

GORAN BAŠIĆ

# Kisebbségi önkormányzatiság és kulturális autonómia Szerbiában

A jó ötlettől a megterhelő gyakorlatig<sup>1</sup>

---

GORAN BAŠIĆ

Minority Self-Government and Cultural Autonomy in Serbia. From Good Idea to Burdening Practice

Keywords: minority self-government; cultural autonomy; ethnicity; multiculturalism; segregation; Serbia

---

A Szerb Köztársaság alkotmánya példaértékűnek emlegetett módon szabályozza a nemzeti kisebbségek védelmének jogait és mértékét. A nemzeti kisebbségek számára garantáltak azok az individuális és kollektív jogok, melyek által közvetlenül vagy a képviselőiken keresztül vesznek részt a döntéshozatalban, vagy ők maguk döntenek a kultúrájukhoz, tájékoztatásukhoz, valamint a nyelvük és írásuk hivatalos használatához (kulturális autonómia) kapcsolódó egyes kérdésekben, és „a kultúrára, oktatásra, tájékoztatásra és a hivatalos nyelv- és íráshasználatra való jogok érvényesítése végett a nemzeti kisebbségek megválaszthatják a saját nemzeti tanácsaikat” (kisebbségi önkormányzat). (Bašić 2019, 27. p.)

Az Alkotmány 79. szakaszában definiálva van a sajátosság megőrzésére való jog, amely által meghatározásra került a kulturális autonómia tartalma: „A nemzeti kisebbségek tagjainak joguk van: a nemzeti, etnikai, kulturális és vallási sajátosságaik kifejezésére, őrzésére, ápolására, fejlesztésére és nyilvános kifejezésére; jelképeik nyilvános helyeken való használatára; nyelvük és írásuk használatára; hogy azokban a környezetekben, ahol az összlakosság jelentős számarányát képezik az állami szervek, a közmegbízattal felruházott szervezetek, az autonóm tartomány és helyi önkormányzatok szervei anyanyelvükön folytassák az eljárásokat; az anyanyelvű oktatásra az állami és az autonóm tartományi intézményekben; oktatási magánintézmények alapítására; saját nyelvükön használni családi és utónevüket; azokban a környezetekben, ahol az összlakosság jelentős számarányát képezik a hagyományos helyi elnevezéseket, az utcaneveket, a településeket és topográfiai jeleket saját nyelvükön kiírni; saját nyelvü-

---

1 A munka a Társadalomtudományi Intézet 2021-es Kutatási Programjának keretében született, amelyet az Oktatási, Tudományos és Technológiai Fejlesztési Minisztérium támogat.

kön teljes körű, kellő idejű és elfogulatlan tájékoztatásra, ideértve az értesítések és eszmék kifejezését, fogadását, közlését és cseréjét is; saját tömegtájékoztatási eszközeik megalapítására (...).<sup>2</sup> A 77. szakasszal végül garantált a nemzeti kisebbségek abbéli joga, hogy bizonyos feltételek között, ahogy a többi állampolgár is, részt vegyenek a közügyek intézésében, hogy közhivatalt vállaljanak, valamint az állami szerveknél, közszolgálatoknál, az autonóm tartomány szerveinél és a helyi önkormányzat egységeinél való foglalkoztatáskor szem előtt kell tartani a lakosság nemzeti összetételét és a nemzeti kisebbségek tagjainak megfelelő képviselőt. A sokszínűség tiszteletben tartásának, a nemzeti kisebbségek asszimilációjának és a diszkriminációjának<sup>3</sup> tilalmát a 81. szakasz erősíti meg, amely által „az oktatás, a művelődés és a tájékoztatás terén Szerbia ösztönzi a tolerancia szellemét és a kultúrák közötti párbeszédet és a területén élő valamennyi ember kölcsönös tiszteletben tartásának, megértésének és együttműködésének fejlesztése érdekében hatékony intézkedéseket foganatosít, tekintet nélkül az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukra”.

Tehát a nemzeti kisebbségi jogok gyakorlásának és védelmének szerbiai rendszerében a kisebbségi önkormányzat jelentős tényező, mert a nemzeti kisebbségek tagjai egyedül ezen intézményen keresztül gyakorolják azokat a kollektív jogokat, amelyek lehetővé teszik számukra az etnikai, kulturális és nyelvi identitás megőrzését. A kisebbségi önkormányzat gerincét a kisebbség nemzeti tanácsa jelenti olyan szervezatként, amelyre „a törvény meghatározott közfelhatalmazást ruház, hogy részt vegyen a döntéshozatalban vagy önállóan döntsön egyes kérdésekről a kultúrát, oktatást, tájékoztatást és hivatalos nyelv- és íráshasználatot érintő kérdésekben, a közösség e területeken szavatolt önkormányzatához való, kollektív kisebbségi jogának megvalósítása érdekében”.<sup>4</sup> A kisebbség nemzeti tanácsának feladatáról alkotott ilyen koncepcióból következik, hogy ez a testület korlátozott önkormányzatisággal bír a nemzeti kisebbség kulturális autonómiájához fűződő kérdésekkel (közpolitikákkal) kapcsolatban. Meg kell említeni, hogy az alkotmányjogi rendszerben a „nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájának” fogalma nem definiált, viszont magában foglalja az alkotmány és a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény által meghatározott említett négy területet.<sup>5</sup>

2 A szerb jogszabályok és az alkotmány idézett szakaszait a Magyar Nemzeti Tanács honlapján szereplő hivatalos fordítások (<https://www.mnt.org.rs/kozerdeku-informaciok/jogszabalyok-magyarul>) alapján közlöm – a ford. megj.

