

Schlett István

## A KISEBBSÉGI AUTONÓMIA INTÉZMÉNYEI

---

Kénytelen vagyok meditációimat egy kicsit távolról indítani. Onnan ugyanis, hogy egyáltalán hogyan és milyen összefüggésekben vetődik föl a nemzeti és etnikai kisebbséggel kapcsolatban az autonómia problémája. Ugyanis ez egyáltalán nem magától értetődő, s nyilvánvalóan előzetes megfontolásokra, előfeltevésekre épül.

Egy olyan rendezvényen, amelynek létrehozásában egy liberális párt is szerepet vállalt, sőt ahol a megjelentek alighanem túlnyomó többsége tiltakozna az ellen, ha a liberális értékek iránti elkötelezettségét kétségbevonnánk, különösen fontos erről beszélni, hisz – legalább is véleményem szerint – a nemzeti és kisebbségi autonómiaigény és a liberális emberkép, társadalom- és állampolgárság harmonizálása több ponton is problematikus.

Bárhogy is határozzuk meg az *etnikumhoz* kapcsolt nemzetet vagy nemzeti kisebbséget – és e tanácskozás tárgyát képező téma esetén nyilvánvalóan erről, s nem az állampolgárok etnikai minőségétől elvonatkoztatott politikai nemzetről, azaz a polgárok tisztán politikai-jogi közösségéről van szó –, az mindenképpen egy természetadta, az egyén számára készen kapott közösséget jelent, amely esetében a csatlakozás vagy elkülönülés alternatívája ugyancsak korlátozott, s nem pusztán az egyéni elhatározás kérdése. Gondolom, nem kell bizonyítani, hogy az állampolgárság megváltoztatása merőben más aktus, mint az etnikai identitás megváltoztatása.

Nos, a liberalizmus – vagy a szocializmus – államszervezési elvei mit sem tudnak az etnikumokról. Az egyik esetben az államot az *egyed polgárok alkotta politikai közösségnek* tekintik, a másik esetben az *elfoglalt gazdasági helyzet által determinált egyik vagy másik osztály kollektíven birtokolt erőszakszervezetének*. Ezekben az összefüggésekben fel sem merülhet az etnikumok államalkotó szerepe, mert hisz ez a kollektivitás nem illeszthető be sem egyik, sem másik elv alapján felépített államszervezetbe.

A valóságban természetesen másként áll a helyzet, merthogy etnikai közösségek a legtöbb államban léteznek, s igen gyakran ebbeli minőségükben a politikai élet szereplőivé válnak. Bár nyilvánvalóan e fogalom is a

többjelentésű fogalmak közé tartozik, a nemzeti önrendelkezés joga a 19. és 20. században polgárjogot nyert világszerte, s elismert alapelvvé vált a nemzetközi jogban. Ami legalábbis annyit jelent, hogy nem az állam alkotja a nemzetet, hanem a nemzet az államot, egy államban több nemzet is létezhet, és e nemzeteknek van joguk arról dönteni, hogy megmaradnak-e vagy sem egy adott állam szervezetén belül, más államhoz csatlakoznak vagy önálló államot alkotnak. E jogot nem tudom másként értelmezni – s azt hiszem, nem is lehetséges –, mint az etnikai tagoltság mentén kialakuló *közösségekhez kapcsolódó jogot az állami szuverenitásra*.

