemzetiségű volt. A szovjet korszakban betelepültek és azok leszármazottai honosítás útján tudtak állampolgárságot szerezni, amely eljárásban eredetileg azt írták elő, hogy a kérelmező 1990. március 30-a után legalább három éve állandó jelleggel tartózkodjon Észtországban, és ismerje az észt nyelvet. A függetlenség utáni első, 1992. szeptemberi parlamenti választásokon a törvény eredményeként a hatalom a többségi észt nemzetiség kezében összpontosult (és a nem észt származásúak többségét kizárták a „nemzeti kisebbség” jogi kategóriájából, amelyet az állampolgárság birtoklása határozott meg).⁷ A függetlenség utáni állami politikák ennek megfelelően egy olyan

⁶ A tituláris nemzethez nem tartozó (főleg orosz nyelvű) lakosság többnyire városokban és területi szempontból kompaktan él, a lakosság 50%-át alkotva a fővárosban (Tallinnban) és 80%-át Észtország északkeleti ipari régiójának városaiban.

⁷ Az állampolgársági politikát a nemzetközi jogra, a történelmi igazságosság elveire és biztonsági megfontolásokra hivatkozva indokolták – azzal érveltek, hogy ha az összes lakosnak automatikusan állampolgárságot és szavazati jogot adtak volna, az az orosz mint második hivatalos államnyelv iránti követelésekhez (ezáltal a szovjet korszak oroszosításra irányuló trendjének fenntartásához), valamint a szoros politikai és gazdasági kapcsolatok folytatásához vezetett volna Oroszországgal és a FÁK-kal. Hátrányosan érintve az EU- és a NATO-tagság elérését. Az 1993-as szabályozás ugyanakkor az állampolgársággal nem rendelkezőknek szavazati jogot adott a helyi választásokon (bár a választásokon nem indulhattak).

állami irányvonalat követnek, amelynek célja az észt nyelv domináns közéleti nyelvként való helyreállítása, beleértve a 2007 és 2011 között végrehajtott intézkedéseket a szovjet időszakból örökölt orosz nyelvű középiskolák kétnyelvűvé alakításáról. Ugyanakkor az oroszok nagyobb közéleti befolyás iránti igénye a függetlenség utáni évtizedekben is fennmaradt, miközben jelentős számú oroszajkú nem-állampolgárt honosítottak, ami azt jelenti, hogy ők most már a „nemzeti kisebbség” kategóriájába tartoznak. Mindez egyes kutatók és aktivisták számára felvetette azt a kérdést, hogy a kulturális autonómia egyáltalán alkalmas lehet-e a folytatódó orosz nyelvi és identitásalapú követelések kielégítésére Észtországban.

Az 1993-as NKA-törvényt mindezidáig csak a kis létszámú és szétszórtan élő inkeri- finn és svéd kisebbségek esetében hajtották végre (2004-ben, illetve 2007-ben).⁸ Mindeközben 1996 óta négy külön kérelmet nyújtottak be az orosz kisebbség nevében kulturális autonómia nyilvántartásba vételére, azonban az illetékes minisztérium mindegyiket elutasította. Ezen fejleményekre hivatkozva Mikko Lagerspetz finn kutató egy 2014-es cikkében megállapította, hogy az NKA-törvény szélesebb körben történő végrehajtásának elmulasztása nem más, mint egy „ígéret eróziója”. Lagerspetz értelmezése szerint Észtország 1993-ban hozott döntése a háború előtti elődjére erősen építő nemzeti-kulturális autonómiatörvény elfogadásáról sokat jelentett a helyi kisebbségi közösségek jóakarátának megnyerése szempontjából. Ez a jóakarát azonban azóta szertefoszlott, mivel az állam továbbra is biztonságpolitikai kérdésként kezeli a kisebbségi ügyet, attól való félelmében, hogy a nagy létszámú orosz kisebbség autonómiája megnyitná az utat Oroszország külső befolyásának. Lagerspetz úgy

⁸ A svéd kisebbség mintegy 8.000 főt számlált a két háború közti Észtországban. Többségüket azonban a második világháború alatt Svédországba menekítették, és sosem tértek vissza. A 2011. évi észt népszámlálás szerint Észtországban jelenleg mindössze 375 magát a svéd etnikumhoz tartozónak valló személy él állandó jelleggel. Ugyanakkor a Svédországban élő diaszpóra tagjainak sikerült automatikusan észt állampolgárságot kapniuk a származásuk alapján (legalábbis 2016-ig), és szavazati joggal rendelkeznek a svéd kulturális tanácsi választásokon. Nem sikerült azonban információt fellelni arról, hogy a diaszpóra tagjai közül hányan igényeltek észt állampolgárságot 1992 óta. A kulturális tanács által regisztráltak száma ugyanakkor 500 körül volt 2016-ban, akik közül csak 150-en élnek Svédországban.

véli, hogy egy ilyen befolyásnak valójában sokkal nagyobb a valószínűsége, ha az észti állam nem nyit további csatornákat a helyi orosz közösség képviselőire. Ennek megfelelően felül kellene vizsgálnia egy esetleges orosz kulturális autonómiához való hozzáállását, amely – állítja Lagerspetz – ma is működőképes megoldás lenne.⁹

Lagerspetz elemzése kiváló kiindulópontot jelent Észtország 1993-as NKA-törvénye természetének, a törvény elfogadásához vezető folyamatoknak és a törvényt ma is övező vitáknak a tanulmányozásához. Az alábbiakban azonban amellet fogunk érvelni, hogy ez az értelmezés több szinten is téves. Először is, az 1993. évi és az 1925. évi autonómia-törvények alapos összehasonlítása világosan mutatja, hogy az előbbi valójában csak felületesen modellezi az utóbbit, a mai törvényt legfeljebb a két háború közötti elődje halvány utáztatának lehet tekinteni; másodsor, az NKA körüli 1993-as parlamenti viták elemzéséből kiderül, hogy a törvény nem a nagy orosz nyelvű lakosság, hanem a kisebb etnikai-nyelvi csoportok számára készült. Lagerspetz „erodált ígéret”-ről szóló állítása inkább megállja a helyét, ha a nemzeti-kulturális autonómiatörvénynek egy korábbi, 1991-ben készített tervezetét nézzük meg (amit ezidáig sosem elemeztek igazán). Azonban az NKA már akkor is sokkal érdekesebb volt a kisebb etnikai csoportok, mint az oroszok számára, akik nagyobb reményeket fűztek a területi alapú autonómiamegállapodásokhoz. E tekintetben, bár Lagerspetz az oroszokat mint Észtország legnagyobb kisebbségi közösségét helyezi figyelmének középpontjába, nem igazán bocsátkozik bele az orosz elitek régóta tartó vitáiba az autonómia kívánatosságára és életképességére vonatkozóan. Sőt, mint sok más Észtországról szóló írás esetében, az oroszokra való összpontosítás figyelmen kívül hagyja a kisebb lélekszámú kisebbségi csoportok – például az inkeri-finnek és a svédek – szempontjait és tapasztalatait, amelyek, bár kritikusan viszonyulnak a jelenlegi törvényhez, alapvetően támogatják a kulturális autonómiát. A továbbiakban a tanulmány ezekkel a különféle

⁹ Lagerspetz, Mikko: Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise. *Journal of Baltic Studies*, 2014. 3. 457–75.

nézőpontokkal fog foglalkozni a nemzeti-kulturális autonómiával kapcsolatos észtországi viták és gyakorlatok vizsgálatán keresztül 1988-tól napjainkig.

*1988–1991: Nemzeti-kulturális autonómia –
Mit, miért és kinek?*

Az 1988-as év számos szempontból kulcsfontosságú volt Észtország számára, mivel Mihail Gorbacsov politikai liberalizációs programja lehetővé tette egy új, párton kívüli tömegpolitikai mozgalom, az *Észt Népfront* (ÉNF) létrejöttét, továbbá ebben az évben nevezték ki az új, reformorientált „nemzeti kommunista” kormányt az akkori Észt Szovjet Szocialista Köztársaságban (az 1940-ben alakult ÉsztSZK-ban). 1988 novemberében az ÉsztSZK Legfelsőbb Szovjetje kimondta, hogy a köztársasági jogszabályok elsőbbséget élveznek a Szovjetunió szintjén elfogadottakkal szemben. Nem sokkal később az ÉNF nyomására a kommunista vezetésű parlament új jogszabályt fogadott el, amelynek célja az észtnak, mint az ÉsztSZK név- és jellegadó etnikuma nyelvének közéleti szerepének erősítése volt.