3 A szerb alkotmány 76. és 78. szakaszai.

4 Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009, 20/2014 – az AB döntései, 55/2014 i 47/2018. ([https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_nacionalnim\\_savetima\\_nacionalnih\\_manjina.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_nacionalnim_savetima_nacionalnih_manjina.html)) [a törvény magyar fordítását l.: <https://www.mnt.org.rs/kozerdeku-informaciok/jogszabalyok-magyarul> – a ford. megj.]

5 „Službeni list SRJ”, br. 11/2002, „Službeni list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009 – dr. zakon, 97/2013 – odluka US i 47/2018

A kisebbségi önkormányzat meghatározásával, továbbá az oktatási, tájékoztatási, kulturális közpolitikák, valamint a hivatalos nyelv- és betűhasználat kérdéseinek autonóm kezelésével kapcsolatban azonban vannak nyitott kérdések, ám az alapvető kételemek éppen az alkotmány 75.<sup>6</sup> és a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény 2. szakaszaiból származnak.

Az alkotmány ugyanis a nemzeti kisebbségek tagjai számára további egyéni és kollektív jogokat garantál. Az individuális jogokat egyenként, a kollektíveket másokkal közösen gyakorolják, továbbá „a nemzeti kisebbségek tagjai kollektív jogaik által, közvetlenül vagy képviselőik révén részt vesznek a döntéshozatalban, vagy önmaguk döntenek a kultúrájukra, oktatásukra, tájékoztatásukra, nyelvük és írásuk hivatalos használatára vonatkozó egyes kérdésekről, a törvénnyel összhangban” és „a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén megvalósuló önkormányzati jogok érvényesítése céljából a nemzeti kisebbségek tagjai nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvénnyel összhangban.” A bizonytalanságot az a meghatározás okozza, mely szerint a nemzeti kisebbség tagjainak lehetőségük van közvetlenül részt venniük a kulturális autonómiával kapcsolatos kérdésekről való döntéshozatalban. Milyen módon tehetik ezt meg? A nemzeti kisebbségek védelmét és kisebbségi önkormányzataik helyzetét ellátó törvények nem tisztázzák ezt a nyilvánvaló bizonytalanságot, mert a döntéshozatali folyamat kizárólag a kisebbségi önkormányzaton keresztül szabályozott.

E dilemma feloldása lényegi jelentőségű a szerbiai multikulturalizmus politikájának esszenciájára nézvést. Mire gondolt az alkotmányíró akkor, amikor a nemzeti kisebbségek tagjai számára garantálta a kulturális autonómiával kapcsolatos közvetlen döntéshozatalra való jogot?<sup>7</sup> A közvetlen részvételnek lehetővé kéne tennie a politikailag és adminisztratíván nem „erős” polgároknak, hogy hatékonyan hassanak a döntések meghozatalára. Ez azt jelenti, hogy a polgárok, ebben az esetben a nemzeti kisebbségek tagjai, lehetőséget kapnak arra, hogy részt vegyenek a meghatározott közpolitikák és döntések előkészítésének és elfogadásának mindegyik fázisában, legvégül pedig hatásainak értékelésében. A referendumok, polgári kezdeményezések, polgári gyűlések, petíciók, de a közmeghallgatások különféle fajtái, a polgárokkal való kommunikáció is azok a módok, amelyek ezt lehetővé teszik. A polgárok döntéshozatalban való közvetlen részvétele egyfelől csökkenti az érdekcsoportok hatását, amelyek közé beleszámolom a politikai pártokat s szervezeteket és a szakembereket, másfelől támo-

([https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_prava\\_i\\_slobo#da\\_nacionalnih\\_manjina.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_prava_i_slobo#da_nacionalnih_manjina.html)) [a törvény magyar fordítását l.: <https://www.mnt.org.rs/kozerdeku-informaciok/jogszabalyok-magyarul> – a ford. megj.]

6 [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html) [az alkotmány magyar fordítását l.: <https://www.mnt.org.rs/kozerdeku-informaciok/jogszabalyok-magyarul> – a ford. megj.]

7 A kulturális autonómiáról bővebben l. Bašić, 2019, 29–42. p.

gatja az integrációs folyamatokat, erősíti a polgárok felelősségét s hozzájárul a polgári erények fejlődéséhez. Ha az alkotmány szerzőjének a multikulturalizmus integrációs modellje járt a fejében, amelyben a polgári részvétel fontos szerepet játszik, akkor a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvényben világosan meg kellett volna határozni, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai milyen módon döntenek közvetlen módon. Viszont ha az alkotmányíró arra gondolt, hogy Patyomkin-falut emel, hogy csupán formálisan, operacionalizáció nélkül garantálja ezt a jogot, akkor komoly jogi és társadalmi problémáról van szó. A polgárok döntéshozatalban való formális részvételét a szociológiaelméletben Sherry Arnstein világosan terápiamodellként és a politikailag szervezett autoritások abbéli törekvéseként definiálta, hogy okít-sák és „gyógyítsák” a polgárokat. (Arnstein 1969, 218. p.)