Viszont az is kétségtelen tény, hogy igen sok érv szól a nemzeti önrendelkezés elvének korlátlan érvényesülése ellen. És nemcsak olyanok, amelyek a többség értetlenségéből vagy felsőbbrendűségi érzéséből következnek, hanem olyanok is, melyek a mindenki számára egyaránt elfogadható megoldások lehetetlen voltából következnek. Tudomásom szerint az egész világon igen kevés azon államok száma, ahol az államhatárok az etnikai határokkal egybeesnek, holott többször megpróbálkoztak már az államhatároknak az etnikai határokhöz való igazításával vagy megfordítva: az etnikai határoknak az államhatárokhöz való illesztésével, azaz lakosságcserevel, kitelepítéssel, asszimilációval és ezeknél antihumánusabb megoldásokkal is. Továbbá – s ez az érv különösen az államok közötti versengés által jellemezhető korszakokban volt igen hatásos – az államérdékek érvényesítésére, az állami szuverenitás megvédésére a nagy és erős államoknak van igazán esélye, s ezért az állam szétaprózódása – nem beszélve a civilizációs veszteségekről – mindegyik nemzetre nézve a függetlenség elvesztésével fenyeget. És hát aligha vitatható, hogy a nemzeti önrendelkezés elvének számos következménye korlátozhatja az egyén több szabadságjogát is; a nemzeti érdek mindenekfelettségére hivatkozva a kollektivitás – pontosabban szólva a közösség nevében fellépő állam – rákényszerítheti a polgár minden életviszonyára kiterjedő korlátlan hatalmát.

Tudom, hogy mindenki számára ismert dolgokról beszélek, de egy nagyon összetett kérdésről van szó, és amennyire csak képes vagyok, szeretném elkerülni a félreértéseket. A fenti eszmefuttatásokkal azt kívántam bizonyítani, hogy az egytényezős magyarázatok félrevezetőek, az egy elvre építkező politikai gyakorlat roppant veszélyes. Nem az igaz és a hamis, a jó és a rossz, angyalok és ördögök, hanem igazságok, jogok, egyaránt méltányolható érdekek, nemes szenvedélyek kerülhetnek szembe egymással. Az ilyen helyzetek – legalábbis a politikát kívülről szemlélő szobatudós számára így tűnik föl természetesnek – nagy óvatosságot, körültekintést, a lehetőségek és következmények gondos számbavételét írják elő.

Az utóbbi időben többször idéztem már Kemény Zsigmond két, egymást követő mondatát. A „Korteszegés és ellenszerei”-ben írja: „Kötelességünk előmozdítani a liberalizmust és nem hanyagolni el nemzetiségünket, noha e két hitre-bízottság érdekei olykor meghasonlanak, útjai keresztülvágják

egymást, irányai különszakadnak. Kielégíteni az emberiséget és véreinket: ez azon Ulixes-fj, melyet a nyers tömeg minden állati erejével fölvonni soha nem fog.” Természetesen nem a báró némiképp elitista antidemokratizmusa a vonzó számomra, hanem a feladatmegjelölés. Az ugyanis, hogy a megoldást nem pusztán erő kérdésének látja, nem valami már tudott, csak még el nem ért cél megvalósításának, hanem olyan feladványnak, amit gondolatilag is meg kell oldani. Mert bizony, a nemzeti-kisebbségi kérdés megoldására törő akarat érvényesítése során számos csapda leselkedik.

Csak most jutottam el a rám osztott konkrét feladathoz, a kisebbségi autonómia intézményeinek problématikájához. Kétségtelen, a kisebbségi autonómia jelentheti a különböző igazságok, elvek, érdekek „hitre-bízottságok” közötti tisztos, mindenki számára megfelelő, elfogadható kompromisszumot, amikor is a kollektív jogok, a nemzeti önrendelkezés elvének elismerése nem fenyegeti az állam egységét és működőképességét, illetve nem rendeli alá az egyént egyetlen – etnikai – meghatározottságának. Nem véletlen, hogy ez a megoldási javaslat szinte egyidős Közép-Európa nemzeteinek ébredésével, pontosabban szólván, időben csak annyival követte, amíg a nemzeti ébredéssel együtt járó súlyos konfliktusok nyilvánvalóvá nem váltak. 1848-tól kezdődően rendre születnek a különféle autonómiatervek. Palackytól Kossuthig, Eötvöstől Popoviczig, Ferenc Ferdinándtól Ottó Bauerig, hogy csak a legismertebbeket említsem föl.