A központi szovjet kormány, a moszkvai központi média és a helyi szovjetpárti mozgalmak azonnal elítélték ezeket a megmozdulásokat mint a szélsőséges nacionalizmus megnyilvánulásait, amelyek szemben állnak a szovjet állam állítólagos *internacionalista* szellemével és politikájával, valamint sértik az elméletben minden szovjet nemzetiség által élvezett „egyenlő jogokat”. Az 1988 és 1990 közötti időszakban az ÉNF és az észtországi „nemzeti kommunisták” ügyesen a visszájára fordították ezt az érvelést, rámutatva, hogy a hivatalosan „internacionalizmusnak” nevezett gyakorlat a „többszempontosságú” szovjet államon belül a valóságban az orosz uralmat és az oroszosítási politikákat jelenti. Ez a politika nemcsak az észtek autonómiáját fenyegeti az állítólagosan szuverén köztársaságukon belül, hanem a Szovjetunió azon kisebb nemzetiségeit is, amelyek nem képesek saját, területi alapú intézményekre támaszkodni kulturális fejlődésük fenntartása érdekében. Ehhez kapcsolódóan a politikai liberalizáció nagyobb szuverenitás iránti követeléseket hozott nemcsak az uniós köztársaságok és más alsóbb szintű területi egységek, de a Szovjetunió ún. „hontalan nemzeteit” képviselő új

szervezetek részéről is. Az Észt Köztársaságban két ilyen mozgalom jött létre 1988 és 1989 között, az *Inkeri-finnek Uniója* és az *Észtországi Svédok Uniója*. Ezek saját csoportjuk nemzeti kultúrájának védelmére és fejlesztésére több jogot, valamint a szovjet rezsim által kifejtett elnyomás hivatalos elismerését és kompenzációját követelték. Ebben a kontextusban került fel újra a kulturális autonómia Észtország politikai vitáinak napirendjére.¹⁰

A finn és a svéd nemzetiségekért felszólaló aktivisták igen hasonlóan vélekedtek a szovjet hatalomról, mint az ÉNF. A szovjet Észtországban rendelkezésre álló két nyilvánosan támogatott nyelv és kultúra (az észt és az orosz) közül az érintettek közül sokan az észthez hasonlítottak – szemben az oroszokkal, ezért örömmel támogattak egy olyan mozgalmat, amely az észtnak a Köztársaság fő hivatalos nyelvénél tételért küzdött.¹¹ Általánosságban elmondható, hogy az ÉNF-nek nyilvánvaló érdeke és befolyása volt arra, hogy közös érdekű ügyet teremtsen más kisebb nemzetiségekkel, akik a saját kultúrájuk gyakorlásához való jogukat kívánták érvényesíteni. Ilyen szövetséget jelentett az 1988-ban alapított *Nemzetiségi Fórum* (később Nemzeti Kisebbségek Uniója) az ÉNF-en belül. Ez a szervezet később kulcsfontosságú tárgyalópartner lett a kisebbségi kérdésekben, miután 1990 márciusában – az ÉSzSzk Legfelsőbb Szovjetjének első szabad választásait követően – az ÉNF és szövetségesei kerültek hatalomra.

Ez a győzelem nagyban az ÉNF békés, óvatos és pragmatikus stratégiájának volt köszönhető a moszkvai szovjet hatóságok egyre erősebb megfélemlítő tevékenységével és fenyegetéseivel, valamint azok helyi támogatóival szemben, akik főként a Moszkva által egyre inkább Észtország „orosz nyelvű részének” a szocialista korszakban betelepített népességből kerültek ki. Eleinte a szovjet köztársaságok lazább szövetségének keretei közötti autonómiára, majd 1989-től kezdve a teljes függetlenségre törekedve, az ÉNF ragaszkodott ahhoz, hogy a szuverén Észtország összes lakójának jogait tartsák tiszteletben, etnikai hovatartozástól függetlenül. Ennek az üzenetnek

¹⁰ 1989 április-májusában például az inkeri-finnek tallinni kongresszusa zárónyilatkozatába foglalta a kulturális autonómia iránti követelését. Schultz, Anatoli – Flink, Toivo: *Ikuinen Kulkuri. Eesti ingerisoomlaste seltside ajalookogumik*. Tallinn, Paar, 2013. 120.

¹¹ Interjú Ülo Kallmäl, az Észtországi Svédok Kulturális Önkormányzatának elnökével, Noarootsi, 2015. augusztus.

a nyomatékosítása végett az 1989. januári új nyelvtörvény az észt nyelv ismeretét az állami szektorban való foglalkoztatás előfeltételévé tette, de emellett garantálta az orosz nyelv további nyilvános használatát. Ezt követte 1989 decemberében az ÉSzSzk állampolgárainak nemzeti jogait tartalmazó törvény. Ez a stratégia enyhítette a potenciális etnikai megosztottságot, és segített az ÉNF-nek és szövetségeseinek biztosítani a kétharmados parlamenti többséget, amelyet a szovjet jogszabályok a függetlenségről való szavazáshoz megköveteltek. Ugyanakkor annak ellenére, hogy erre mandátuma volt, az új, ÉNF vezette kormány nem élt az azonnali és feltétel nélküli függetlenség kikiáltásának lehetőségével. Helyette a szovjet megszállás megszüntetését és egy olyan átmeneti szakasz kezdetét jelentette be, amelynek során a függetlenséget a szovjet kormányzattal folytatott tárgyalások alapján állítanák vissza.

Miután az ÉSzSzk-t felváltotta az Észt Köztársaság, új jogszabályokra volt szükség ahhoz, hogy az előző, kommunista vezetésű kormány által elfogadott 1989. decemberi törvényben lefektetett polgári jogok megvalósulhassanak.¹² Az észt parlament etnikumközi kapcsolatokért felelős bizottságának a kérésére 1991 januárjában szociológusok és történészek egy csoportja ült össze, hogy elkészítsék *A nemzeti kisebbségek politikai, szociális és kulturális jogairól szóló törvény* tervezetét. Az általuk előterjesztett tervezet a nemzeti-kulturális autonómiát tette meg irányadó koncepciónak (amit az ÉNF-en belüli Nemzetiségi Fórum is támogatott), és szembevető hasonlóságot mutatott a kulturális önkormányzatról szóló 1925-ös törvénnyel – mi több, néhány rendelkezése gyakorlatilag azonos volt azzal.¹³ Azonban a teljesen

¹² 'Zakon o kul'turnom samoupredlenii natsional'nykh men'shinstv', Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Rahvussuhete Komisjon, Dokumendid Eesti Vabariigi vähemusrahvuste kultuuriautonomoomia seaduse väljatõötamise kohta, *Eesti Rahvusarhiiv* (ERA) R-3.13.356', p. 44.

¹³ Példának okáért a tervezet („a kisebbségek kulturális öngazgatásáról”) a kisebbségi önkormányzatokat adóztatási joggal ruházta fel, miközben a helyi önkormányzati iskolák kontrollját (és a meglévő pénzügyi támogatást) a kisebbségi önkormányzatokra ruházta át (12. és 13. cikk). A „kisebbség” kategóriája (2. cikk (2) és (3) bekezdése) kiterjedt az oroszokra, ukránokra, fehér-oroszokra, karél-finnekre, zsidókra, tatárookra, lettekre, litvánokra, lengyelekre és bármely más, 3000 főnél nagyobb lélekszámú csoportra, valamint ennél kisebb csoportokra is, amelyek az 1925-ös törvény értelmében élvezték a nemzeti-kulturális autonómiához való jogot (a svédek esetében ez volt a helyzet).

eltérő körülmények, amelyek között a jogszabályt be kívánták vezetni, felvetették a „nemzeti kisebbség” definiálásának problémáját az 1991-es Észtországban. Ez nyilvánvalóan maga után vonta azt a kérdést, hogy ki lesz jogosult az automatikus állampolgárságra a teljes függetlenség elérése után? Ez rendkívüli módon megosztotta az észt nemzeti mozgalmat. Annak ellenére, hogy az ÉNF a szovjet struktúrákon keresztül hatalmat szerzett, autoritását megkérdőjelezte a radikálisabb *Észt Kongresszus*, egy a korábbi disszidensek és emigránsok vezetete „alternatív parlament”, amelyet 1990 márciusában választottak meg Észtország „legitim” állampolgárainak (azaz az 1940-ben állampolgársággal rendelkező személyek és utódaik) regisztrációja alapján. A Kongresszus vezetői ragaszkodtak ahhoz, hogy sem Moszkvának, sem az Észtországban élő háború utáni „gyarmatosítóknak” nincs joguk arra, hogy eldöntsék az ország jövőjét. Az 1940 előtti állam jogfolytonosságának elvéhez szigorúan ragaszkodva az Észt Köztársaság azonnali és feltétel nélküli *de facto* helyreállítására szólítottak fel.