Valójában milyen módon vesznek részt a magyar kulturális autonómia kérdéseiben való döntéshozatalban a magyar közösség belgrádi tagjai, akik a 2011-es népszámlálás szerint 1810-en voltak, s milyen jogokat gyakorolnak a kisebbségi etnokulturális identitás védelmével kapcsolatban? 2019-től kétségkívül működik Belgrádban a Hunyadi János – Janko Sibirjanin Klub, amelynek ösztönöznie kellene a magyar és más nemzetiségű állampolgárok szocializációját, s hozzá kéne járulnia ahhoz, hogy a magyar kultúrát megértse a társadalom. Viszont vannak-e adatok arról, hogy ugyanolyan „kisebbségi” jogokat gyakorolhatnak-e a magyar nemzeti kisebbség belgrádi tagjai, mint az Antalfalva községben lakó 2522 nemzetársuk? A Magyar Nemzeti Tanács internetes oldala alapján kétségkívül arra a megállapításra lehet jutni, hogy a magyar kisebbség tagjainak nevében a kulturális autonómiából származó jogokról és más, a kisebbségek számára jelentős kérdésekben a „Magyar Összefogás” listájáról megválasztott 30, és a „Magyar Mozgalom” listájának 5 képviselője dönt. Ha vesszük a fáradságot, és elemezzük ezt a két választási listát,<sup>8</sup> könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy nem volt rajtuk belgrádi képviselőjelölt. Mi több, csupán hárman származtak olyan községből, amelyek nem Vajdaság északi részén helyezkednek el. Hasonló kérdést lehet feltenni más nemzeti kisebbségek, például a bosnyákok jogainak gyakorlásával és döntéshozatalával kapcsolatban is. Ugyanazon népszámlálás szerint közülük 1596-an élnek Belgrádban, a négy listán<sup>9</sup> pedig, amelyekről a Bosnyák Nemzeti Tanács képviselőit megválasztották, egy belgrádi jelölt volt, viszont a Megbízatási végzésből<sup>10</sup> világosan látszik, hogy őt nem lett a kisebbségi önkormányzat tagja.

Noha ez az elemzés felszínes, ad hoc módon gyűjtött adatok alapján végeztük el, s nem terjedt ki más nemzeti kisebbségekre, [mégis] arra a gyanúra ad okot, hogy az alkotmány által garantált közvetlen részvétel valójában az, amit Arnstein a polgárok manipulációjának és terápiájának nevez.

8 <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-nsnm-neposredni-2018-progla-sene-liste.php>

9 <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-nsnm-neposredni-2018-proglasene-liste.php>

10 <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-nsnm-neposredni-2018-dodela>

A Társadalomtudományi Intézet 2020-ban végezte el a „Szerbiai etnikai közösségek társadalmi távolsága” kutatást<sup>11</sup>, amely egyebek mellett a minta által képviselt hét szerbiai nemzeti kisebbség tagjainál kérdezett rá az elismert jogokkal és a kisebbségi önkormányzat munkájával kapcsolatos álláspontokra is. A minta a hét kisebbség 759 tagját ölelte fel, ami valamivel több, mint a 2011-ben összeírt<sup>12</sup> teljes számuk 1%-a.

A nemzeti kisebbségek tagjainak elismert jogok gyakorlásával és az kisebbségi önkormányzatok munkájával való elégedettségének meg kéne mutatnia, hogy mennyire sikeresek azok a közpolitikák, amelyek az elismert kulturális autonómia jogainak gyakorlásáról gondoskodnak. A nemzeti kisebbségek integrációja és a társadalmi kohéziót elősegítő integrációs politikák részint attól függnek, hogy a kisebbségek tagjai milyen mértékben elégedettek azon közpolitikai intézkedésekkel, amelyek az etnikai és kulturális jogaik védelmére és megőrzésére irányulnak, részint pedig attól is, hogy mennyire vettek részt ezek megalkotásában és megvalósításában.

Az eredmények mindazonáltal nem bátorítóak, mert a mintában szereplő mindegyik nemzeti kisebbség tagjainak többsége úgy látja, hogy nem valósítja meg az oktatásra, kultúrára, a hivatalos nyelv- és íráshasználatra vonatkozó elismert jogokat a nemzeti tanácsokon keresztül vagy azok segítségével. Egyedül a magyar nemzetiségű válaszadók véleménye oszlik meg a nemzetiségi jogok nemzeti tanácscon keresztüli gyakorlásának minőségével való elégedettséggel kapcsolatban, de meg kell jegyezni, hogy a válaszadók harmada határozatlan volt.

Egyedül a magyar nemzetiségű válaszadók elégedettek a saját kisebbségi önkormányzatukkal, mert 60,3%-uknak pozitív álláspontja van a Magyar Nemzeti Tanács munkájáról, míg 16,5%-uk elégedetlen azzal. A többi nemzetiség válaszadói nem elégedettek a kisebbségi önkormányzataikkal. A roma válaszadók 73,1%-a, a bosnyákok 58,3%-a, a szlovákok 56,7%-a, a románok 53,1%-a, a horvátok 53,6%-a és az albánok 48,6%-a kifejezetten elégedetlen a kisebbségi önkormányzataik munkájával.

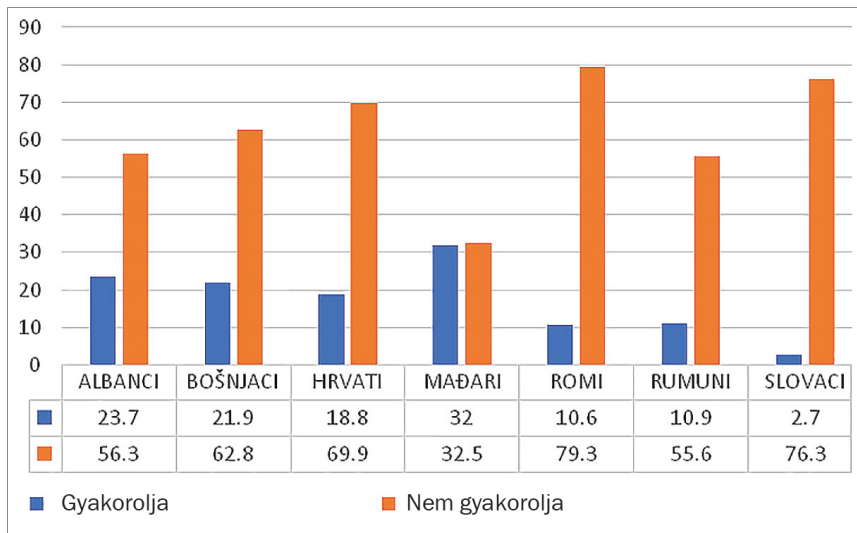
Tekintettel arra, hogy eltérések vannak a magyar nemzeti kisebbség és más közösségek tagjainak álláspontjai között, fel kell hívni a figyelmet a vajdasági magyarok politikai pártjaira, amelyeknek erőteljes hatásuk volt a multikulturalizmus-politikára és a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó jogi rendszer kialakulására. A politikai pártok és a szerbiai jogalkotás által szabványosított kisebbségi önkormányzat közötti kapcsolat részben a magyar nemzeti kisebbség politikai pártjai abbéli törekvésének is az eredménye, hogy minél hatékonyabban biztosítsák az általuk képviselt kisebbség identitásának megőrzésére vonatkozó feltételeket. A nemzeti kisebbségek helyzetét szabályozó előírások szellemisége tartalmazza a Magyar Köztársaság nemzeti és etnikai

