

Bosnyák István

A KISEBBSÉGI HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A SZEMÉLYI AUTONÓMIA LÉTREHOZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI ÉS PROBLÉMÁI A VAJDASÁGBAN

Századunk utolsó évtizedeiben Kelet-, Közép- és Dél-Európa térségein teljesen eredménytelennek és meddőnek is bizonyult a népközösségek etnikai harmóniája gyakorlati megvalósításának és tartós megőrzésének marxista-internacionalista koncepciója. Emiatt aztán e felfogásmódnak, vagyis a nemzetek és a nemzeti kisebbségek egyazon államon belüli békés együttélésének és a nemzetközi viszonyokban betöltendő „híd-szerepének” szociológia eszközét – a *munkásosztályt* – és közelmúlt, feltételezett politikai biztosítékát – a kommunista *pártot* – mind az egykori „reálszocializmus” államaiban, mind az „önigazgatási szocializmus” országában egyaránt egy új „demiurgosz”, azaz „világteremtő szellem” váltotta föl: a *nemzet* és a *nemzetállam*.

A nemzetállam koncepciója viszont ismét az *uralkodó nemzet* koncepciójával lett azonos, amiért is Kelet-, Közép- és Dél-Európa régi és új uralkodó nemzetei ma megint nem mutatnak készséget arra, hogy saját nemzetállami szuverenitásukból akár egy jótányit is átengedjenek „saját” nemzeti kisebbségeiknek. Nem mutatnak ilyen készséget, hisz a nemzeti kisebbségekkel és etnikai közösségekkel való demokratikus hatalommegosztásnak a pusztá eszméje is idegen tőlük. Ehelyett – nagy egyetértésben és nagy vehemenciával – a fölöttük való szubordinációra törekednek.

Azonban maguk e kisebbségek és etnikai közösségek is – belecsöppenvén az egypárti államot felváltó többpárti nemzetállamok újabb reneszánszának áldatlan adottságaiba – jobbra elfogadják e politikai logikát. A régebbi és újsütetű nemzetállamok azon régióiban ugyanis, amelyekben ők a kisebbségek képviselik a statisztikai többséget, nem pedig az uralkodó nemzetek tagjai, maguk sem hajlandók demokratikus és toleráns módon megosztani a regionális hatalmat az adott nemzet képviselőivel, hanem ők is etnocentrikus helyi hatalomra törekednek „saját portájukon”. Ennek az ugyancsak monoetnikus logikának a szellemében született, egyebek között, az etnikailag minél „tisztább” *horvát* Herceg-Bosna, a *bosnyák* Bosznia–Hercegovina, a horvátországi és boszniai *serb* Krajínák, a *muzulmán* Szandzsák, az *albán* Kosovo és a *magyar* autonóm körzet koncepciója Vajdaság egy részén.

Ez utóbbi koncepciót a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közösségének 1992 áprilisi közgyűlésén meghozott állásfoglalás részletezi. E dokumentum szerint Vajdaság azon községeit, amelyekben a magyarok képezik az egyszerű többséget, különleges státus illeti meg, külön alapszabállyal, mely szavatolja a többségi magyar lakosság önkormányzatra való jogát, ugyanakkor pedig az illető községek területén élő, statisztikai kisebbséget képező szerbek, horvátok, szlovákok, románok, ruszinok és más népcsoportok egyenjogúságát is. E különleges státusú, túlnyomórészt magyar lakosságú községeknek aztán joguk lenne szabad társulásra a Magyar Autonóm Körzetbe. (Lásd: *Magyar autonómia. A VMDK állásfoglalása az önkormányzatról. Szakértői tervezet. A VMDK közgyűlésének dokumentuma. Magyarkanizsa, 1992. április 25., 68 old.*)

Mivel jelen tanácskozásunkra – az előzetesen megküldött program szerint – külön beszámoló készült a VMDK kisebbségi önkormányzat-koncepciójának egészéről, illetve az ún. háromlépcsős magyar autonómiáról, mi ennek a területi-etnikai autonómiaformának a módozatait ezúttal nem elemezzük. Azonban összegezzük saját személyes – negatív – állásfoglalásunkat az autonómiának ezzel a formájával kapcsolatban, és pedig egy korábbi terjedelmes publikációnk alapján. (L.: Néhány dokumentum, némi kommentárral és konklúzióval. *Híd*, 1994/1-4. sz., 67-91.p.)

A kisebbségi helyi önkormányzat és az ún. perszonális autonómia modelljével ellentétben, a VMDK platformjának a magyar autonómiával kapcsolatos „harmadik lépcsőfokát”, vagyis a Magyar Autonóm Körzet létrehozását ugyanis mi irreálisnak és lehetetlennek tartjuk, főként az alábbi körülmények miatt:

1. A Vajdaság még mindig – az 1945 előtti és utáni, több hullámban érkező kolonizációt s a köztársasági (szerbiai) alkotmány legutóbbi változatának 1990-ben való meghozatalát követően is – egységes, osztatlan régiót képez, jellegzetes földrajzi, természeti, történelmi, művelődéstörténeti, demográfiai és hitéleti sajátosságokkal, melyek között a legtipikusabb a többnemzetűség, többnyelvűség, multikulturalizmus és sokvallásúság.

2. Ennek az osztatlanságnak belső, mégoly békés megbontási kísérlete bármely vajdasági nemzeti kisebbség vagy etnikai csoport részéről előreláthatatlan kockázattal járna mindenekelőtt az illető kisebbség vagy etnikai csoport számára, tekintettel a többségi, főként pedig az utóbbi háborús években beköltözött telepes lakosság jelentős részének homogenizáltságára és militánságára.