Annak tudatában, hogy el kell kerülni a függetlenségi mozgalom kettészakadását, az ÉNF által vezetett kormány nem kötelezte el magát határozottan az állampolgárság kérdésében, kijelentve, hogy arról csak a függetlenség kimondása és az új parlament megválasztása után lehet dönten. Mindazonáltal nyilvánvalóan előnyben részesítette azt a megoldást, miszerint a jövőbeni állampolgárságot feltétel nélkül elérhetővé kell tenni az összes állandó lakos számára, aki azt kéri (az úgynevezett „opciós” változat). Ezt a pragmatikus megközelítést – amint azt az 1991. évi kisebbségi törvénytervezet szerzői megfogalmazták – „a politikai valóság [motiválta – *a ford.*], miszerint az oroszok alkották a lakosság 30% -át”.¹⁴ Mivel a szovjet központi kormányzat továbbra is tényleges ellenőrzése alatt tartotta Észtország működésének számos területét (és határozottan visszautasított bármilyen, a függetlenségről szóló „tárgyalást”), az 1990–1991-es évek fő feladata az volt, hogy a lehető legtöbb lakost egyesítsék a függetlenségi kampány mögött, miközben más szovjet

¹⁴ ‘O proekte zakona Estonskoi Respubliki ‘O politicheskikh, sotsial’nykh I kul’turnykh pravakh natsional’nykh menshinstv’, poriadke ego vyrobotki i vozmozhnykh na eto material’nykh zatratakh’ ERA. R-3.13.356.

köztársaságokkal (leginkább Lettországgal és Litvániával, de a Borisz Jelcin vezette, nemrég szuveréné vált Oroszországgal mint legnagyobb köztársasággal is) léptek koalícióra, hogy aláassák a Kreml hatalmát. További kulcsfontosságú szempont volt a függetlenség iránti igény nemzetközi elismertetése, egy olyan időszakban, amikor az etnikai konfliktusok felbukkanása miatt a kisebbségek és kisebbségi jogok kérdése visszakерült a nemzetközi politika és jog napirendjére.¹⁵

Ilyen körülmények között az 1920-as években elfogadott, széleskörű kisebbségi jogokat biztosító rendszert a múlt használható örökségének tekintették, és az 1991-es szövögező bizottságnak készült igazoló dokumentumok azt állították, hogy „a nemzeti kisebbségek védelmére még nem született jobb mechanizmus a világon”.¹⁶ Ezt a mechanizmust (és vele együtt a „nemzeti kisebbség” fogalmát) úgy értelmezték, hogy a szovjet korszak telepeseit és azok leszármazottait foglalja magába, és a kormány nyilvánvalóan arra számított, hogy ezek többsége a függetlenség elnyerése után Észtországban marad majd és kérni fogja az állampolgárságot. A nemzeti-kulturális autonómia koncepciója kezdetben olyan észtekre utalt, akiknek identitása az egyén szabadságjogaiban és a magántulajdonhoz fűződő jogokban való hiten alapult; a szovjet időszakban Észtországba költöző orosz nemzetiségű személyek nem osztoztak ebben az identitásban, mivel a Szovjetunióban szerzett saját meghatározó tapasztalataik egy teljesen más, kollektív mentalitást szilárdítottak meg náluk, amelytől a demokrácia és a magántulajdon fogalma idegen volt. Ennek okán nem volt lehetséges az orosz nemzetiségűeket egy egységes, differenciálatlan civil társadalomba integrálni. A népesség azon részének tehát, amely nem tartozott a politikailag immáron domináns észt nemzetiséghez, saját autonóm kulturális teret kellett biztosítani Észtországon belül, amely lehetővé teszi számukra, hogy fokozatosan alkalmazkodjanak a független Észtországban való élethez, és megkönnyítse integrációjukat a többség által előírt

¹⁵ Az 1991-es NKA-törvénytervezet körüli bizottsági viták például hivatkoztak az EBEÉ 1990-es koppenhági dokumentumára, amely említést tett az autonómiáról.

¹⁶ ERA. R-3.13.356, p. 34.

feltételek mellett.¹⁷ Az előfeltevés az volt, hogy az oroszok (ezidáig az uralkodó népcsoport a Szovjetunió általános keretein és nemzetiségi politikáján belül) bele fognak egyezni a kisebbségi jogállásba (és a kulturális jogokba) egy olyan államon belül, amelyben az észtek töltik be az uralkodó politikai szerepet. Mondhatjuk, hogy ez a logika húzódott az eredeti, 1925-ös észet törvény mögött is, melyet elsősorban az akkori balti német közösségre tekintettel fogadtak el: a kulturális önkormányzat jogi garanciái – remélték – új alapot fog biztosítani ezen csoport életének, amely korábban a helyi politikai és gazdasági hatalmat gyakorolta a cári orosz uralom keretében.

Az ÉNF vezetésű kormányának nemzetiségi minisztere (az orosz Artur Kuznyecov) kezdeti reflexiói azonban megkérdőjelezték azt az állítást, miszerint a nemzeti-kulturális autonómia általánosan alkalmazható volna, azzal érvelve, hogy további kutatásra van szükség. Ami a kisebb etnikumokat illeti, Kuznyecov szerint nincs elégséges bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a kisebb etnikai csoportok valóban autonómiát akarnának (szemben, mondjuk, egy egyszerű saját civil, nem-kormányzati szervezettel). Véleményezésében azt is megemlítette, hogy a hatályos 1989. decemberi törvény már előírnyozta a Nemzetiségi Fórum szerepét, miközben biztosította az oroszul tanító állami iskolák fennmaradását azokon a területeken, ahol az oroszok a népesség jelentős részét alkotják. Az új törvénytervezet azonban csak az autonómia keretein belül biztosítana ilyen oktatást.¹⁸ Valóban, úgy tűnik, hogy abban az időben ez a területi paradigmán alapuló megközelítés volt – szemben a nem-területivel – az oroszok által leginkább előnyben részesített választás: míg néhányan hajlandóak voltak a „kisebbségi” státuszt elfogadni, másoknak nehezükre esett ekként tekinteni magukra. A szovjet időszak gyakorlataira építve az új szabályozás az állampolgár (és az adófizető) „egyenlő jogainak” koncepciójából kiindulva úgy gondolta, hogy közvetlenül az államnak kell az anyanyelvű oktatást biztosítania, ahelyett, hogy ezt a feladatot egy autonóm módon szervezett közösségre ruházná.¹⁹ A helyi orosz lakosságnak talán az

¹⁷ Interjú Axel Kirch-hel, az 1991-es kisebbségi tervezetet készítő munkacsoport tagjával, Tallinn, 2015. augusztus.

¹⁸ 'Arvamus Eesti Vabariigi rahvusvähemuse kultuuriomavalitsuse seaduse eelnõu kohta', ERA.R-3.13.356, p.85.

¹⁹ Kekelidze, E.: Eto Budet Estonskii Variant. *Estoniia*, September 18, 1992. A

a része hajlott leginkább a kisebbségi státus elfogadására, amely a két háború közötti Észtországig vagy még korábbra tudta visszavezetni a származását. Ezen csoport egyes tagjai a Nemzetiségi Fórum felé húztak, és igyekeztek újjáéleszteni a két háború közti időszak orosz kisebbségi szubkultúráját.²⁰ Azonban még itt sem volt történelmi precedens az orosz kulturális autonómiára, amelyre támaszkodni lehetett volna, mivel, mint már említettük, a két háború közötti orosz kisebbség nem hozta létre a maga kulturális autonómiáját az 1925-ös NKA-törvény alapján.²¹

A kisebbségi kulturális autonómiáról szóló 1993. évi törvény

Az 1991-es javaslattal kapcsolatos viták késleltették a törvény elfogadását, amit eredetileg 1991 júliusára ütemeztek. A felülvizsgált tervezetet csak 1991. szeptember végén nyújtották be jóváhagyásra a kormánynak, amikor a Gorbacsov elleni elvetélt augusztusi puccs Moszkvában hirtelen és váratlanul megnyitotta az utat Észtország függetlenségének nemzetközi elismerése előtt. Az augusztus 19–21-i drámai események közepette Észtország „hivatalos” parlamentje megállapodást kötött az Észt Kongresszussal, amelyben rendelkeztek a függetlenségnek a jogfolytonosság alapján történő azonnali és feltétel nélküli helyreállításáról, valamint a háború előtt Észtországot

kisebbségi jogok elve itt szembekerült a szovjet politikával, amely elvileg minden nemzetiség egyenlőségét biztosította, a gyakorlatban viszont az orosz részécsitette előnyben. Kirch-interjú, 2015.

²⁰ Ebbe a kategóriába tartozott Szergej Szovetnyikov, az etnikumközi kapcsolatok parlamenti bizottságának elnöke, a kommunista párt reformista szárnyának tagja. Szovetnyikov 1931-ben született az akkori független Észt Köztársaságban. Az 1990-es években működő Orosz Oktatási és Jótékonyági Társaságok Szövetsége, a kulturális nem-kormányzati szervezeteket tömörítő ernyőszervezet az 1920-as évekbeli azonos nevű szervezetig vezette vissza magát. Igazgatója már 1996-ban kérelmet nyújtott be egy orosz NKA bejegyzésére, de abban az időben az észt kormány még nem fogadta el a nyilvántartás létrehozásához és a választások megtartásához szükséges szabályokat.