11 <http://idn.org.rs/wp-content/uploads/2020/09/SOCIJALNA-DISTANCA-ETNICKIH-ZAJEDNICA-IZVESTAJ.pdf>

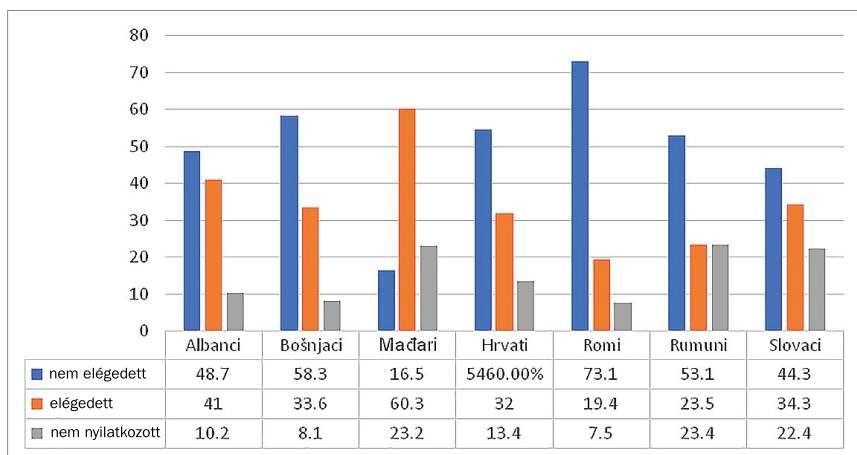
12 A mintába a nemzetiségi struktúra szerint 62 albán, 148 bosnyák, 98 horvát, 190 magyar, 127 roma, 67-67 román és szlovák került.

kisebbségek jogairól szóló törvényének<sup>13</sup> gondolatiságát és logikáját, míg a múlt század 90-es éveinek elején a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége – amely akkoriban a vajdasági magyarok legjobban szervezett politikai pártja volt – által képviselt hárompilléres autonómia eszméjét elvetették.

1. táblázat. A „kisebbségi” jogok gyakorlása a kisebbségi önkormányzaton keresztül



2. táblázat. A kisebbségi önkormányzatok munkájának értékelése



13 LXXVII, Magyar Közlöny, Budapest, 1993.

A hárompilléres autonómia magába foglalja az önkormányzatiság néhány különféle típusát, amelyek biztosítják a magyar közösség területi-politikai, kulturális és személyes autonómiáját. Az autonómia első formáját etnikai területi autonómiaként, illetve azon szomszédos közösségek közösségeként határozták meg, amelyekben a nemzeti kisebbségek alkotják a lakosság többségét. A második a helyi etnikai öngazgatásra vonatkozik, amely magába foglalja a nemzeti kisebbségek által lakott térben szétszórta településeket. A harmadik forma pedig a személyes autonómia. Ebben a dokumentumban kerül először említésre a nemzeti kisebbség tanácsa, amelyet demokratikus úton választanak meg azzal, hogy a magyar nemzeti kisebbség minden tagjának szavazati joga van, illetve mindazoknak, akik nemzeti hovatartozásra való tekintet nélkül használják a kisebbségi öngazgatás intézményeit. Az illető öngazgatás jogosítványai a kultúra, az oktatás és a tájékoztatás kollektív jogaira vonatkoznak. (Šandor 1996, 439. p.) A hárompilléres autonómia ideája aktuális és része a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) politikai tevékenységének, amely a magyar nemzetiségű szerbiai polgárok támogatását látja el.

A 2007-es parlamenti választástól kezdődően a VMSZ megszakitás nélkül részese a hatalomnak köztársasági, tartományi és helyi szinten. A köztársasági és tartományi parlament aktuális ciklusaiban kilenc, ill. tíz, míg a Magyar Nemzeti Tanácsban tizenhat képviselője van a pártnak. A végrehajtó hatalomban hét államtitkárunk van a szerb kormány minisztériumaiban és hét tartományi tisztviselőjük.<sup>14</sup> Tehát egy olyan politikai párról van szó, amelynek politikai és társadalmi hatása van világos politikai célokkal, készen arra, hogy racionális koalíciókat kössön. A VMSZ programjában világosan képviseltetve van a hárompilléres autonómia eszméje, amelyben a kulturális autonómia és a kisebbségi öngazgatás számítanak a rendszer mozgatórugóinak: „(...) a VMSZ következetesen kiáll az 1999-ben véglegesített autonómiakonceptiója mellett, miszerint a Vajdaság Autonóm Tartományban a magyar többségű közösségek és az azokkal határos, magyar többségű települések, a magyar közösség önazonosságának hatékonyabb megőrzése és fejlesztése, valamint valós érdekképviselése céljából létrehozzák a magyar autonómiát. Azt akarjuk, hogy sorsunkat ne mások irányítsák. Ennek érdekében a nemzeti közösségek legitim képviselőit és szerveit közhatalmi jogosítványokkal és funkciókkal is fel kell ruházni. A magyar autonómia megvalósítása létérdek a nemzeti önazonosság megtartása szempontjából, különösen az oktatás, a művelődés, a tájékoztatás és a nyelvhasználat terén.”<sup>15</sup>

A hárompilléres autonómia eszméje legitim és kifejezi az ország állami és közigazgatási szervezeteinek decentralizációját, s úgy hiszem, hogy hozzájárulhat a nemzeti kisebbségek szerbiai társadalomba való teljeskörű integrációjához, ill. a bizalom erősí-

14 <https://www.vmsz.org.rs/sr/o-nama/funkcioneri-i-poslanici> [az azóta történt választások miatt a linken szereplő névsor már aktualitását veszítette – a ford. megj.]