3. A több éves nemzetállami propaganda és a médiumok révén érvényesülő kollektív tudatmanipuláció megtette a magáét a többségi nemzetek toleránsabb régeiteiben is, amiért a közelebbi jövőben őtőlük sem reális elvárni, hogy beleegyezzenek bármely vajdasági kisebbség mégoly részleges területi önállósulásába.

4. A vajdasági magyar népesség hatalmas többsége – amennyiben nem csak laikus néplelektani tapasztalatunk – maga sem kész a hatalmi funkciók (egyebek közt pl. a bíróságiak és a rendőrségek) átvételére és önálló gyakorlására a hét-nyolc társult községnyi, túlnyomóan magyar lakosságú Autonóm Körzetben.

5. Ugyancsak nem reális, sőt illuzorikus is elvárni a közeljövőben, hogy kodifikálják az európai kisebbségek és etnikai csoportok jogát az önrendelkezésre, és pedig mint olyan jogot, amely előfeltétele lenne az adott nemzetállam integritását nem veszélyeztető kisebbségi területi autonómiának is. A hágai és brüsszeli Jugoszlávia-értekezlet kötelező érvénnyel nem bíró álláspontjaitól, valamint lord Carringtonnak a délszláv térség nemzeti kisebbségeinek helyzetével kapcsolatos jóindulatú ajánlásától kezdve – amelyekre alapul, mindenekelőtt, a VMDK magyar autonómia-konceptiója – napjainkig megannyi hasonló ötlet és ajánlás bukott meg, bezárólag Ballardur tervének első változatával s az EBESZ nemrég budapesti értekezleténél eredeti koncepciójával.

Igaz ugyan, hogy a FUEV (Európai Népcsoportok Föderális Uniója) épp e budapesti értekezlet előestéjén aktualizálta ismét a nemzetközi népcsoporti jogok kodifikálásának szükségességét, s indítványozta az Európai Emberi Jogi Konvenció kiegészítését az európai népcsoportokhoz tartozó személyek alapvető jogairól szóló jegyzőkönyvvel, másrészt pedig kezdeményezte az európai népcsoportok autonómiajogról szóló külön konvenció meghozatalát is. (Amely népcsoportok egyébként, mellesleg szólva, mintegy *hatodát* képezik az európai össznépeknél!)

Azonban a nem csupán személyi hanem egyúttal a közösségi kisebbségi jogok kodifikálási folyamatának újból és újból fel-felbukkanó, s aztán ismételtén meg-megtörő hulláma nagy valószínűséggel túl szép humánus posztulátumként fog átöröklődni a XXI. vagy valahányadik új századra, s éppen ezért úgy tűnik számunkra, hogy azt elvárni *ettől* az Európától és *ettől* a nemzetközi közösségtől, hogy egy Dél-Tirol vagy a finnországi svédek lakta Aaland-szigetek pozitív precedense a közeljövőben *kötelező érvényű* nemzetközi-jogi kisebbségi normává váljon: ezt elvárni annyi, mint a Godot-ra várni . . . Ahelyett, hogy az egyelőre még futurologiai jellegű ígéretésekhez, indítványokhoz és ajánlásokhoz tartanak magukat, az európai nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok több mint százmilliós tömegeinek alighanem sokkal célszerűbb lenne ahhoz tartaniuk magukat, ami látszólag sokkal szerényebb, ám ugyanakkor sokkal reálisabb vívmányt is jelent: a kisebbségi *helyi* önkormányzathoz és a *kulturális* autonómiához.

2

A jugoszláviai kisebbségi közösségek és tagjaik szabadságjogairól szóló törvény tervezete (Nacrt *Zakona o slobodama i pravima manjinskih zajednica i njihovih pripadnika*. Ekspertska grupa Saveznog ministarstva za ljudska prava i prava manjina Savezne vlade SR Jugoslavije Beograd, 25. februar 1993, 41. p.) meglehetősen merészen csatlakozott a nem csupán a személyi, de egyidejűleg a közösségi kisebbségi jogokat is kodifikálni igyekvő nemzetközi „új hullámhoz”. Már a tervezet fogalomtára is arról tanúskodik, hogy e törvény a kisebbségi közösségek egyedi tagját nem akarja pusztán a *polgár*ra redukálni – miként azt, jobbára, az érvényben levő köztársasági és szövetségi alkotmányaink teszik –, hanem úgy kezeli e polgári egyedet, mint aki egyúttal bizonyos kisebbségi közösség meghatározott kollektív jogokkal is bíró tényezője. A tervezet általános részét követő, külön rendelkezéseket tartalmazó fejezet ezért kodifikálja a kisebbségi közösségek jogát a társulásra és politikai tevékenységre; az államha-

talmi szervezetekben és a helyi önkormányzatokban való részvételre, a választásokon elért eredményektől függően; az önszerveződésre és önadminisztrálásra; a hagyományok, a művelődési sajátosságok és szellemi örökség elidegeníthetetlen egyéni és kollektív jogként való ápolására stb.

A kisebbségi autonómiák különféle formáit tekintve, e törvénytervezet a *területi-adminisztratív autonómiát* többnemzetiségűnek feltételezi, ezt azonban nem tárgyalja, egy új alkotmányos koncepció előzetes kidolgozásának, illetve Kosovo és Vajdaság autonómiája újradefiniálásának szükségletét tartva szem előtt. Egynemzetiségű területi autonómiát természetesen nem irányoz elő, a 9. tézisben pedig rögzíti a kisebbségi közösségek és tagjaik kötelezettségét, hogy tartsák tiszteletben Jugoszlávia Szövetségi Köztársaság jogrendjét és területi integritását.

A kisebbségi autonómiák egyéb típusai – funkcionális, kulturális, perszónális stb. – elemeinek azonban ez a tervezet igen tág teret biztosít.