De a tény, hogy ezek egyike sem valósult meg, talán nemcsak az emberi ostobaságból, rossz beidegződésekből következett, hanem a körülményeken valamint magának az autonómia-gondolatnak – vagy csak a konkrét tervezetben való megjelenésének? – belső ellentmondásosságán is múltott. Azt hiszem tehát, érdemes megvizsgálni, mire alkalmas és mire nem az autonómia, a feltételek és körülmények milyen lehetőségeket nyitnak meg, és milyen korlátokat állítanak, bizonyos meghatározott célok milyen eszközöket, intézményeket, eljárás módokat feltételeznek, illetve a rendelkezésre álló vagy megteremthető eszközök milyen célokat tehetnek elérhetővé.

A nemzeti-etnikai kisebbségek problémájához kapcsolódó autonómia kiindulópontja az, hogy a nemzeti-etnikai csoport létező entitás, amelynek más nemzeti-etnikai csoportokhoz képest más érdekei, más céljai is vannak. Önrendelkezésre azért van szüksége, mert e sajátos érdekeket és célokat csak saját maga, a maga által létrehozott, működtetett és ellenőrzött intézményeken keresztül valósíthatja meg. A nemzeti önrendelkezés joga e szükségletet ismeri el.

De mik ezek a sajátos érdekek és célok – vagy másként fogalmazva, miben ragadható meg a nemzeti-etnikai identitás? Nyelvi, kulturális, érzelmi jelenség-e, vagy ennél több, mondjuk gazdasági-politikai kapcsolatok hálózata is? Vagy más formulát alkalmazva: csupán egyik – bár nagyon fontos – determinánsa a közösségi viszonyok sokasága által meghatározott egyénnek, vagy a legátfogóbb, minden mást magába foglaló vagy maga alá rendelő sajátosság? Nem vállalkozom arra, hogy e kérde-

sekre választ adjak, mert hisz most nem társadalomszemléletem kifejtése a feladatom, de az nyilvánvaló, hogy e kérdésekre adott válasz döntő mértékben fogja meghatározni a nemzeti önrendelkezés elvére alapozott autonómiatervezet tartalmát, s ennek megfelelően a szükségesnek tartott intézmények körét és jellegét. Az egyik esetben elégséges lehet a kulturális autonómia – kiegészítve olyan, az emberi jogok katalógusában már szereplő, illetve újonnan megalkotott egyéni jogokkal és ezek érvényesülésének garanciáival –, a másik esetben ennél nemcsak többre, de másra is szükség van: az állami szuverenitás megosztására, s ennek megfelelően közjogi, politikai, közigazgatási, esetleg gazdasági, törvényhozási, külpolitikai, igazságszolgáltatási stb. autonómiára és az ezeknek megfelelő intézményrendszerre is.

Teoretikusan nézve mindkét megoldás lehetséges, ám gyakorlati megvalósításuk komoly nehézségekkel jár. Aligha vitathatjuk ugyanis, hogy a kulturális autonómiának az egyéni jogokkal való kombinációja már többször is írott malasztoknak bizonyult, s nem jelentett elegendő védelmet a nemzeti-etnikai csoportok kulturális identitásának megőrzése számára sem, másik oldalon pedig a nemzeti önrendelkezés elvének kiterjesztett felfogása úgy vezetett súlyos konfliktusokhoz, hogy semmit sem oldott meg, vagy miközben egy konfliktust megoldott, hasonlóan éles feszültségeket teremtett.

Ám a kudarcok nem biztos, hogy a teóriák rosszságát bizonyítják; az is meglehet, hogy aktualitásuk nem volt meg, vagy egész egyszerűen az emberi ostobaság, rövidlátás, rossz kalkuláció okozta a bukást. Elképzelhető tehát, hogy a körülmények változásai következtében, ami korábban nem volt aktuális, most időszzerűvé vált, s persze az sem tartozik az elképzelhetetlenségek körébe, hogy a többségi és kisebbségi politikások nem követik el ismét az összes korábbi ostobaságot. Viszont az is nyilvánvaló, hogy a sikerre törekvő politikusnak csak a leghatékosabban érdemes akarni, s az ésszerűség – és persze az morál is – azt diktálja, hogy nemcsak a pozitív, de az előrelátható negatív következményekkel is kalkulálni kell.