15 <https://www.vmsz.org.rs/sr/o-nama/dokumenti/program> [magyarul l.: <https://www.vmsz.org.rs/rolunk/dokumentum/program> – a ford. megj.]

téséhez és a polgári részvételhez. Hogy megvalósítható legyen, ahhoz szükséges, hogy a polgárok elfogadják és legitimálásra kerüljön; legvégül pedig az is, hogy mindenki számára hozzáférhető legyen akadályok és megkötések nélkül. Szerbia politikai, szakmai és társadalmi nyilvánosságában mindazonáltal nem folyik vita a decentralizáció efféle formájáról, mi több, a jugoszláv történelem rossz tapasztalati nyomán a közfigyelem és a politikai pártok óvatosak a hatalomnak az autonóm önkormányzó döntéshozatali formák felé történő diszperziójával kapcsolatban. Mindezek, de a polgárok és az állam más érdekeltségei miatt is a hárompilléres autonómia eszméjéről – amelybe a személyes és a kulturális önkormányzatiság mellett beletartoznak a területi autonómia új formái is – nyilvánosan kéne vitázni és támogatni azt. Legitim politikai célról van szó, amelynek hozzáférhetőnek kéne lennie más kisebbségi közösségek számára is. A kisebbségvédelem fennálló rendszerén, és annak intézményein, a kisebbségi öngazgatáson és a kulturális autonómián keresztüli burkolt megvalósítása kérdéses.

Ezzel kapcsolatos egy másik, a szöveg elején említett dilemma. A kulturális autonómiára való jogot ugyanis a nemzeti kisebbség azon tagjai gyakorolják, akik az állami (központi) szinten választják a kisebbségi öngazgatást. A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény 2. szakasza meghatározza, hogy szerbiai nemzeti kisebbség „a Szerb Köztársaság állampolgárainak minden csoportja, amely számbelileg eléggé reprezentatív, bár kisebbséget képez a Szerb Köztársaság területén és a lakosság valamely olyan csoportjához tartozik, amely hosszantartó és szoros kapcsolatban áll a Szerb Köztársaság területével, ám olyan jellegzetességekkel bír, mint a nyelv, a kultúra, a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, a származás vagy vallási hovatartozás, ami alapján különbözik a többségi lakosságtól, és amely csoport tagjait jellemzi az a gondoskodás, hogy együttesen tartsák fenn közös identitásukat, beleértve a kultúrát, a hagyományt, a nyelvet vagy a vallást”, a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól 2. szakasza előírja, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén megvalósuló önkormányzati jogok érvényesítése céljából a nemzeti kisebbségek tagjai nemzeti tanácsokat választhatnak. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény 2. szakaszában foglalt követelményeknek megfelelő nemzeti kisebbség tagjainak joguk van a kisebbségi öngazgatás megválasztására, ami azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbség státuszának intézményes elismerése a kisebbségi önkormányzat megválasztásával valósul meg. Azon nemzeti kisebbségeknek, amelyek valamilyen okból kifolyólag nem választották meg az öngazgatásukat, nincs lehetőségük arra, hogy egyenrangúan gondoskodjanak az etno-kulturális identitás védelméről és megőzéséről.

A kritériumokkal kapcsolatban figyelmet kellene fordítani a kisebbség létszámára, mint a kisebbségi öngazgatás megválasztásának feltételére. A demográfiai tényezők, ill. a kisebbség létszáma, különösen pedig a lakosság homogén megtelepedése egy meghatározott területen lényeges elemeit képezik a szerbiai kisebbségi kulturális autonómia gyakorlásának. A kulturális autonómia, ill. a nemzeti kisebbségek jogainak gyakorlása fakitikusan azokon a területeken összpontosul, amelyeken jelentősebb számban élnek ezen