²¹ A legnyilvánvalóbb példaként a Peipsi-tó nyugati partján fekvő orosz régi hívők közösségei említhetők, akik már a XVII. században megjelentek a területen. Az 1991-es munkacsoport egy tagja azonban azt állította, hogy ezek a közösségek olyan mélyen integrálódtak, hogy elutasítják az autonómia fogalmát, attól tartva, hogy ha élnek vele, akkor egy kalap alá vennék őket a szovjet időszakban érkezett oroszokkal.

elismerő kormányok felszólításáról, hogy vegyék fel az 1940-es szovjet hatalomátvételt követően megszakadt formális diplomáciai kapcsolatokat. Ennek alapján ismerte el Észtország függetlenségét az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Közösség kormányai. Az észt függetlenségi mozgalom két szárnya között létrejött megállapodás rendelkezett az új alkotmányozó gyűlés összehívásáról is, amelyen belül a Kongresszus és a „hivatalos” parlament egyenlő képvisellel fog megjelenni, majd ezt követően kerülhet sor a független Észtország új parlamentjének (*Riigikogu*) megválasztására.

Míg az akkori parlament 1992 júniusáig folytatta működését (amikor is az új alkotmány népszavazással történő jóváhagyását követően megszüntették), a kulturális autonómiáról szóló 1991. júliusi törvényjavaslatot soha nem terjesztették elő. Az ÉNF által vezetett kormánynak nyilvánvalóan számos fontosabb dolga akadt közvetlenül a függetlenség kikiáltása után, és ezt a kormányt 1992 januárjában egyébként is leváltották, amikor is egy új, „technokrata” jellegű ügyvivő kormány került hatalomra a következő év szeptemberében tartott parlamenti választásokig. A függetlenség hírtelen elnyerése 1991-ben drasztikusan megváltoztatta a politikai egyensúlyt Észtországban, szétforgácsolva az ÉNF ernyőszerkezetét, és az Észt Kongresszus soraiból építkező nemzeti jobboldal új pártjai váltak kezdeményezővé. Ezek a politikai fejlemények teljesen átalakították az állampolgárság – és ezáltal a kisebbségi kérdés és kisebbségi jogok – megvitatásának kereteit. Most, hogy az állam- és nemzetépítést egyre inkább a „restaurációs filozófia” hatotta át,²² az ÉNF által korábban javasolt „opción” megoldás 1991 októberében átadta helyét egy olyan politikának, amely csak az 1940 előtti polgárok és leszármazottaik számára biztosította az automatikus állampolgárságot, míg a szovjet korszakban bevándorolt személyeknek és leszármazottaiknak a honosítást vezette be. Miután a választópolgárok immár 90%-a észt nemzetiségű volt (szemben az 1990-es évek 65%-ával), a jobboldali pártok jó helyzetben voltak ahhoz, hogy többséget szerezzenek az 1992. szeptemberi *Riigikogu* választásokon. A választások egy olyan parlamentet eredményeztek, amely teljes egészében észt nemzetiségű képviselőkől állt, Ants-

²² Park, Andrus: Ethnicity and Independence: The Case of Estonia in Comparative Perspective. *Europe-Asia Studies*, 1994. 1. 69–87.

Enno Lõhmus (részleges) kivételével, aki az uralkodó *Isamaa* (Szülőföld) Párt képviselője, valamint az *Észtországi Svédok Uniójának* tagja és akkoriban a *Nemzeti Kisebbségek Uniójának* elnöke is volt.

Az új uralkodó pártok által támogatott restaurációs ideológia azt jelentette, hogy még mindig fontos szerepet tulajdonítottak a kulturális autonómiának, melyet fontos szimbolikus kapocsnak tekintettek a két háború közötti időszakkal.²³ Az 1992-es alkotmányban már szereplő nemzeti-kisebbségi kulturális autonómiához való jog az új, jobboldali koalíciós kormány által 1992 októberében közzétett jogalkotási program részét képezte. Miután azonban a politikai hatalom mérlege most már határozottan az észti többség javára billent, az egyetlen „kisebbségi hang” a jogalkotási folyamatban a *Nemzeti Kisebbségek Uniójáié* volt, amelynek elnöke, Ants-Enno Lõhmus részt vett az nemzeti-kulturális autonómiatörvény előterjesztésében (1993. június). A parlamentnek benyújtott anyag sokkal visszafogottabb volt az 1991-es tervezethez képest, és csupán felületes hasonlóságot mutatott az 1925. évi törvénnyel. Noha az autonóm testületek megválasztására vonatkozó eljárási szabályok tekintetében sok volt a párhuzam,²⁴ az új törvény szerint ezek a testületek nem rendelkeztek a két háború közötti Észtország kisebbségi önkormányzatai által élvezett közjogi

²³ Kirch-interjú 2015; Interjú Aleksey Semenovval, az Emberi Jogok Jogi Információs Központjának elnökével, Tallinn, 2015. augusztus.

²⁴ Az 1993. évi törvény (és az 1925. évi törvény) értelmében az autonómiát egy nemzeti nyilvántartás összeállítása alapján hozzák létre (7. § (1) bek.), miután a kormány valamely etnikai kulturális társaság vagy társaságok csoportja erre irányuló kérelmét jóváhagyta (10. §). A regisztráció egyéni kérelem alapján történik (8. § (3) bek.). A nyilvántartás összeállítása után a tagok felkérését kapnak arra, hogy regisztráljanak a kulturális tanácsot megválasztók külön jegyzékébe. Akkor lehet megtartani a választásokat, ha az eredeti nyilvántartásban szereplő személyek legalább fele feliratkozik a választói jegyzékbe (16. §), és a választás csak akkor érvényes, ha a választói névjegyzékbe felvett személyek legalább fele ténylegesen szavazott (19. §). Az észti kormány megszüntetheti az autonóm intézmények működését, ha az országos nyilvántartásban szereplő adatok szerint az Észtországban állandó lakóhellyel rendelkező, adott kisebbséghez tartozó személyek száma az elmúlt öt év során nem érte el a 3000 főt, avagy ha két egymást követő kulturális tanácsi választás során nem készült választói jegyzék, vagy a választói jegyzékben szereplő személyek kevesebb mint fele vett részt a választásokon (28. §). A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról szóló törvény.

státusszal, hatáskörökkel és pénzügyi garanciákkal. Az 1925-ös törvény egyik legfontosabb sajátossága az volt, hogy a kisebbségi kulturális önkormányzatok közvetlen hatáskörébe utalta az állami kisebbségi nyelvű iskolák igazgatását, amelyhez a központi kormányzat és a helyi hatóságok nyújtottak pénzügyi támogatást. Ez a rendelkezés teljesen kimaradt az 1993. évi törvényből.²⁵ Miközben az 1925. évi törvény közjogi státusszal ruházta fel az autonóm testületeket, az 1993-as jogszabály nem határozta meg jogi státuszukat.²⁶ Összességében, a törvényi feltételek értelmében a kulturális autonómia státuszának megszerzése és az ez alapján történő intézmények alapítása nagyon kevés további jogosultságot biztosított a szintén 1993-as, a nem-kereskedelmi jellegű szervezetekről szóló törvény alapján létrehozott kisebbségi NGO-khoz képest. Ráadásul e törvény révén sokkal kevésbé volt bonyolult azok létrehozása.

Bár a törvény az oroszokat a nemzeti-kulturális autonómia létrehozására jogosult öt „történelmi” kisebbség közé sorolta, a törvényjavaslat másik előterjesztője (együttal az alkotmányjogi bizottság elnöke), Mart Nutt azt állította a parlamenti vita során, hogy a törvény a kisebb lélekszámú kisebbségeknek készült, amelyek problémái a méretükből származnak – Észtország orosz népessége olyan nagy, hogy az NKA nem lenne hasznukra.²⁷ Ez az

²⁵ A törvény 24. §-a az autonóm intézmények következő négy fajtáját határozza meg: oktatási intézmények, ahol nemzetiségi nyelven folyik az oktatás, vagy ahol intenzíven tanítják a nemzetiségi kultúrát (iskola előtti gyermekgondozási intézmények és iskolák); nemzetiségi kulturális intézmények; nemzetiségi kulturális vállalkozások és kiadók; valamint nemzetiségi szociális intézmények. Ugyanakkor a 25. § kimondja, hogy a nemzeti kisebbségek iskolái vagy osztályai a magániskolákról szóló törvény rendelkezési szerint működnek. Az autonóm intézmények pénzügyi forrásai a következők: állami vagy helyi önkormányzati költségvetési előirányzatok a törvénynek megfelelően, valamint meghatározott célokra kijelölt támogatások; kulturális öngazgatási hozzájárulások; támogatások, adományok és hagyatékok; valamint külföldi szervezetek támogatásai (27. §). A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról szóló törvény.