Vállalt szerepemhez ragaszkodva – és végre tényleg a tárgyra térve –, az egyes általam megismert, különböző műfajú, hol programok, hol törvénytervezetek, hol elméleti fejtegetések formájában megjelenő autonómiatervek realitásáról, a megvalósításukhoz szükséges feltételekről és megvalósulásuk feltehető következményeiről próbálok meg elmondani véleményemet.

E tervezetek közös vonása, hogy a nemzeti önrendelkezés elvéből levezethető kollektív jogok alapján állnak, a nemzeti-etnikai csoportok autonóm intézményeinek közjogi státust igényelnek, ezen intézmények hatáskörét általában nem korlátozzák a kulturális szükségletek ellátására, hanem többfunkciós intézménynek képzelik el, mely állami vagy államszerű feladatokat is ellát, s ennek megfelelő elvek alapján működik. Másik oldalon viszont az adott államok integritását nem kérdőjelezi meg – sőt legalább is explicit módon – a nemzeti-etnikai törésvonalak mentén történő föderalizációjának igényét sem fogalmazzák meg. Tehát a nemzeti

önrendelkezés jogát korlátozott értelemben fogják föl, nem értik bele a határok megváltoztatásának, önálló állam alapításának, de még az államszerkezet radikális átszervezésének követelményét sem, legfeljebb a közigazgatás rendjének és a közigazgatási határoknak némi módosítását.

E tervezetek szerzői láthatóan pontosan tudatában vannak a realitásoknak, ismerik és tiszteletben tartják a tényeket, nem fogalmazznak meg olyan követeléseket, amelyeket – legalábbis elméletileg – a többség nem fogadhat el, amelyek nem illeszthetők be egy liberál-demokrata vagy – nehogy ideológiai érzékenységet sértsek, fogalmazzam eufémisztikusan –, egy modern, európai államszerkezetbe. A javaslatok zöme működő modellekre hivatkozhat Finnországtól Dél-Tirolig.

Csakhogya – legalábbis én így látom –, azon túl, hogy térségünk országai nem pontosan olyanok mint Finnország vagy Olaszország, a tervezetek önmagukban nézve is ellentmondásosak. Röviden fogalmazva – legalábbis számomra – nem világos az egyéni és kollektív jogok egymáshoz való viszonya, egy lehetséges és működőképes kulturális autonómia logikája keveredik egy ugyancsak lehetséges és működőképes, de mégis más feladatokra alkalmas, más szervezeti felépítést kívánó és másként funkcionáló közigazgatási autonómiával, sőt a föderatív államszerkezetbe illő, s csak ott értelmezhető kívánalmakkal és kategóriákkal.

Így például a kulturális vagy akár a közigazgatási autonómia esetén nem tudok mit kezdeni egy olyan alkotmányos elvvel, mint a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó szerepe. Mert – ha az államot nemzetállamnak képezem el – akkor a nemzeti-etnikai csoportok csak föderációs vagy konföderációs formában vehetnek részt az államalkotásban, mint-hogy az állami szuverenitás és etnikai értelemben felfogott nemzet vagy nemzetek szuverenitásából tevődhet össze. Ha viszont az államot nem nemzetállamnak fogom fel a szó most használt értelmében, akkor értelmetlen a nemzeti-etnikai csoporthoz kapcsolt szuverenitásigény, mert-hogy az államot valami más – a liberalizmus szerint az állampolgárok, egy korporatív államfelfogás alapján mondjuk a foglalkozási csoportok, egy kantonális vagy a területi tagoltságot megjelenítő föderációs államszerkezet esetében a kantonok vagy a tartományok, szövetségi államok alkotják. Létezhetnek – és léteznek is – eltérő szerkezetű államok, de azt hiszem, ezek az államszervezési elvek tetszőlegesen nem összepasszíthatók. Mondom még egyszer. Természetesen lehetséges a nemzeti elvre is föderációs államszervezetet építeni, sőt meglehet, hogy bizonyos körülmények között – hozzak egy távolabbi példát, Belgiumot – csak ez bizonyul lehetségesnek. Csakhogy ennek vannak elkerülhetetlen következményei. És sajnos, arra aligha van lehetőség, hogy az egyik szerkezet előnyeit a másikéval a velük járó hátrányok kizárásával egyesítsük.