csoportok tagjai. Említettem, hogy a nemzeti kisebbségek azon tagjai, akik szétszórva élnek azokhoz a területekhez képest, amelyeket a közösség tagjai jelentősebb számban lakják, nincsenek a kisebbségi öngazgatás figyelmének fókuszában, valamint az etnokulturális identitás (kulturális autonómia) védelmére és megőrzésére való joguk gyakorlásának lehetőségei jelentősen kedvezőtlenebbek, mint azon nemzettársaiknak, akik homogén jelleggel lakják az ország egyes részeit. Az albánok például hagyományosan és jelentősebb számban Bujanovac és Preševo községekben élnek; aztán a bosnyákok Szandzsák területén, ahol a lakosság abszolút többségét alkotják Novi Pazar városban (77%) és Sjenica (73,8%) és Tutin (90%) községekben, ill. jelentősebb számban lakják a szomszédos Prijepolje (34,5%) és Priboj (14%) községeket; a bolgárok pedig Dimitrovgrad és Bosilegrad községekben alkotják a lakosság 53,5, ill. 71,8%-át. A magyarok hagyományosan Vajdaság északi részét, Bácskát, Bánátot és a Tisza mentét lakják. Bácska nyugati részén 17576, míg e vajdasági terület déli részén, ahová Újvidék városa is tartozik, 47850 tagjuk él, az észak-bácskai és észak-bánati vidéken, amely egységes földrajzi egész az ország északi részén, 145177 van belőlük. Közép- és Dél-Bánátban még további 39794 magyar él, a Szerémségben pedig 3789. A lakosság abszolút többségét alkotják Magyarkanizsán (86,52%), Zentán (80,51%), Adán (76,64%), Topolyán (58,94%), Kishegyesen (55,92%) és Csókán (51,56%), míg viszonylagos magyar többsége van Óbecse községnek (48,83%) és Szabadka városának (38,47%). A szlovákok abszolút többséget alkotnak Petrőc (63,3%) és relatívat Antalfalva (41,8%) községekben. A többi nemzeti kisebbség hagyományosan meghatározott területeken élnek, de nem jelentősebb számban. A horvátok Apatinban (10,4%), Szabadkán (10%), Bácscon és Zomborban (8%), a románok Alibunár (24%) és Versec (4,7%), Pancsova (2,5%) városokban alkotnak számosabb csoportot, a romák pedig annak ellenére, hogy az ország lakosságának 2,05%-át alkotják, egy községben sem adják ki a lakosság 10%-át.

Ugyanakkor a szakmai nyilvánosság figyelmét a nemzeti kisebbség számának jelentőségére a kisebbségi öngazgatás és az etnokulturális identitás védelmére való jog gyakorlásában a cincárok „esete” irányította. Annak ellenére ugyanis, hogy egy hagyományos kisebbségről van szó, amelynek tagjai hozzájárultak a nemzetgazdaság, a polgárság és a kultúra fejlődéséhez a 18. és 19. századokban, a pénzületi és politikai hatalmuk nyomai pedig az építészetben, alapítványokban és hagyományos kultúrában vannak jelen, a leszármazottaiknak még sincs meg a joguk arra, hogy gondoskodjanak erről az örökségről és a sajátos etnokulturális identitásról.

A cincár közösség 243 tagját tömörítő Lunjina egyesület az előírásokkal összhangban elindított egy kezdeményezést a kisebbségi öngazgatás létrehozására. Az igazságügyi és államigazgatási minisztérium, amely akkoriban volt illetékes dönteni a nemzeti kisebbségek különálló választói listájára való felvételi kérelemről, azzal a magyarázattal vetette el a kezdeményezést,<sup>16</sup> amelyet a cincár közösség nevében Dragoš Đorđević

16 Ministarstvo pravde i državne uprave Republike Srbije [Igazságügyi és Államigazgatási Minisztérium], Broj: 013-00-01-/2013-3817 – 2013. július 25-i keltezéssel.

ügyvéd adott be, hogy a csekély számuk miatt nem tesznek eleget a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény 2. szakaszának első bekezdésében előírt feltételeknek. Az igénylést 2014-ben újra beadták a cincár közösség 329 tagjának támogató aláírásaival, ám akkor azzal a magyarázattal utasították el, hogy a nemzeti kisebbség külön választói névjegyzékének felállítására irányuló kérelmet a nemzeti kisebbség felnőttkorú tagjai legalább 5%-ának kell támogatnia úgy, hogy a számuk nem lehet kevesebb 300-nál.<sup>17</sup> Az ok, ami miatt a minisztérium elutasította a cincárok arra való igényét, hogy az előírt módon gondoskodjanak a rendkívül gazdag kulturális örökségről és hagyományról, maga a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény 2. szakaszának nemzeti kisebbség-definíciója: „E törvény értelmében nemzeti kisebbség a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság állampolgárainak minden csoportja, amely számbelileg eléggé reprezentatív, s bár kisebbséget képez a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság területén és a lakosság valamely olyan csoportjához tartozik, amely hosszantartó és szoros kapcsolatban áll a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság területével, ám olyan jellegzetességekkel bír, mint a nyelv, a kultúra, a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, a származás vagy vallási hovatartozás, ami alapján különbözik a többségi lakosságtól, és amely csoport tagjait jellemzi az a gondoskodás, hogy együttesen tartsák fenn közös identitásukat, beleértve a kultúrát, a hagyományt, a nyelvet vagy a vallást.”

A Közigazgatási Bíróság és a Semmitőszék későbbi ítéleteiben, amelyeket a minisztérium döntésével kapcsolatban hoztak meg, megemlítésre kerül a nemzeti kisebbségek 300-as, a külön választói névjegyzék bejegyzéséhez szükséges minimális száma is. Noha nincs egyetlen logikus magyarázat sem arra, hogy miért van ez a 300-as feltétel, s például miért nem 150 vagy 600, a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény 44. szakasza által, amely egy azon példák közül, hogy a monokulturalisták hogyan kezelik a multikulturalizmust, elő van írva, hogy a választói névjegyzékre való felvétel, s ezzel a kisebbségi öngazgatás megválasztásához és a kulturális identitás védelméhez egy nemzeti kisebbség 300 tagjára van szükség. Érdekes, hogy a Közigazgatási Bíróság és a Semmitőszék eltérően magyarázták az előállt helyzetet. A Közigazgatási Bíróság először megsemmisítette a minisztérium döntését hangsúlyozván, hogy „a számbeliség nem jellemez egy nemzeti kisebbséget”, s hogy a cincárok mélyen beágyazódnak a szerb társadalomba, államba és annak államiságába, mert sokan közülük részt vettek a szerb polgári társadalom és kultúra, ahogy az állam kialakításában is.<sup>18</sup> A Közigazgatási Bíróság nemzeti kisebbség kulturális identitásának megőrzésének lényegéről való felfogásával ellentétben a Semmitőszék a „cincár-ese-

17 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije [A Szerb Köztársaság Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztériuma]. Broj: 90-00-90/2014-17 - 2014. szeptember 29-ei keltezéssel.