²⁶ A törvény eredeti szövege az autonóm intézményeket jogi személyekként definiálta, amelyek tulajdonosi jogokat gyakorolhatnak és pénzügyi kötelezettségeikért felelősek (26. §). Ezt a szakaszt azonban egy 2002-es módosítás hatályon kívül helyezte.

²⁷ VII Riigikogu Stenogramm III Istungjärg, *Neljapäev*, 1993. szeptember 30. 221.

állítás annyiban állja meg a helyét, amennyiben Észtország a kizárólag oroszul tanító állami iskolák egész hálózatát örökölte meg. Amint azt fentebb megjegyeztük, sok orosz nyelvű személy abban reménykedett és arra számított, hogy mindez a függetlenséget követően is így marad, és az orosz nyelv továbbra is nyilvános használatban lesz azokon a területeken, ahol az oroszok a népesség jelentős részét alkotják. Ehhez kapcsolódóan meg kell jegyezni, hogy az 1992. évi alkotmány értelmében a kormány engedélyezheti más nyelvek nyilvános használatát azokban a községekben, ahol a nemzeti kisebbségek a lakosság több mint 50%-át teszik ki. Azonban a kulcskifejezés itt a „nemzeti kisebbség”, mivel az 1993. évi nemzeti-kulturális autonómia törvény (amely hatályon kívül helyezte az ÉSzsZK polgárainak nemzeti jogairól szóló 1989. évi törvényt) ezen státusz meghatározásánál az „Észtországgal hosszú távú, szilárd és állandó kapcsolatokat ápoló” *állampolgárokr*a utalt.²⁸ Mivel a szovjet korszak telepesei és leszármazottaik nem rendelkeztek állampolgársággal, a kisebbségi nyelvek nyilvános használatára vonatkozó rendelkezés nem vonatkozott Tallinnra (ahol az orosz anyanyelvűek a lakosság 50%-át tették ki), sem a túlnyomórészt oroszajkú északkeleti városokra.

Valóban, amikor az 1993-as parlamenti vitákra sor került, a legtöbb felszólaló kénytelen-kelletlen volt hangsúlyozni, hogy a háború utáni telepések és leszármazottaik nem tekinthetők „szokásos” értelemben vett nemzeti kisebbségnek az Európa Tanács és az EBESZ által kidolgozott – még mindig homályos és vitatott – normák szerint. Egy, a „dekolonizáció” mellett kardoskodó radikális parlamenti frakción kívül mindenki úgy vélte, hogy a telepéseknek és leszármazottaiknak jogukban áll Észtországban maradni. Ha azonban állampolgárságot kívánnak szerezni, akkor ezt az etno-kulturális többség képviselői által megfogalmazott honosítási és beilleszkedési feltételeknek megfelelően kell megtenniük. Más szóval, az ebbe a kategóriába tartozókat nem nemzeti, hanem a

²⁸ A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról szóló törvény 1. szakasza kimondja, hogy „E törvény alkalmazásában nemzeti kisebbség alatt olyan észti állampolgárokat kell érteni, akik: Észtország területén laknak; hosszú távú, szilárd és állandó kapcsolatokat ápolnak Észtországgal; etnikai hovatartozásuk, kulturális jellemzőik, vallásuk vagy nyelvük alapján különböznek az észtektől; és kollektíven fenn kívánják tartani kulturális szokásaikat, vallásukat vagy nyelvüket, amelyek közös identitásuk alapját képezik.”

nyugat-európai államokban található „új” vagy „bevándorló” kisebbségként fogták fel.²⁹ Az észti tisztviselők rutinszerűen hivatkoztak a nyugati államok bevándorlókkal kapcsolatos gyakorlatára az 1992 után elfogadott vonatkozó jogszabályok indoklásaként. Az autonómiavitákban például egy ellenzéki képviselő azt állította, hogy a törvény elfogadásakor a parlament azt kockáztatta, hogy „Észtországot multinacionális államként kodifikálja”, amire a törvénytervezet előadói azt válaszolták, hogy „Észtországban csak egy nemzet van, az észti, valamint a nemzeti kisebbségek. Az utóbbiakhoz pedig olyan állampolgárok tartoznak, akiket az etnikai 'mag'-nemzettől (*põhirahvus*) etnikai, kulturális és vallási hovatartozásuk különbözteti meg.”³⁰ Az Európa Tanács kidolgozás alatt álló, Nemzeti Kisebbségekről szóló *Keretegyezményére* hivatkozva azt is kijelentették, hogy „ha [az egyezményt – ford.] elfogadják és ratifikálják, [...] minden európai államnak foglalkoznia kell ezzel a kérdéssel”, hozzátéve, hogy e tekintetben Észtország „semmit sem inkább többnemzetiségű állam, mint példának okáért Olaszország, Franciaország vagy Németország”.³¹

Amint korábban említettük, mivel abban az időben nem volt orosz nemzetiségű képviselő a parlamentben, az orosz „hang” hiányzott a tanácskozásból. Ugyanakkor a nemrégiben megalakult *Nemzetiségek Elnöki Kerekasztalával*³² folytatott beszélgetéseiről tudósítva Ants-Enno Lõhmus azt hangoztatta, hogy az orosz képviselők túlnyomórészt negatívan értékelik a nemzeti-kulturális autonómia törvényt. Részben azért, mert a törvény „nem engedte meg számukra, hogy kisebbségként létezzenek” – feltehetően az

²⁹ Ehhez kapcsolódóan egyes felszólalók azzal érveltek, hogy még ha az egykori szovjet állampolgárok honosítás útján meg is szerzik az észti állampolgárságot, akkor sem tekinthetők jogosan nemzeti kisebbséghez tartozóknak. Az egy évvel korábban elfogadott magyar nemzeti-kulturális autonómiatörvény példájára hivatkozva egyikük azzal érvelt, hogy „régóta fennálló hagyomány csak négy-öt generáció, azaz 100-150 év alatt alakul ki”. VII *Riigikogu Stenogramm* III *Istungjärk*, 1993. október 26. 421.

³⁰ VII *Riigikogu Stenogramm*, *Istungjärk*, 1993. október 26. 424.

³¹ VII *Riigikogu Stenogramm*, 1993. szeptember 30. 223.

³² 1993-ban az észti állam, a *Nemzeti Kisebbségek Uniója* és a Megbízott Közgyűlés (ugyanabban az évben alapított, informális ernyőszervezet a nem polgári lakosság képviselőit) közötti párbeszéd fórumaként létrehozott tanácsadó testület.

állampolgársági törvényre utalva –, másrészt pedig annak, hogy nem a területi paradigmán alapult.³³ Ez a válasz aligha meglepő, mivel az „autonómiát” a nagy oroszajkú népesség szándékos politikai marginalizálásának céljával készítették elő. Ebben az összefüggésben az oroszajkú aktivisták főként az állampolgársági törvény alapjainak vitatására fordították energiáikat, azzal érvelve, hogy mindenkinek, aki a függetlenség elnyerésekor lakóhellyel rendelkezett Észtországban, egyenlő jogot kellett volna biztosítani az állampolgársághoz és egyenlő beeszlást az államépítési folyamatba.³⁴ Ráadásul, még ha valaki tisztán kulturális jogi szempontból értelmezi is a törvényt, az abban foglaltak a korábban a szovjet rendszerben élvezett jogosultságok megnyirbálását jelentik.

A nemzeti-kulturális autonómia gyakorlata – teljes egészében szimbolikus vagy (részben) instrumentális?

A nemzeti-kulturális autonómiatörvény „nemzeti kisebbség” fogalmával természetesen nem csak az oroszoknak volt problémája, hiszen az állampolgár/nem-állampolgár megosztottság Észtország mindegyik nem-tituláris nemzeti csoportján végigvonult (a svédek kivételével). Annak nehézségével szemben (akkoriban), hogy 3000 állampolgárt találjanak az autonómia létrehozásához, a legtöbben inkább a civil szervezetként való bejegyzés egyszerűbb útját választották. Az itt ismertetett problémákra tekintettel számos szerző megkérdőjelezi, hogy az 1993-as törvénynek lehetett-e valaha bármilyen instrumentális vagy gyakorlati szerepet tulajdonítani. Ehelyett teljes egészében „performatív” jellegűnek tartják – mint aminek nincs valódi tartalma, mégis szimbolikus jelzi az állami folytonosságot, és megerősíti az „igazi” nemzeti kisebbségek iránti tolerancia hagyományát (pozitív képet nyújtandó a külső szemlélő

³³ VII Riigikogu Stenogramm, 1993. szeptember 30. 221.