Egy további példa. Úgy látom, hogy a kulturális autonómia semmiképp nem köthető össze a parlamenti képviselőlet ügyével. A kulturális autonómia ugyanis arra szolgál, hogy a nemzeti-etnikai csoportok másként ki nem elégíthető sajátos kulturális és nyelvi igényeinek, tehát az ebben az értelemben felfogott nemzeti identitás védelmének feltételeit, a nyelvi és

kulturális jogok reálegyenlőségét a kisebbségek számára biztosítsa, s ezáltal az államot és a politikai életet tehermentesítse a többség és kisebbség közötti feszültségektől. Arra azonban nem alkalmas, hogy a nemzeti-etnikai kisebbséghez tartozó személyt minden vonatkozásban képviselje, ennek következtében más irányú szükségleteit más intézményeken és szervezeteken keresztül elégítheti ki. Teljes jogú állampolgárként igényt tarthat a közigazgatás szolgáltatásaira, szabadon csatlakozhat érdekvédelmi szervezetekhez, bármily egyesülethez, párthoz, s természetesen – az általánosan érvényes törvényes előírások szerint – képviselőt küldhet a parlamentbe. S ha szükségét látja, olyan pártot alakít és támogat, amely különösen fontos feladatának tartja a nemzeti-etnikai léthez kötődő érdekek képviselését. A pozitív diszkrimináció alapján akár még az is elképzelhető, hogy az ilyen típusú pártok kedvezményes eljárásban részesüljenek, azt azonban nem tartom lehetségesnek és – az esetleges következmények miatt kívánatosnak sem –, hogy a népképviselőt elvét a korporációs elvvel vegyítsék.

A példákat még sorolhatnám, de a rendelkezésemre álló időt már túlléptem. Így csupán a példálózás szintjén említenék meg még néhány, szerintem megoldatlan, és talán az egyes tervezetekben javasolt módon megoldhatatlan kérdéseket. Említettem már a kulturális és közigazgatási autonómiák összeegyeztetésének problémáját. Azt hiszem, az egyik esetben lehetséges forma, a perszonális autonómia, semmiképpen nem kapcsolható össze a másik esetben egyedül használható területi elvvel. Aztán. Én azt gondolom, hogy a bármilyen elvre épülő és bármilyen célra irányuló önkormányzat csak akkor létezhet és akkor felelhet meg funkciójának, ha a megcélzott polgárok hajlandók részt venni tevékenységében, és ha valóban igényt tartanak szolgáltatásaira. Nem azt vitatom, hogy ezek az igények felébredhetnek-e, vagy hogy szükség lenne felébredtésükre, csupán azt állítom, hogy az önkormányzatiság csak az érintettek akarátán és részvételén alapulhat. Hogy konkrét legyen: nem tudok olyan önkormányzati választást elképzelni, ahol nem világos az illetékesség és a jogosultság, másrészt nem is tudok demokratikusnak elfogadni egy olyan testületet, amely az érintettek által adott, bizonyíthatóan és ellenőrizhetően demokratikus felhatalmazás nélkül bármiféle közhatalmat gyakorol. S egyáltalán, végiggondolandónak tartom, hogy érdemes e egyetlen intézménytípusban gondolkodni. Valószínűnek tartom, hogy az intézményi pluralizmus a nemzeti-etnikai közösségek számára is jobb megoldást jelent. Feltéve persze, hogy a befogadó közeg ugyancsak a minden érintett fél igényeinek megfelelő megoldásokat keresi, és nem szorítja a kisebbségeket olyan helyzetbe, hogy mindent egy lapra kell feltenniök, hisz a lét vagy nemlét kérdése a tét.