A *helyi kisebbségi önkormányzatot* a községekbe és községrészekbe helyezi, mégpedig igen szabadelvű kritérium szerint: kisebbségi önkormányzat létesíthető, ha az illető választóterületnek legalább egynegyede a kisebbségi közösség képviselőinek a sorából került ki (28. tézis). Igaz ugyan, hogy a kisebbségi önkormányzatnak mint jogi személynek csupán tanácsadói illetékessége lenne az állami szervek és az egységes helyi önkormányzatok illetékességéhez képest (29. tézis), de a kisebbségi *területi* autonómítás szerény elmként, a kisebbségi önkormányzatoknak joga lenne arra is, hogy társuljanak a Kisebbségi Önkormányzat Tanácsába, mégpedig egy vagy több község, a tartomány, a köztársaság és a föderáció szintjén (30. tézis). Ugyanez vonatkozik a Kisebbségi Községek Száborára is, melynek kezdeményező és javaslattevő joga lenne, s tagsága külön választások eredményeként konstituálna (32. tézis).

A *perszónális autonómia* elemei – vagyis a kisebbségi jogok a utonóm érvényesítése az oktatásban, művelődésben, tömegtájékoztatásban és az anyanyelvhasználatban – ugyancsak jól képviselve vannak e törvénytervezetben. Így például a tervezet előirányozza a kisebbségi közösségek jogát rádió- és televízió, illetve kiadószervezetek létesítésére; külön művelődési, művészeti és tudományos intézmények, valamint társaságok és egyesületek létesítésére a művelődési és művészeti élet valamennyi területén; a kisebbségi közösségek különféle tanácsainak és szövetségeinek s a kisebbségi önkormányzatok egyéb szerveinek és területeinek részvételi jogát a történelem, kultúra és művészetek oktatási programjainak kidolgozásában; saját oktatási intézmények létesítésének jogát az iskoláztatás minden szintjén: a pénzügyi támogatásban való részesülés jogát hazai és külföldi szervezetek, alapítványok és magánszemélyek részéről a nemzeti és etnikai sajátosságok megőrzése és fejlesztése szempontjából fontossággal bíró tevékenységek és intézmények esetében. A tervezet továbbá kodifikálja a jogot a kisebbségi közösségek olyan külön tanácsainak a létrehozására, amelyek a kisebbségi jogok megvalósulásának figyelemmel kísérésére s a művelődési, oktatási, tudományos, kiadói, tömegtájékoztató és anyanyelvhasználati intézmények munkájához szükséges feltételek megteremtésére lennének hivatottak, s joguk lenne szövetségekbe is társulni községi, tartományi, köztársasági és szövetségi szinten (13., 16., 21., 22. és 31. tézis).

A Vajdasági Klub koncepciója (L.: *Platforma za savremenu autonomiju Vojvodine*, Novi Sad, 1994, 11+1 old.), melyet a polgárok ezen társulásának 1994 szeptemberében megtartott, második évi közgyűlésén fogadtak el, a tartomány valamennyi polgárának *többnemzetiségű területi-adminisztratív autonómiáját* szorgalmazza. A „Vajdaság autonómiája és a nemzetiségi kérdés” c. fejezet arra az elvszerű álláspontra alapul, hogy e régió leendő korszerű autonómiájában „senkit sem kezelnének sem többségként, sem kisebbségként, és senkinek sem lennének valamilyen külön jogai, kivéve azon jogokat, amelyek valamennyi nemzeti kisebbséget, minden szűkebb és tágabb környezetben, védenének valamennyi nemzeti többséggel szemben”. A platformnak e fejezete szerint egy valóban demokratikus államot nem lehet a többség dominálásának elvére alapozni, miként az állam szűkebb területi egységein belüli demokratikus viszonyok létrehozását sem, hanem csakis azon polgári közösség elvére alapozva, amelynek lakosai egyenrangú subjektumok.

Ez a platform tehát a nemzeti kisebbségek jogait alapvető polgári jogként értelmezi, a kisebbségi közösségek tagjait pedig – első pillantásra – polgári egyedekre szűkíti le. Mint ilyeneknek, a jogok azon korpusztát irányozza elő, amely *meghaladja* a ma érvényes ún. „legmagasabb nemzetközi standardokat”, melyekkel nálunk is gyakran manipulálnak: „Sem Vajdaság, sem Szerbia és Jugoszlávia számára nem képviselhetnek kiindulópontot az ún. »legmagasabb nemzetközi standardok«. Hisz e standardok valójában a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jogainak azon minimumát jelentik, amelyet a nemzetközi közösség legtöbb tagja el tudott és el akart fogadni. Jugoszlávia és Szerbia, főként pedig Vajdaság számára e kritérium elfogadása nagy lépést jelentene visszafelé, hiszen a nemzeti kisebbségek bizonyos szerzett jogainak megszüntetését jelentené, amit nem lehet indokoltnak tekinteni.”

A polgároknak mint nemzeti csoportok tagjainak a jogkörét konkretizálva a platformnak ez a fejezete átveszi a jugoszláviai kisebbségi közösségek és tagjaik szabadságjogairól szóló törvénytervezetnek (Nacrt *Zakona o slobodama i pravima manjinskih zajednica i njihovih pripadnika*, Bgd. 1993) több mint egy tucatnyi legjelentősebb téziséit – köztük azokat is, amelyek a kisebbségi kollektív jogok körébe tartoznak –, s implicit módon már ezzel is meghaladja a kisebbségi közösségek említett leszűkítését az egyenrangú polgári egyedek puszta összességére.