³⁴ Az egyik ilyen aktivista (Alekszej Szemjonov – akinek a neve e tanulmányban is többféleképpen jelenik meg; a szerk.megj.) ezt a helyzetet úgy jellemezte mint „integráció a részvételen keresztül”, szemben az „integráció a részvétellel” elven alapuló állami politikával. Semjonov, Aleksej: Estonia – Nation Building Integration – Political and Legal Aspect. In: Kolsto, Pal (ed.): *National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies*. Lanham – Boulder – New York – Oxford: Rothmann – Littlefield, 2002.

számára).³⁵ Azonban, ha tényleg ez a helyzet, akkor néhány nem szándékolt következménynek lehetünk tanúi, hiszen az – 1990-es évek elején Észtországban 12-14 ezer főt számláló – inkeri-finн kisebbség autonóm testületéért folytatott lobbizás végül arra sarkallta az államot, hogy további szabályokat fogadjon el ennek lehetővé tételére.³⁶ Ez pedig az észtországi svédek kérelméhez vezetett.

A finn és a svéd kisebbség lélekszáma alacsony, területileg szétszórtan élnek, és kiválóan akkulturálódtak (vagy inkább nagymértékben asszimilálódtak) az észt kulturális környezethez.³⁷ Mindkét csoport szóvivői egyértelmű különbséget tesznek saját kisközösségeik és a helyi oroszok szükségletei és igényei között – utóbbiakról az állami iskolák gondoskodnak.³⁸ Általánosságban elmondható, hogy a finn és a svéd kisebbségi vezetők elégedettek azzal, hogy az észt nemzeti mozgalom által létrehozott kulturális (nem politikai) jogok domináns diskurzusán belül tevékenykednek. Az ÉNF-fel 1988 óta együttműködnek. Követeléseik és tevékenységük középpontjában az elismerés és a megemlékezés, a kulturális események, valamint (amennyire helyzetük miatt lehetséges) saját nyelvük megőrzése és fejlesztése áll. Mindezeket a tevékenységeket kulturális NGO-k is végezhetik, amelyek projektalapú finanszírozásra pályáznak az államtól. Akárhogy is, a finn és svéd aktivisták szimbolikus jelentőséget tulajdonítanak a nemzeti-kulturális autonómia intézményének, amelyet magasabb státusszal rendelkezőnek tartanak. Például a svéd autonómia egy korábbi vezetője azt mondta, hogy egy autonómiatestületnek

³⁵ Aidarov, Aleksandr – Wolfgang Drechsler: The Law and Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 2011. 1. 43–61.

³⁶ 1991 óta sok inkeri-finн költözött át Észtországból Finnországra, kihasználva a finn államnak az Oroszországban és az egykori Szovjetunió más részein élő finneket célzó repatriációs politikáit. A természetes népességsökkenéssel együtt így a 2000-es népszámlálás szerinti 11837-hez képest 2012-re 7589-re csökkent a finn kisebbség létszáma. Ugyanakkor a közösség relatíve jelentős maradt akkor, mikor az autonómia körül viták elkezdődtek az 1990-es években.

³⁷ Azonban, mint már említettük, a svéd nemzeti nyilvántartásba bejegyzettek többsége nem állandó jelleggel tartózkodik Észtországban.

³⁸ Interjú Toivo Kabanennel, az Inkeri-finnek Kulturális Tanácsának elnökével (2004-2012), Tartu, 2012; interjú Ülo Kalmmal, az Észtországi Svéd Kulturális Önkormányzat elnökével, Noarootsi, 2015.

legitimébb és hivatalosan elismertebb hangja van egy társuláshoz képest, hiszen „mi demokratikus választásokat tartunk és [...] polgáraink vannak, nem tagjaink”.³⁹ Bizonyos anyagi előnyökről is szólni kell, hiszen az autonómiaintézmények évente garantált összeget kapnak a működési költségeik fedezésére a kulturális minisztérium által a kisebbségi kulturális tevékenységek támogatására meghatározott költségvetési soron.⁴⁰ Az érintett állami minisztériumok szempontjából is kívánatos, hogy egyetlen kapcsolattartóval rendelkezzenek a pénzügyi támogatás becsatornázására, mivel így nem kell több szervezettel foglalkozniuk és a különböző forrásokból származó számos finanszírozási kérelemről dönteniük: állításuk szerint sokkal egyszerűbb a kisebbségi közösség egésze számára elkülöníteni egy egyszeri összeget, és az elosztásra vonatkozó kérdéseket magára a kisebbségi testületre hagyni.⁴¹

Az észtországi finn kulturális autonómia egykori elnökével folytatott interjú azonban a Lagerspetz „erodált ígéret”-ről szóló állítását támasztja alá, legalábbis ami ezt a konkrét kisebbségi csoportot illeti. Kereken 11 év (és kitartó lobbizás) kellett ahhoz, hogy az állam bevezesse az Inkeri-finn Kulturális Tanács megválasztását lehetővé tevő szabályokat. A Tanács volt elnöke szerint ennek a testületnek a létrehozását első lépésként értelmezték, azzal a várakozással, hogy a kulturális autonómia keretrendszerét az

³⁹ Idézi Lagerspetz, 2014. 469.

⁴⁰ Más tekintetben a nemzeti-kulturális autonómiák ugyanazon finanszírozási rendszer hatálya alá tartoznak, mint a kisebbségi civil szervezetek, és egyenrangú szerepük van a kulturális minisztériumon belül működő kisebbségi tanácsadó testületben. Kabanen-interjú, Kalm-interjú; interjú Evgenii Schultz-cal, az *Inkeri-finnnek Uniójának* elnökével, Tartu, 2015. október.

⁴¹ 1999-ben, a Nemzetiségek Elnöki Kerekasztalának ülésén tett hozzászólásában Katrin Saks, Észtország akkori lakossági és etnikai ügyekért felelős minisztere elismerte, hogy az autonómia törvény nem működik, és azt javasolta, hogy a nagyobb hatékonyság érdekében módosítsák. Azt is hozzátette, hogy „kell lennie bizonyos szabályozásnak, és az államnak partner kell. Ha öt kulturális társaság lép fel egy nemzetiség nevében, akkor ki az, aki valóban képviseli azt? Ez önmagában talán nem jelent problémát, de mindig gondot okoz, ha a pénz elosztására kerül a sor”. Idézi Vabariigi Presidendi Ümarlaua istungite protokollid, 3/1999, Tallinn, 1999. június 10.

<https://vp1992001.president.ee/est/y-marlaud/YmarlaudProtokoll012000.asp>
(Letöltve:2015. 06. 23.)

elkövetkező években tovább fejlesztik oly módon, hogy a jogi státusz és a kompetenciák tisztázódjanak, valamint a finanszírozást teljesebb garanciák vegyék körül. Ezek a várakozások nem valósultak meg, és időközben a finn kulturális autonómia – jogi értelemben – nem működött: az Inkeri-finn Kulturális Tanácsot a 2004-es alakuló ülés után nem hívták újra össze, és nem tartottak további választásokat (amit az 1993-as törvény értelmében háromévente meg kellett volna tenni). A gyakorlatban a finn kulturális önkormányzat feladatait az észtországi *Inkeri-finnnek Uniója* vette át, amely nyolc helyi és regionális szervezet ernyőszervezeteként működik, és amelyet 2012-ig a Kulturális Tanács elnöke vezetett. Ezen időszak alatt az autonóm testület adminisztratív költségeinek fedezésére elkülönített állami támogatást az Unió kapta meg, amely egyben az egyes inkeri-finn tagszervezetek által benyújtott projektalapú támogatási kérelmek csatornájaként is szolgált.⁴² 2015-ben a *Kulturális Minisztérium* felfüggesztette a finn autonómiát, ragaszkodva ahhoz, hogy a státusz visszaállításához új választásokat kell tartani.⁴³ Ezzel szemben a svéd kulturális önkormányzat az 1993. évi törvényben meghatározott feltételeknek megfelelően működik; 2016-ban tartották a *Svéd Kulturális Tanács* negyedik választási fordulóját.

Legalább 2012-ig mindkét autonómia vezetői reménykedtek abban, hogy az 1993-as törvény keretjelleget továbbfejlesztik, hogy az autonóm intézmények mélyebb jogi tartalmat és szélesebb hatáskört kapjanak.⁴⁴ A *Finn Kulturális Tanács* 2004–2012 között regnáló elnöke azonban úgy vélte, hogy az állam nem teljesítette a törvény felülvizsgálatára és további fejlesztésére irányuló 2008-as kötelezettségvállalását. Ez szerinte nagyrészt abból a félelemből fakadt, hogy az orosz vezetők majd igyekeznek kihasználni a felülvizsgált és tényleges tartalommal bíró jogi keretek előnyeit.⁴⁵ Az

⁴² Kabanen-interjú, 2012. Lásd hozzá: Toivo Kabanen 'Soome vähemusrahvuse kultuuriautonomiast' [A finn nemzeti kisebbség kulturális autonómiájáról], 2006. <http://www.isamaaliit.com/category/toivo-kabanen-blogireformierakond/>

⁴³ Schultz-interjú, 2015.

⁴⁴ Kabanen-interjú, 2012; Kalm-interjú, 2015.