Kemény Zsigmond a korábban idézett passzus után így folytatta: „Kedvetlen dolgokat mondtam el, mert hőbbben óhajtom a nép jólétét, hogysem valaha eszembe jusson népszerű kifejezésekkel azt hátrább tolni.” Abban reménykedem, hogy hasonló szándékom némi mentséget ad. Mediációimnak nem is lehet más funkciója, hogy – esetleg – a tervezetek

újrágondolására készítse azokat, akiknek feladata azok végrehajtása. Nekik mondom – nagy rokonszenvennel és bátorítással is –, hogy ők a levésben lévő dolgokról szűkségképpen többet tudnak mint én, aki csak meditál.

Joggal érezhetik, hogy én mindvégig arról beszéltem, hogy miért nem lehet fából vaskarikát csinálni. Nos, nemrégiben – s ez mutatja az én szerepemmel együttjáró skizofréniát – magam írtam le: bár az előbbi feladat valóban megoldhatatlan, fából és vasból egészen jó szolgálatot tevő kocsikereket igen is, lehet készíteni.

Budapest, 1992. április 2.

### *Rezime*

#### Institucije manjinske autonomije

Problematična je harmonizacija zahteva nacionalnih manjina za autonomijom i liberalno inspirisanog shvatanja društva i države. Bitna oznaka nacionalne manjine je pripadnost naturalno datoj zajednici pri čemu su i učešće ali i odvajanje od te zajednice ograničene. Liberalizam polazi od toga, da je država politička zajednica građana nezavisno od nacionalne pripadnosti, a socijalizam od toga, da je država kolektivno prisvojeni aparat sile od strane određene klase čija pozicija je determinisana ekonomskim tokovima.

Princip manjinske autonomije se iscrpljuje u tome, da je određena etnička-nacionalna grupa poseban entitet sa specifičnim interesima i ciljevima koji se mogu ostvariti samo u sklopu institucija stvorenih od strane tih etničkih skupina. Pitanje je u čemu se može izraziti nacionalno-etnički identitet? Da li je reč a jezičkoj, kulturalnoj pojavi ili je to mreža ekonomskih i političkih odnosa? U prvom slučaju govorimo o autonomiji u domenu kulture; u drugom slučaju neophodna je podela državne suverenosti kao i stvaranje određenih oblika političke, pravosudne i druge autonomije kao i transformacija sistema javne uprave. Autor članka vidi u tome, da nije razjašnjen odnos između pojedinačnih i kolektivnih prava i meša se logika kulturne autonomije sa logikom autonomije javne uprave. Tako, napr. pitanje je kako sintetizovati kulturnu autonomiju sa državotvornom ulogom nacionalnih manjina ako je država nacionalna država, onda etničke grupe mogu uzeti učešće samo u federativnoj ili konfederativnoj formi. Ako se ne radi o nacionalnoj državi, onda je pak, nepotreban zahtev za suverenitetom etničkih grupa.

### *Summary*

#### Institutions of minority autonomy

There is a difficulty in harmonizing the demand of minorities for autonomy with a liberal concept of state and society. Minorities are natural entities with limited possibilities of both adherence and severance. Liberalism starts from the

assumption that the state is a political community of citizens irrespective of national affiliation; while socialism asserts that the state is an apparatus of power expropriated by a certain class the position of which is determined by economic processes.

Minority autonomy assumes that ethnic minorities are entities with specific interests and goals, which can only be realized within institutions formed by the same groups. One may ask, what is the substance of ethnic identity. Is it a language and cultural phenomenon, or whether it also supposes a network of economic and political relationships. In the first alternative, one speaks of cultural autonomy; in the second alternative a division of state sovereignty is needed, just as the forming of autonomies regarding political institutions, justice and public administration. In the opinion of the author, different approaches to the issue of individual versus collective rights may be explained by the lack of distinction between the logic of cultural autonomy, and the logic of autonomy in the domain of public administration. Further on, if the given state is a nation-state, minority groups can only participate through federal or confederal structuring. If the given state is not a nation-state, the demand for a sovereignty of ethnic groups is losing its justification.