Azonban a platform zárófejezetében, mely a szorgalmazott változtatások indítványának kereteit határozza meg („Okviri inicijative za promene”), a szóban forgó, látszólagos leszűkítés meghaladása explicit módon is megnyilvánul. „Jugoszlávia és Szerbia képviselő-testületeinek tükrözniük kellene azon társadalmi szerkezetnek etnikai és szociális összetettségét, amelyben a polgár szuverenitása a kiindulópont, ám méltányolják a nemzeti, szociális, érdekvédelmi és egyéb csoportok kollektív jogait is” – indítványozzák e dokumentum szerzői, s a legfontosabb polgári jogok követelményrendszerébe besorolják „a nemzetiségi csoportok individuális és kollektív jogai” törvényes védelmének precíz kidolgozását is.

Ebből a távlatból – a vajdasági kisebbségi problematika látszólag túlkonzekvens polgári-liberális megközelítésének ily módon történő fellazítása

távlatából – egészen logikusnak tűnik, hogy a helyi önkormányzatról szóló alfejezet – igaz, alaposabb részletezés nélkül, s a többnemzetiségű helyi önkormányzatnak jobbára csak egyféle appendixként – megemlíti a *kisebbségi önkormányzatot* is: „Külön hely illeti meg a kisebbségi önkormányzatot, illetve azt a lehetőséget, hogy a nemzetiségi csoportok meghatározott kollektív jogainak megvalósulását a községben a régióban, a tartományban, a köztársaságban és a szövetségi állam egészében a kulturális, perszonális és hasonló autonómiák különféle formái biztosítsák. A kisebbségi önkormányzatnak e formáit nem szükséges unifikáló módon érvényesíteni, hanem maguknak az egyes nemzetiségi csoportok tagjainak kinyilvánított szándéka szerint.”

4

A Magyar Köztársaság kisebbségi törvénye, melyet 1993 júliusában hoztak meg (1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. Magyar Közlöny, Bp. 1993/77. sz.), a preambulumától az utolsó paragrafusáig következetesen megkülönbözteti s egyúttal egymásra is vonatkoztatja a kisebbségek és tagjaik egyéni és kollektív jogait.

A *preambulum* a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének, a nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos egyéni és közösségi jogait pedig alapvető szabadságjogoknak nyilvánítja. Ugyanebben a szellemben, a Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvét, tárgyi és szellemi kultúráját, történelmi hagyományait s a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságait egyéni és közösségi önazonosságuk részének tekinti, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát pedig a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének minősíti.

Az *Alapvető rendelkezések* szerint a Magyar Köztársaságban élő kisebbségek részesei a nép hatalmának, vagyis államalkotó tényezők; a nemzeti vagy etnikai önazonosságukhoz való jog olyan alapvető emberi jog, amely egyaránt megilleti az egyéneket és a közösségeket; minden kisebbség jogosult arra, hogy nemzeti vagy etnikai közösségként létezzen és fennmaradjon, s alkotmányos joguk, hogy helyi és országos önkormányzatokat létesítsenek.

A *közösségi jogokról* szóló fejezet rendelkezései szerint a kisebbségek elidegeníthetetlen kollektív jogának tekintendő a kisebbségi önazonosság megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése; történelmi hagyományaik, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása; kisebbségi társadalmi szervezetek, helyi és országos önkormányzatok létrehozása; saját országos nevelési, oktatási, kulturális és tudományos intézményhálózat kialakítása; a kisebbségek országgyűlési képviselete; a kisebbségi jogvédelem a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (Ombudsman) révén is stb.

A *kisebbségi önkormányzat* e törvény külön fejezete szerint három alapvető formában és két szinten valósul meg.

Lokális szinten egyrészt kisebbségi települési önkormányzat létesülhet, amennyiben a közös települési önkormányzat testületében a képviselőknek több mint a felét egy nemzeti vagy etnikai kisebbség jelöltjeként választották

meg. Másrészt *helyi* kisebbségi önkormányzat is létesülhet, és pedig kétféleképpen: közvetett módon, ti. az esetben, ha az önkormányzati testület képviselőinek legalább 30 százalékát egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, amikor is e képviselők kisebbségeként legalább 3 főnyi helyi kisebbségi önkormányzatot alakíthatnak, valamint közvetlen módon, ti. közvetlen választás útján, amikor is 1300 lakos alatti községben 3, afeletti községben 5, a városokban 7, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben 9 fős helyi kisebbségi önkormányzati testület jön létre.

Mint jogi személynek, a lokális szintű kisebbségi önkormányzat mindkét (települési és helyi) formájának illetékességi körébe tartozik a tájékoztatás kérése, a javaslattevés, bizonyos intézkedések kezdeményezése s a kifogással élés az intézmények működésével kapcsolatos, a kisebbség jogait sértő gyakorlat vagy egyedi döntés ellen.

A helyi kisebbségi önkormányzat illetékességébe tartozik a saját költségvetés meghozatala és az egységes (többnemzetiségű) helyi önkormányzat által rendelkezésére bocsátott források felhasználása; a saját vagyon és vagyontárgyak használata; a kisebbségi műemlékek és emlékhelyek védelme; helyi közoktatási, tömegtájékoztatási, hagyományápoló és más gazdasági célú szervezetek alapítása és működtetése; egyetértés (vagy egyet nem értés) kinyilvánítása a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésével és a kisebbségi lakosságot is érintő (a helyi közoktatással, médiumokkal, hagyományápolással, kultúrával és kollektív nyelvhasználattal összefüggő) települési önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban stb.

Helyi kisebbségi önkormányzat létesítése híján, a kisebbségi jogok védelmezője a *kisebbségi helyi szószóló*.

A másik említett szinten, a Magyar Köztársaság szintjén létesül az *országos kisebbségi önkormányzat*, melynek képviselői a kisebbségi elektorok. Ilyen elektor minden *települési* önkormányzati képviselő, akit kisebbségi képviselőként választottak meg, továbbá a *helyi* kisebbségi önkormányzati képviselő és a kisebbségi *szószóló*. Egy nemzeti vagy etnikai kisebbség csak egy országos önkormányzatot hozhat létre, míg több nemzeti és etnikai kisebbség közös, társult országos önkormányzatot is alakíthat.