⁴⁵ Kabanen-interjú, 2012. Lásd hozzá: Toivo Kabanen 'Soome vähemusrahvuse kultuuriautonomiast' [A finn nemzeti kisebbség kulturális autonómiájáról], 2006. <http://www.isamaaliit.com/category/toivo-kabanen-blogireformierakond/>; Aidarov – Drechsler, 2011. 43–61.; Lagerspetz, 2014.

a tény, hogy az elmúlt évtizedben három külön kérelmet nyújtottak be – és azokat nem fogadták el – az orosz nemzeti-kulturális autonómia bejegyzésére, első látásra azt sugallja, hogy az orosz politikusok és aktivisták növekvő érdeklődést tanúsítanak az autonómia intézménye iránt, de az állam ezt nem fogadja kitérő lelkesedéssel. Ez azonban csak részben igaz, mivel a benyújtott kérelmek egyikét sem lehet úgy tekinteni, mint amely a helyi orosz lakosság kulturális autonómia iránti széleskörű támogatását tükrözné. A kérelmek közül az elsőt 2006-ban nyújtották be Sztaniszlav Cserepanov, az akkori *Észtországi Orosz Párt* (ÉOP) elnöke által vezetett kezdeményezésként.⁴⁶ Az autonómiakérést egy oktatási reform váltotta ki, amely szerint az orosz nyelvű középiskoláknak 2007–2011 között kétnyelvű (60% észt, 40% orosz) tantervre kellett áttérniük. Az ÉOP erre hivatkozva azzal érvelt, hogy az autonómia létrehozása nyújtaná a legjobb alapot a teljes orosz nyelvű alap- és középfokú oktatási rendszer megőrzéséhez a jövőben.⁴⁷

Az ÉOP egy politikai párt volt, nem pedig egy elismert orosz kulturális szervezet, és ez volt az egyik oka annak, hogy a Kulturális Minisztérium elutasította az NKA létrehozására irányuló kérelmüket.⁴⁸ E lépés során az ÉOP láthatóan eszközt csinált az autonómia kérdéséből az orosz nyelvű szavazók megnyerése érdekében a 2007-re tervezett parlamenti választások előtt. Az oktatási reform valóban ellenállást váltott ki az orosz választók körében. Azonban a kérelem elbírálásakor az észt kormány kikérte a legtöbb orosz kulturális társaság és NGO-t képviselő ernyőszervezetek véleményét, amelyek az autonómiajavaslat ellen foglaltak állást. Mindez lehetővé tette a kormány számára, hogy

⁴⁶ Az ÉOP kérelmét csak 2009-ban dolgozta fel és utasította el a Kulturális Minisztérium. A Tallinni Közigazgatási Bírósághoz történő sikertelen fellebbezést követően, az Észt Legfelsőbb Bíróság 2010 novemberében megállapította, hogy nem folytat le további fellebbezési eljárást. Lagerspetz 2014, 468.

⁴⁷ Russkaia kulturnaia avtonomiia Estonii segodniia: istoriia, predisilki sozdaniia I perspektivi razvitiia. <http://www.venekultuuriiautonomiia.ee> (Letöltve: 2012. 01. 08. Ma már nem érhető el online.)

⁴⁸ Az NKA törvény 10. cikke kimondja, hogy „a kulturális autonómiát létrehozni kívánó, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek a megfelelő kérelmet az etnikai-kulturális egyesületükön vagy egyesületeik szövetségén keresztül kell benyújtaniuk a kormánynak.”

(nem minden alap nélkül) azzal érveljen, hogy az autonómia kezdeményezői (akik nem tartoztak egyetlen elismert kulturális szervezethez sem) valójában nem képviselték az oroszajkú lakosságot.⁴⁹ Az egyik abban az időben megjelent, „Ki jár jól?” („Кому это выгодно?”) címet viselő újságcikkben az egyik vezető orosz aktivista azt állította, hogy a kulturális autonómia támogatása igen messze van az észtországi oroszok helyzetének javításától, sőt, hátrányosan érintheti azt: a törvény önmagában nem ad konkrét garanciákat az iskolázással kapcsolatban, és elfogadása valójában alááshatja az orosz iskolák megőrzésére irányuló kampányt, mivel az állami hatóságok azzal érvelhetnének, hogy ez most már egy jogi személyiséggel és erőforrásokkal nem rendelkező autonóm testület felelőssége. Röviden, az állam feltételei szerinti NKA ajtót nyitna az orosz népesség marginalizálódása/alárendelődése előtt, és pontosan ez az oka annak – hangzott az okfejtés –, hogy néhány jobboldali nacionalista politikus is támogatja azt.⁵⁰ 2009-ben és 2011-ben további kérelmeket nyújtottak be olyan szervezetek, amely hasonlóan „kérdésesek voltak, mint a helyi oroszok kulturális (ernyő)szervezetei.”⁵¹ A Minisztérium szerint az első kérelmet nem lehetett még feldolgozni, pont a még folyó 2006-os kérelem bírósági eljárása miatt. A második kérelem szintén elutasításra talált azon az alapon, hogy két párhuzamos kérelem adminisztratív problémákhoz vezetne. A legutolsó elérhető információk szerint e két utóbbi kérelem továbbra is függőben van a kézirat lezárásakor.⁵² A szerző által 2016-ban lefolytatott interjúk ugyanakkor arra mutattak rá, hogy az észtországi mainstream orosz kisebbségi szervezetek körében kevés érdeklődés mutatkozik a kulturális autonómia irányába.

⁴⁹ E tekintetben sokatmondó az is, hogy a 2007-es választásokon az ÉOP messze lemaradt a parlamentbe jutáshoz szükséges 5%-os küszöbértéktől. Később összeolvadt a „főáramú” Észtországi Szociáldemokrata Párttal.

⁵⁰ Semenov, Aleksey: Komu Zhe Eto Vygodno? *Molodezh' Estonii*, Ápril 26, 2006.

⁵¹ Poleshchuk, Vadim: “National Cultural Autonomy in Estonia,” in *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, ed. by Tove H. Malloy, Alexander Osipov, and Balázs Vizi (Oxford: Oxford University Press, 2015), 245.

⁵² Lagerspetz, “Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise,” 468; Poleshchuk, “National Cultural Autonomy in Estonia,” 245.

Az orosz kisebbségi aktivizmus Észtországban 1992 óta a politikai döntéshozatalba való nagyobb beleszólás és befolyás megszerzésére fókuszál, érveit az egyéni emberi jogok (megkülönböztetés tilalma) és a politikai képviselő terminológiájába csomagolja. Ezen túlmenően küzd az orosz alap- és középfokú oktatás folytatásáért, valamint azért, hogy az orosz nyelv nyilvános használata nagyobb teret kapjon; mindeközben nem kérdőjelezi meg azt, hogy az észt nyelvnek a társadalom egységesítő közegeként kell szolgálnia. Az orosz aktivisták emellett is számos alkalommal állást foglaltak, hogy az 1993. évi autonómiatörvényt el kell törölni, és helyettesíteni kell egy, a nemzeti kisebbségekre vonatkozó általánosabb törvénnyel, amely szilárd jogi garanciákat nyújtana az olyan területeken, mint például az oktatás.⁵³ Általában azonban az etnikai/etnokulturális-nyelvi vonalak mentén történő politikai mozgósítás érdekében tett erőfeszítések sikertelennek bizonyultak: az oroszajkúak többsége a 2016-ig az ÉNF korábbi vezetője, Edgar Savisaar által irányított Középpártra (*Keskerakond*) szavazott, amely baloldali-populista platformjával különböző etnikai közösségekből szerzi támogatóit.⁵⁴ 2016 végéig a jobbközép pártok képek voltak összefogni a *Keskerakond*nak a nemzeti szintű kormánykoalíciókból való kizárása érdekében, annak ellenére, hogy a párt a szavazók nagy részének támogatását élvezte. A *Keskerakond* azonban a helyi politikában erőteljes jelenlétet harcolt ki magának: hatalmon van Tallinnban és az északkeleti oroszajkú városokban. A Középpárt felé tendáló orosz nyelvű aktivisták ezt az önkormányzati rést használták ki az orosz iskolák védelmének platformjaként, ezt tekintve a politikai befolyás és erőforrások megszerzése legjobb eszközeként Észtországban. Ebben az összefüggésben kicsi az érdeklődés egy olyan NKA-törvény alkalmazására, amely a „kisebbségi jogokat” pusztán a „kultúra” fogalmaival határozza meg, miközben nem biztosít egyértelműen meghatározott jogállást, sem pénzügyi

⁵³ Interjú Alekszej Szemenovval, az Emberi Jogok Jogi Információs Központjának igazgatójával, valamint interjú Jurij Polyakovval, az Orosz Kulturális Központ igazgatójával, Tallinn, 2015. augusztus. Lásd hozzá például Vabariigi Presidendi Ümarlauh istungite protokollid PRESIDENDI ÜMARLAUA ISTUNGI PROTOKOLL 3/1999, Tallinn, 1999. június 10.