18 Presuda Upravnog suda [A Közigazgatási Bíróság ítélete], br. 7 Uip. 1/14 - 2014. december 17-i keltezéssel.

tet” újbóli döntéshozatalra küldte vissza úgy tartván, hogy a Közigazgatási Bíróság az ítélet meghozatalakor a nemzeti kisebbségek jogainak gyakorlásának kritériumként bevezette a jogi rendszerbe a *célszerűséget* [celishodnost], amelyet semmilyen tárgyi szabályozás nem ír elő.<sup>19</sup> A Semmítőszék a diszkriminációt is megerősíti, mert azon a véleményen van, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1997-ből való 1333-as ajánlása<sup>20</sup> szerint Szerbia a cincárok anyaországa. Az előállt zavart, amely a minden multikulturális politika lényegét alkotó joggal, az identitás megőrzésével van kapcsolatban, a Szerb Köztársaság ombudsmana próbálta megoldani, aki a 2015 május 21-i ajánlásával világosan rámutatott: „Az etnikai közösség számbelisége nem kell és nem is lehet az egyedüli kritérium a nemzeti tanács létrehozására vonatkozó kollektív jog elismerésében, s amikor a számbeliséget értékelik, szem előtt kell tartani, hogy a kisszámú közösségnek nagyobb szüksége van az identitás megőrzésére és a fennmaradás biztosítására. A kisszámúságot csak akkor indokolt a kollektív jog el nem ismerésének kulcsfontosságú okaként meghatározni, amikor a közösség olyan mértékben kicsi, hogy a kollektív jog elismerésére való igény abszurd, ill. nem egy közösségről, hanem emberek pár tízfős csoportjáról van szó. A számbeliségnek minden más esetben (száz ember és több) nem szükséges egyedüli kritériumnak lenni a nemzeti tanács létrehozására vonatkozó kollektív jog elismerésének értékelésében, ahogyan a számbeliség alapján sem kell kvalitatív különbséget tenni a 300-400 taggal rendelkező közösségek, és azok között, akik 200-300 taggal bírnak. A törvény alapján el lehet rendezni azt, hogy a Tanács megválasztásának mikéntje esetről esetre változzék a közösség számbeliségétől függően, s hogy a Tanács tagjainak száma más legyen a közösség tagjainak számával kapcsolatosan, viszont – ahogyan az le van írva – a számbeli különbség alapján megtagadni a jogot nem indokolt.”<sup>21</sup> (Bašić 2018, 204. p.)

Következtetés: először is az állam nemcsak, hogy nem biztosította a cincár nemzeti kisebbség számára az identitás megőrzésére vonatkozó jog közvetlen gyakorlását, hanem közigazgatási döntésekkel és bírósági ítéletekkel meg is akadályozta azt. Mindazonáltal fel kell tennünk néhány kérdést: kell-e a cincároknak a teljes kulturális autonómia és a nemzeti kisebbségi öngazgatás, ill. ezen kisebbségi közösség tagjai tudják-e, s szükséges-e számukra gyakorolni a hivatalos nyelvhasználatra, oktatásra, tájékoztatásra és kultúrára vonatkozó jogokat úgy, ahogyan azt a magyar, bosnyák, vagy például a szlovák nemzeti kisebbség teszik, s az etnokulturális identitás védelmének jogához kell-e nekik egy központi, nemzeti kisebbségi öngazgatás? A válaszok világosnak tűnnek, a szerbiai cincár közösségnek szüksége van az etnokulturális identitás megőrzésére a hagyomány ápolásán, és az asszimilált cincár kultúra tudatát őrző tevé-

19 Vrhovni kasacioni sud [Legfelsőbb Semmítőszék], Uzp 499/2015 – 2015. augusztus 27-i keltezéssel.

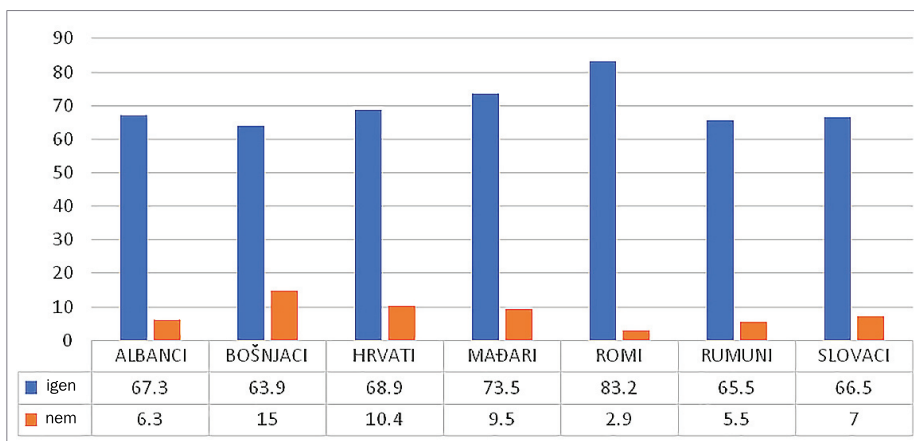
20 [http://dokumenta.cincari.org/free/1333\\_SAVETA\\_EVROPE.pdf](http://dokumenta.cincari.org/free/1333_SAVETA_EVROPE.pdf)

21 Zaštitnik građana, Mišljenje br. 16-4370/13.

kenységeken keresztül, de a teljes kulturális autonómiára már nincs. A nemzeti kisebbségi öngazgatás nehezen fenntartható koncepció a számosabb és jobban szervezett kisebbségi közösségek eseteiben is. A társadalmi multietnicitás természetének, de az öngazgatás pusztá intézményének is a decentralizált rendszer felel meg, amelyben a figyelem a polgárokra és az ő részvételükre irányul az etnikai, kulturális és nyelvi identitás védelmére és megőrzésére vonatkozó elismert jogok menedzsmentjének terén. A kisebbségi önkormányzatok elfogadott rendszere, amelyeket kizárólag nemzeti alapon választanak, elbátortalanítja a kisszámú közösségeket és kétségessé teszi magát a nemzeti kisebbségi jogok védelmének rendszerét, amelyben a kisebbségi öngazgatásra helyeződik a hangsúly, amely annak ellenére feltétele a kulturális autonómiából származó jogok gyakorlásának, hogy a szerbiai kisebbségi közösségek többségének nincs szüksége a teljes kulturális autonómiára.