Mint jogi személynek, a legfőbb kisebbségi önkormányzati formának a hatáskörébe tartozik: az általa képviselt kisebbség érdekeinek országos és megyei szintű védelme; intézmények létrehozása a kisebbség kulturális autonómiájának megvalósítása céljából (kisebbségi színház, múzeum, közgyűjtemény, kisebbségi könyvtár, művészeti és tudományos intézet, kiadóház, országos hatáskörű közép- és felsőfokú oktatási intézmények); döntéshozatal a saját kisebbségi rádió- és televíziócsatorna működtetésének elvi kérdéseiről; kisebbségi jogsegélyszolgálat létrehozása és működtetése; a saját költségvetés meghozatala; az általa képviselt kisebbséget érintő országos jogszabálytervezetek, megyei és fővárosi rendeletek véleményezése; tájékoztatás kérése a közigazgatási szervektől s javaslattétel és intézkedése kezdeményezése ugyanezeknél a szerveknél; részvétel a kisebbségek alsó-, közép- és felsősokú oktatásának szakmai ellenőrzésében; egyetértési jog a kisebbségi oktatás törzsanyagának kialakításában (a felsőoktatást kivéve) stb.

A törvény külön fejezete szabályozza a kisebbségek *művelődési és oktatási önigazgatását*, azaz kulturális autonómiáját. Itt pontosítják az anyanyelvű al-

só-, közép- és felsőfokú oktatás, a művelődési amatőrizmus és professzionizmus, valamint az anyanyelvhasználat jogi kérdéseit a helyi és települési önkormányzatokban, a polgári büntető és közigazgatási eljárásokban, az Országgyűlésben stb. E fejezetben külön fontossággal bírnak azok a törvényes rendelkezések, melyek szerint kötelező kisebbségi osztályt vagy tanulócsoportot létesíteni és működtetni már 8 érdekelt tanuló esetében is; a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás többletköltségét az állam és a helyi önkormányzat viseli, az anyanyelvű pedagógusok képzésének biztosítása a kisebbségek anyanyelvű/anyanyelvi oktatásához állami feladatot jelent; az anyaországban vagy más külföldi tanintézményekben anyanyelven szerzett okleveleket nem kell nosztrifikáltatni stb. Külön is ki kell emelni e fejezetből a kulturális autonómia körébe tartozó tevékenységek pénzelésének viszonylag igen szilárd jogalapra helyezését. Így például az állam – a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben – kiegészítő támogatást nyújt a kisebbségi óvodai neveléshez és az anyanyelvű / anyanyelvi iskolai oktatáshoz, továbbá a kisebbségi önkormányzatok és társadalmi szervezetek működéséhez, az Országgyűlés pedig külön Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Alapot is létesít. A törvény úgyszintén szabályozza a kisebbségi önkormányzatok valamennyi formájának és a kulturális autonómiának a működéséhez szükséges ingatlanok, épületek stb. kérdését is.¹

5

A VMDK említett, 1992 áprilisában meghozott állásfoglalása (*Magyar autonómia*, i. m.) a magyar helyi önkormányzatot mintegy 15 olyan vajdasági helységben irányozza elő, amelyben a magyar lakosság egyszerű többséget alkot, ugyanakkor pedig nyelvi szórványt, nyelvi szigetet vagy anyanyelvi szigetcsoportot is. Az ilyen önkormányzatok létrehozását megindokló, bevezető javaslat szerint a kisebbségi létnek, különösen pedig a szórványokban vagy nyelviileg elszigetelt településeken élő kisebbségek helyzetének sajátos hátrányaiból fakadó gondok felszámolásához mind az államnak, mind a társadalmi közösségnek hatékonyan hozzá kell járulniuk.

E helyi kisebbségi önkormányzatnak a magyar többségű falvakban, településeken – az alkotmányos és törvényes felhatalmazásokkal összhangban – illetékességi körébe tartozna a sajátos célú – a magyarság nyelvi és kulturális érdekeit szem előtt tartó – kötelezettségek felvállalása. A helyi szükségleteknek megfelelően és a hatékonyság biztosítása céljából a kisebbségi helyi önkormányzatok maguk határoznák meg igazgatásuk belső felépítését.

A helyi kisebbségi hatóságok a jogszabályi keretek között teljeskörű jogosítványokkal rendelkeznének, határsökük teljes és kizárólagos lenne, s ezt a község és a körzet szervei csak a jogszabályok határozott rendelkezései alapján korlátozhatnák. A helyi kisebbségi önkormányzatnak joga lenne együttműködni és társulni más helyi önkormányzattal, valamint belépni nemzeti szövetségekbe, az együttműködés joga pedig vonatkozna a más államok helyi önkormányzataival és öngazgatási szerveivel létesítendő kapcsolatokra is. A helyi öngazgatási határokat nem lehetne megváltoztatni az érintett területen lebonyolítandó népszavazás nélkül. (L. e fejezet 3–6. és 8. paragrafusát.)

A gazdaságpolitikával összhangban, a helyi kisebbségi önkormányzatok saját pénzügyi forrásokra lennének jogosultak, s azokkal szabadon rendelkeznének, míg pénzügyi forrásaik másik részét a helyi adókból és díjbevételekből biztosítanák. A pénzügyileg gyengébb önkormányzatok támogatásban részesülhetnének állami vagy más pénzforrásokból (7. paragrafus).