⁵⁴ A *Keskerakond* 2004-ben együttműködési protokollt írt alá a Putyin-közeli Egyesült Oroszország párttal, és Savisaar vezetése alatt gyakran utaltak rá „Oroszország-párti”-ként.

garanciákat a kisebbségi intézmények számára. Ebben az értelemben úgy tűnik, hogy csökkenti, nem pedig erősíti az oroszok státuszát Észtországban.⁵⁵

Következtetések

Jelen cikk a nemzeti-kulturális autonómia jól ismert észtországi hagyományához való viszony bemutatásával kezdődött. A kulturális önkormányzatról szóló 1925-ös törvényt elemeztem, amely az ország nagyobb kisebbségi közösségeit szolgáló, területi alapú decentralizációs megoldásokat egészítette ki a két világháború közötti időszakban. A kisebbségi jogok és autonómia körüli vitáknak a szovjet időszak végén való újjáéledését tárgyalva a dolgozat azzal érvelt, hogy hasonló megoldási javaslatok születtek 1988–1991-ben, egy olyan időszakban, amikor a fő cél az volt, hogy Észtország összes lakosát felsorakoztassák a függetlenség visszaállításáért folytatott küzdelem mögé. A függetlenség utáni időszak tényleges gyakorlatának elemzése azonban megerősíti, hogy a kulturális autonómia „helyreállítása” a mai Észtországban a legjobb esetben is szimbolikus, hiszen az e címet viselő 1993-as törvény semmit nem biztosít abból a jogi státuszról és széleskörű hatáskörökből, amit a kisebbségi kulturális önkormányzatok, a két háború között élveztek. A törvény célcsoportja az ország népességének kevesebb, mint 5%-át kitevő kis etnikai közösségek: az 1990-1991-es eredeti tervezettől eltérően az elfogadott törvényt nem arra szánták, hogy figyelembe vegye a sokkal nagyobb (30-34%) orosz nemzetiségű/nyelvű

⁵⁵ Interjú Alekszej Szemenovval, az *Emberi Jogok Jogi Információs Központjának* igazgatójával, valamint interjú Jurij Polyakovval, az *Orosz Kulturális Központ* igazgatójával, Tallinn, 2015. augusztus. L. még Semenov, 2016: “Komu Zhe Eto Vygodno? [Ki jár jól vele?].” Ehhez kapcsolódóan, az NKA-val szembeni szkepticizmust gyakran hangoztatták a *Nemzetiségek Elnöki Kerekasztalán* belül. Tanulságos az egyik küldött, Hanon Barabaner hozzászólása, aki 2000-ben így nyilatkozott: „ez a törvény a kisebbségeket és a kulturális egyesületeket egy általános kollektív gazdaságba akarja belekényszeríteni. A kollektív gazdaság kézenfekvő, hiszen egyetlen vezető tudja irányítani. Ez a törvény a kisebbségek elhatárolódásához vezet az észt társadalomtól”. Vabariigi Presidendi Ümarlaua istungite protokollid 1/2000 Tallinnas, 11. veebruaril 2000 Hotell "Viru" konverentsisaalis <https://vp1992-2001.president.ee/est/yमारlau/YमारlauProtokoll012000.asp> (Letöltve: 2015. 06. 23.)

lakosságot. Ami még fontosabb: a törvényt egy radikálisan megváltozott politikai környezetben fogadták el, amelyben a szovjet korszak telepeseitől és leszármazottaiktól (akik annak idején a teljes népesség majdnem 30%-át alkották) megtagadták az állampolgársághoz való automatikus jogot, és – legalábbis rövid távon – diszkurzív módon és jogilag kizárták a „nemzeti kisebbség” kategóriájából.

Ezen megfontolások fényében Lagerspetz állítását, miszerint az észt állam az NKA-ra vonatkozó eredeti „ígéretét” erodálta, némi fenntartással kell fogadnunk, legalábbis ha azt vesszük, hogy mit ígért *valójában* (és kinek) az 1993-as törvény. Az állítás jobban megállja a helyét, ha megnézzük, hogy mi volt eredetileg terítéken 1991 első felében. Azonban az NKA iránti érdeklődés már akkor is nagyrészt a kisebb etnikai csoportokra korlátozódott: az oroszok sokkal nagyobb reményt fűztek az összes lakos számára biztosított egyenlő politikai jogokhoz és a szovjet időszakban élvezett nyelvi jogosultságok (az 1989-es ESzSZK-féle állampolgársági törvény által jelzett) folyamatosságának implikált ígéretéhez. Ami 1991 után megvalósult, az meglehetősen különbözött ettől: az állami finanszírozású orosz nyelvű iskolák ugyan megmaradtak Észtországban, de az orosz népességnek nem volt érdemi beleszólása az oktatásra vagy a kisebbségi identitás megőrzése szempontjából releváns egyéb területekre vonatkozó szakpolitikák alakításába. Miközben sok orosz pragmatikusan alkalmazkodott az 1991 után kijelölt státuszához, egyes aktivisták továbbra is megkérdőjelezik a *status quo*-t. Azonban e tekintetben az autonómatörvény, jelenleg, nem kínál nekik semmit. Alapvetően szimbolikus jellege ellenére a nemzeti-kulturális autonómia érdekesnek bizonyult a kis lélekszámú finn és svéd kisebbségek számára, bár mindkettő abban a tévhitel alkalmazta a kerettörvényt, hogy az idővel további tartalmat nyer majd. Az orosz kisebbségi aktivisták ugyanakkor továbbra is reménykednek a területi alapú jogok valamilyen formájában. Azonban a kulturális jogok bővítésének kilátásait továbbra is korlátozza az észt állam működését meghatározó szélesebb geostratégiai és geopolitikai kontextus. A 2004 utáni időszakban kevés esély látszik az EU vagy más nemzetközi szervezetek közvetett nyomásgyakorlására, míg Oroszország a külföldi orosz kisebbségeket eszközként használja a belföldi és szélesebb geopolitikai érdekeinek érvényesítésére, így a kisebbségi jogokat

továbbra is biztonságpolitikai kérdésként kezelik mind Észtországban, mind nemzetközi szinten.⁵⁶

Felhasznált irodalom

Aidarov, Aleksandr – Wolfgang Drechsler: The Law and Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 2011. 1. 43–61.

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_ifpubdb/Report_53.pdf. (Letöltés ideje: 2017. április 20.)

Decker, D. Christopher: The Use of Cultural Autonomy to Prevent Conflict and Meet the Copenhagen Criteria: The Case of Romania. In: Smith, David J. – Cordell, Karl (eds.): *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*: London: Routledge, 2008. 101–14.

Kallas, Kristina: Claiming the Diaspora: Russia's Compatriot Policy and Its Reception by Estonian-Russian Population. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2016. 3. 1–25.

Kekelidze, E.: Eto Budet Estonskii Variant. *Estoniia*, September 18, 1992.

Lagerspetz, Mikko: Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia: The Erosion of a Promise. *Journal of Baltic Studies*, 2014. 3. 457–75.

Park, Andrus: Ethnicity and Independence: The Case of Estonia in Comparative Perspective. *Europe-Asia Studies*, 1994. 1. 69–87.

⁵⁶ Kallas, Kristina: Claiming the Diaspora: Russia's Compatriot Policy and Its Reception by Estonian-Russian Population. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2016. 3. 1–25.

- Poleshchuk, Vadim: Changes in the Concept of National Cultural Autonomy in Estonia. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.): *Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*. Oxford: Peter Lang, 2013. 149–162.
- Poleshchuk, Vadim: National Cultural Autonomy in Estonia. In: Tove H. Malloy – Alexander Osipov – Vizi Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 229–248.
- Schultz, Anatoli – Flink, Toivo: *Ikuinen Kulkuri. Eesti ingerisoomlaste seltside ajalookogumik*. Tallinn, Paar, 2013.
- Semjonov, Aleksey: Estonia – Nation Building Integration – Political and Legal Aspect. In: Kolsto, Pal (ed.): *National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies*. Lanham – Boulder – New York – Oxford: Rothmann – Littlefield, 2002.
- Semenov, Aleksey: Komu Zhe Eto Vygodno? *Molodezh' Estonii*, April 26, 2006.
- Smith, David J.: Retracing Estonia's Russians: Mikhail Kurchinskii and Inter-War Cultural Autonomy. *Nationalities Papers*, 1999. 3. 455–474.
- Smith, David J.: *Estonia: Independence and European Integration*. London: Routledge, 2001.
- Smith, David J.: Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013. 1. 27–55.
- Smith, David J.: Estonia: A Model for Interwar Europe? *Ethnopolitics*, 2016. 1. 89–104.
- Smith, David J. – Hiden John: *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*. London: Routledge, 2012.