E dokumentumban a *személyi (perszonális) autonómiára* való jog valamely nemzeti, etnikai vagy nyelvi közösséghez tartozás elidegeníthetetlen és elvitathatatlan, alapvető közösségi jogaként definiálódik, mely az emberek szabad akaratán nyugszik. A kisebbségi közösséghez tartozó állampolgároknak és népcsoportoknak joguk van az autonómiára és saját ügyeik önálló igazgatására. A személyi autonómia hatáskörébe tartozó kérdésekben, különösképpen az oktatás, a művelődés, a tájékoztatás és a nyelvhasználat területén, illetve a fennálló jogok védelmezése területén a népcsoportokat törvényalkotó jogokkal is föl kell ruházni. Az oktatás, a művelődés, a tájékoztatás és a nyelvhasználat tárgykörében kialakított személyi autonómiának a saját intézményeivel és tagjaival szembeni hatáskörét közvetlenül csak az alkotmány korlátozhatja. (L. a vonatkozó fejezet 2–5. paragrafusát.)

E dokumentum „Alkotmánymódosítási javaslat” c. bevezető fejezete pontosítja, hogy a személyi elven alapuló népcsoportok autonómia keretében az állam az oktatásra, művelődésre, tájékoztatásra és nyelvhasználatra vonatkozó szuverenitását átruházza a népcsoportokra. Ugyanezen alkotmánymódosítási javaslat szerint, a népcsoportok a személyi elven alapuló autonómiájukban saját törvényeikkel szabályozzák az oktatási, művelődési és tájékoztatási tevékenységeket, míg az anyanyelvhasználat terén az állam legmagasabb hatalmi szerveivel konszenzus alapján nyelvhasználati kódexet dolgoznak ki.

A perszonális autonómia közelebbi célja e dokumentum szerint a vajdasági magyarság nemzeti, etnikai és nyelvi önazonosságának, továbbá oktatási, művelődési, tájékoztatási és nyelvhasználati kollektív jogainak érvényre juttatása és védelme, valamint történelmi hagyományainak, tárgyi és szellemi kultúrájának ápolása, gyarapítása és erősítése (11. paragrafus).

Mint jogi személy, illetve köztisztület, a perszonális önkormányzat az alkotmány és a saját szervezeti szabályzata által meghatározott jogkörben birtokolja az államtól ráruházott hatalmat, s mint ilyen, tevékenységét az állam befolyásának kizárásával végzi. A személyi autonómiához tartoznak mindazon intézmények és személyek, amelyek/akik kinyilvánítják óhajukat, hogy ennek az autonómiának a keretében kívánnak működni, valamint azok az intézmények és szervezetek, amelyeket maga a perszonális önkormányzat alapít (12–13. paragrafus).

A személyi autonómia pénzellátását az állam közvetlenül a költségvetésből és más forrásjövödelmek átengedésével biztosítja. Az autonómia konstituálását követően, az egykor a kisebbségi szervezetek tulajdonát képező és időközben államosított oktatási, művelődési és tájékoztatási intézmények a perszonális autonómia tulajdonába kerülnek magánjogi személyi voltak megőrzésével; ahol ez nem lenne lehetséges, az állam méltányosan kártalanítaná a személyi önkormányzatot, hasonló új intézmények létesítése céljából. A perszonális autonómia részt vehetne olyan gazdasági vállalkozásokban, amelyek hozzájárulnának anyagi helyzetének javításához, továbbá hitelt vehetne föl és köt-

vényt bocsáthatna ki. A költségvetésből származó céleszközök elosztása pályázatok útján történne (6. 15. és 16. paragrafus).

A perszonális autonómia szervei e dokumentum szerint a magyar népcsoport parlamentje, az önkormányzati tanács és az önkormányzat elnöke.

A *magyar népcsoport parlamentje* a személyi önkormányzat legfelsőbb törvényhozó testülete, amely meghozza az önkormányzat statútumát, törvényeket terjeszt elő az oktatás, a művelődés és a tájékoztatás területén; a legfőbb (állami) szervvel kialakított konszenzus alapján kódexet fogad el a magyarság nyelv- és íráshasználatai jogának érvényesítéséről ott, ahol ez nem valósítható meg a területi önkormányzat keretében; szabályozza saját viszonyát és együttműködését az állami szervekkel, az anyaországgal és a nemzetközi szubjektumokkal; megválasztja az önkormányzati tanácsot, az önkormányzat elnökét és a parlament munkatestületeit stb. (19. paragrafus).

Az *önkormányzati tanács* a személyi autonómia operatív, döntéshozó szerve, s mint ilyen, kidolgozza és a magyar népcsoport parlamentje elé terjeszti a személyi önkormányzat statútumát; javaslatokat tesz a magyar oktatási intézmények létrehozására, átszervezésére és működtetésére, az óvodától az egyetemig, az összes igényelt szakon; felügyeletet gyakorol a személyi önkormányzathoz tartozó oktatási, művelődési, tájékoztatási, nyelvhasználati és egyéb intézményekben; biztosítja a magyarság érdekeit kifejező szabad tájékoztatást; közbelép az illetékes hatóságnál a kisebbségi közösséghez tartozó személyek, csoportok, szervezetek sajátos jogainak megsértése esetén; gondot visel a perszonális autonómia egész vagyonára, ingatlanjaira és ingóságaira stb. (20–21. paragrafus).

Az *önkormányzat elnöke* gondoskodik a törvények és az önkormányzat rendeleteinek és intézkedéseinek végrehajtásáról; képviseli a személyi önkormányzat érdekeit; kinevezi az önkormányzat választás alá nem eső tisztségviselőit stb. (23. paragrafus).

Mind a magyar helyi önkormányzat, mind a perszonális autonómia (akárcsak a Magyar Autonóm Körzet is) a jelenlegi köztársasági alkotmány módosítása után konstituálná, s működésüket külön köztársasági törvények kodifikálnák.

6

Még ha csupán futólagosan vetnénk is össze a fent elemzett négy dokumentumot – a jugoszláv kormány szakértői csoportjának törvénytervezetét (1993), a Vajdasági Klub autonómiaplatformját (1994), a VMDK állásfoglalását (1992) és a Magyar Köztársaság kisebbségi törvényét (1993) –, akkor is könnyen jutnánk arra a végkövetkeztetésre, hogy a *helyi kisebbségi önkormányzat* és a *kulturális*, illetve *perszonális autonómia* bennük körvonalazott modelljei meglehetősen eltérőek a terminológia; a fogalmi keretek; a felkínált intézményes formák; a kisebbségi autonómítás foka; az önkormányzatnak a regionális és országos hatalmi szervekkel szembeni illetékessége; a két – helyi és kulturális, illetve perszonális – autonómiaforma pénzélése stb. stb. tekintetében. Azonban a szembeötlő, helyenként pedig igen nagy különbségek ellenére is egész nyilvánvaló lenne e koncepciók hasonlósága is, ha nem is teljességükben, de egyes szegmenseikben mindenképp.

Mi ezúttal nem végezzük el ezt az összevetést; csupán sommáznánk saját személyes álláspontunkat és meggyőződésünket, hogy a helyi önkormányzat és a kulturális, illetve perszonális autonómia koncepciója a mi közvetlen balkáni–pannon környezetünkben is meglehetősen kidolgozott és konkretizált már (a Magyar Köztársaságban pedig 1994 végétől gyakorlatilag is életbe léptetett), s ezért nincs szükség a Dél-Tirol és az Aaland-szigetek modelljeinek mechanikus átvételére. *A kisebbségi autonómítás két alapszabályának eszméje intenzíven él a mi közelebbi és távolabbi nemzeti és etnikai közegünkben is, reális kisebbségi szükségletet képviselnek, s ma már nincs „futurológiai” jellegük, ellenében a túlnyomórészt egynemzetiségű területi–etnikai autonómia modelljével.*

Ami pedig a mi személyes, laikus, pártönkízüli autonómia-koncepciónkat illeti, az három tartópillérre épül:

1. *Területi szinten létrehozni egy modern, az államjogi ingerenciákkal túl nem terhelt, egységes autonómiát Vajdaság valamennyi nemzete, nemzeti kisebbsége és etnikai csoportja számára.*

2. *Ezen egységes területi autonómításán belül valamennyi kisebbség és etnikai közösség számára biztosítani azon közös államjogi kisebbségi státusnak a kereteit, amely garantálná a kisebbségi közösségek szabad részvételét a szövetségi, köztársasági és tartományi hatalom gyakorlásában, mégpedig egyenrangú kollektivitásokként, s nem pusztán másodrangú polgár-egyedekként.*

3. *Ezen közös kisebbségi autonómítás keretén belül, Vajdaság valamennyi nemzeti kisebbsége és etnikai csoportja maga alakítaná ki és keltene életre saját helyi és kulturális / perszonális autonómiája konkrét formáit, saját konkrét népességi, művelődési, oktatási és egyéb sajátosságaitól, adottságaitól és reális szükségleteiktől függően.*

Természetesen a vajdasági autonómításnak e „privát modellje” is meghatározott előfeltételeket igényelne. Közülük külön is fontosnak látszik számunkra:

1. *A jogállamiság gyökeres reformja Jugoszláviában, Szerbiában és Vajdaságban.* Erre ugyanis egyebek közt azért is szükség lenne, hogy az alkotmányjog, kisebbségi jog és emberi jogok területén megteremtődjenek azok az előfeltételek, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a kisebbségi kérdés újradefiniáláshoz Vajdaságban, másrészt pedig a vajdasági nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jelenlegi kollektív léthelyzetének gyakorlati megváltoztatásához is. A jogállamiság ilyen reformja nélkül bármely vajdasági kisebbségi kollektívitás mindennemű kísérlete, hogy gyökeresen megváltoztassa önnön státusát, nyilván merő voluntarista vágy maradna csupán.

2. *Szövetségi kisebbségi törvény meghozatala.* Olyan törvényre gondolunk, amely a második Jugoszlávia kisebbségjogi és kisebbségpolitikai gyakorlatából átmentené az értékesnek bizonyultat, s kivetné mindazt, ami annak idején megrekedt a szép szavak demagógiájában. Olyan törvényre gondolunk, amely a feljövő nemzetközi kisebbségvédelmi „új hullámnak” a kisebbségi közösségek és tagjaik individuális és kollektív jogai kodifikálásának törekvéséből átmentené mindazt, aminek valamicske reális esélye is lehetne arra, hogy századunk utolsó évtizedében elfogadtásra és termékeny alkalmazásra találjon a délszláv–pannon térségeken is. Olyan törvényre gondolunk tehát, amely nemzetközi–jogi viszonylatban is modern, a kisebbségvédelmi rendelkezéseiben maximálisat nyújtó (ha nem is maximalista!), a közigazgatási és állami szervek részére a föderáció minden szintjén egyaránt kötelező érvényű lenne, a kisebbs-

ségi kollektivitások érdek- és jogvédelmi mechanizmusának működőképességét pedig nemcsak normatív, de pénzügyi-anyagi tekintetben is jól megalapozná.

3. *Általános vajdasági megújulás, általános gazdasági és társadalmi reform, egyetemes igazi rendszerváltás, és egy modern posztindusztriális európai régió megalapozása tartományunkban.* Hisz csakis ezen átfogó és gyökeres változások teremthetnék meg az itteni nemzetek, nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok gazdasági, politikai, szociális, művelődési és minden egyéb megújulásának reális feltételeit, ami azt is jelenti, a kisebbségi közösségek mai kollektív létállapota gyökeres megváltoztatásának reális feltételeit is. Ezen átfogó gyakorlati változások nélkül *önmagában* nyilván még a leggyökeresebb kisebbségjogi reform, normatív változás sem tudna eléggé tágas térségeket biztosítani a vajdasági nemzeti és etnikai közösségek tényleges fejlődése számára.

4. *Vajdaság föderáción és köztársaságon belüli státuszának újradefiniálása.* Mégpedig hasonló értelemben, mint ahogyan, egyebek közt, a Vajdasági Klubnak nemcsak fent elemzett autonómiaplatformja (1994), hanem a polgárok ezen egyesületének 1992-ben meghozott Alapító Platformja is előírányozza:

„Vajdaság polgárainak autonóm joguk, hogy rendelkezzenek saját forrásjövendelmükkel és közjövendelmükkel, amelyekkel megvédik Vajdaság elért fejlődési szintjét, s biztosítják további fejlődését.

Vajdaság autonóm helyzete Szerbiában és Jugoszláviában megnyilvánul a polgárok közéletének alábbi területein: közigazgatás, közjövendelmek és kiadások, statisztika, területfejlesztési és urbanisztikai terv, infrastrukturális és kommunális rendszerek, egészségügyi biztosítás és szociális védelem, nyugdíjbiztosítás, oktatás, tudomány és kultúra, tömegtájékoztatás, a polgárok nemzeti identitásának védelme, valamint törvényhozási-bíróági illetékességek Vajdaság ilyen szintű autonómításának keretében.

Vajdaság autonómítása megnyilatkozik a polgárok azon jogában is, hogy önállóan pénzeljék saját fejlődésüket, s a községi szintektől a tartományi szintig igazgatást gyakoroljanak az autonómia tárgykörébe tartozó területek fölött.

Vajdaság autonómításának mértékét és valós tartalmát egyrészt az határozza meg, hogy biztosítva legyen Vajdaság és községei elért fejlődési szintje és továbbfejlődése, másrészt pedig az, hogy úgyszintén biztosítva legyen a Szerbia és Jugoszlávia kevésbé fejlett részeinek nyújtandó szolidáris segítség minimuma.

Az állami funkciók, melyek az állam integritását és szuverenitását biztosítják, nem veszélyeztethetik Vajdaság autonómítását, és fordítva.²

Vajdaság autonóm helyzetéről a közös államban Vajdaság polgárai döntenek demokratikus módon és demokratikus feltételek között.” (Osnivačka platforma Vojvodanskog kluba. L. az idézett *Platforma za savremenu autonomiju Vojvodine*, Novi Sad, 1994 függelékében.)

A tartománynak a demokratikus föderáción és köztársaságon belüli ilyen és ehhez hasonló autonómítása nélkül nyilván nem lehet szó korszerű és távlatos európai régióról sem, ugyanakkor pedig azon vajdasági kisebbségi közösségek modern és távlatos helyi és kulturális / perszonális autonómiájáról sem, amely közösségek ezekre az autonómiaformákra igényt tartanak.

Jegyzetek

- ¹ E kisebbségi törvényt dr. Székely László a tanácskozás két szekcióülésén is parádétörvénynek minősítette, mivel szerinte Magyarországon olyan erőteljes volt a kisebbségek asszimilációja, hogy a lakosságnak immár csak két (2) százalékát alkotják. Jelen referátum szerzője e nézettel vitázva arra utalt, hogy a szóban forgó statisztikai adat teljességgel clavult, a magyarországi rendszerváltás előtti időkre vonatkozik, tehát nem felel meg a mai valóságnak, amiért is csupán erre a téves népszerűségi adatra alapozva aligha lehet szakszerűen megítélni az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény jelentőségét. – Az időközben megjelent ellenvetésünket vö.: Parádétörvény, mindössze 200 ezer főnyi magyarországi kisebbségnek? Nyílt levél Petar Lastičhoz és dr. Székely Lászlóhoz. *Magyar Szó*, 1995. január 29., 10. old.
- ² Dr. Mihajlo Marković azon nézetével opponálva, miszerint a kulturális autonómia még elfogadható lenne Szerbiában, de minden további lépés a politikai autonómiák irányába szeparatizmushoz vezetne, jelen referátum szerzője a Vajdasági Klub autonómiaplatformját idézte:
„Szerbiában nem ismerik el a tényt, hogy objektíve is összetett egészből van szó, számos történelmi, gazdasági és kulturális különbözőséggel, melyekből törvényszerűen nő ki a szükséglet Szerbia részeinek széles autonóm jogokkal bíró, policentrikus szerveződésformáit illetően. E jogok elismerése nélkül Szerbia államberendezése mindig is kioroszakoltnak minősül, és tartósan ingatag marad.” E polémiaánkban egyetértőleg hivatkoztunk e platform azon kitételére is, miszerint az államszervezet egyes részeinek autonómiája csakis a demokráciában lehetséges, mivel a demokrácia tanúsít nyíltságot a pluralizmus különböző – politikai, etnikai, kulturális, szociális stb. – formái iránt, s ily módon a demokratikus rendszerekben az autonómia az emberi szabadságok pótlólagos biztosítéka és pótlólagos kinyilvánítása olyan társadalmi közösségekben, amelyeket a nagyméretű belső különbözőségek jellemeznek. Egyúttal azonban utaltunk e platform bizonyos szemléleti korlátaira is, melyek szerintünk abban nyilvánulnak meg, hogy e dokumentum a mai modern európai állam fogalmát a *polgár* szuverenitásának és a *regionális* szerveződésnek az elvére épülő, demokratikus államformával egyenlíti ki, ám eközben nem domborítja ki kellőképpen, hogy a *kisebbségi autonómiaformák is az emberi szabadságjogok pótlólagos biztosítékát jelentik, vagyis szintén* a modern demokráciák nélkülözhetetlen tartozékát képezik.