A Társadalomtudományi Intézet említett kutatása arra mutat rá, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai rendkívüli elvárásokkal igénylik a kisebbségi öngazgatás rendszerének reformját, illetve hogy annak fennálló, centralizált formáját decentralizált modellként kéne újragondolni, amelyben egy nemzeti kisebbség néhány tagja is meg tudna szervezni egy települési vagy helyi kisebbségi önkormányzatot, hogy ilyen módon gondoskodjanak az identitás megőrzéséről és védelméről. A decentralizált modell természetesen nem zárja ki a központi kisebbségi öngazgatást azon nemzeti kisebbségek számára, amelyeknek erre szükségük van.

3. táblázat. A kisebbségi önkormányzat decentralizációja



A nemzeti kisebbségek tagjainak száma döntő jelentőségű a kisebbségi önkormányzatok pénzeléséhez szükséges költségvetési eszközök szétosztásánál is.<sup>22</sup> Ez úgy törté-

<sup>22</sup> A Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina [Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól] 112-119-es szakaszai.

nik, hogy a teljes keretből 30%-ot osztanak szét az összes kisebbségi önkormányzatnak, a maradék 70%-ot pedig az önkormányzatuk alapján képviselt nemzeti kisebbség száma, ill. a kulturális autonómia területén levő intézmények száma alapján. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a számosabb és jobban szervezett nemzeti kisebbségek önkormányzatai több közforrásból származó eszközzel rendelkeznek. Ebben a rendszerben sok a hiányosság, meg ahogy a közpénzekhez nem férnek hozzá egyes kisebbségi önkormányzatok, úgy a hagyományos kisebbségi központokhoz képest szétszórtan élő közösségek sem. Például a roma kisebbségi öngazgatás a csoport száma és a kulturális fejlődésre való igények ellenére nem számolhat közpénzforrásokkal, mert a roma nyelv nincs hivatalos használatban egy helyi önkormányzatnál sem, a mód pedig, ahogyan a források mértékét és elosztását meghatározzák, közvetlenül függ azon helyi önkormányzatok számától, ahol ez hivatalos nyelvnek minősül. A romákhoz képest a kisszámú nemzeti kisebbségek még azokban a községekben is biztosítják a kisebbségi önkormányzataik számára a meghatározott forrásokat,<sup>23</sup> ahol kevesebben vannak a lakosság 15%-ánál, amely a kisebbségi nyelv hivatalos használatának törvényi feltétele.<sup>24</sup> Hogy megvalósítsa a teljes kulturális autonómiát és megvédje a kisebbségi identitást az asszimilációval szemben, a roma kisebbségi öngazgatásnak a költségvetési rendszerben rendelkezésre álló forrásokra van szüksége, amelyek viszont igazságtalanul vannak elosztva. (Bašić 2018; 2011)

Következtetésem, hogy a kulturális autonómia életmód és azon polgárok választásának a függvénye, akiknek etnikai vagy kulturális identitása nem domináns a területi politikai keretek között. Ez az autonómia egy mód, amely lehetővé teszi számukra, hogy nyomásgyakorlástól mentesen, szabad akarattól megőrizzék és megvédjék az etnikai, nyelvi és kulturális különbözőségüket, s hogy gondoskodjanak róluk, ill. szükséges volna, hogy korlátozások, jogi és társadalmi akadályok nélkül legyen ez számukra hozzáférhető. Azoktól a polgároktól, amelyeknek többes identitása van, vagy akiknek a primordiális etnicitását az asszimiláció következményeinek rétegei fedik el, de tudnak róla, ill. szeretnék azt revitalizálni, nem szabad megtagadni a kulturális autonómiát. Az identitások szabad választásával kapcsolatos bármilyen nyomásgyakorlás elfogadhatatlan, s azok a kifogások, melyek szerint a nemzeti kisebbségek tagjai visszaélnék a nyitott etnokulturális identitások koncepciójával, indokolatlanok, mert a személyes és csoportos identitások, valamint a nemzet gazdagságának fejlődéséhez hozzájáruló jogok elismeréséről és gyakorlásáról van szó. Amennyiben gondok adódnak a nemzeti kultúra

23 Vajdaság AT területén a magyar nyelv 31, a szlovák 13, a román 10, a ruszi hat, a horvát négy városban és községben, míg a cseh nyelv Fehértemplom községben áll hivatalos használatban. Pancsova városában Ivanovo településen a bolgár, Jabukán pedig a macedón nyelvet használják hivatalosan.

24 A Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama [Törvény a hivatalos nyelv- és íráshasználatról] 11. szakaszának 2. bekezdése. „Službeni glasnik RS”, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 – ispr.

választásával és megnyilvánulásával kapcsolatban, akkor azokért csakis az etnocentrikus és xenofób, monokulturális nemzetpolitikák felelnek, amelyek nemzetbiztonsági veszélyt látnak a másságban. A különbözőségtől és nyitottságtól való félelem demisztifikációja, s más kultúrák felé való nyitottság a feltétele annak, hogy az olyan koncepciók is testet öltsenek társadalmilag, mint a kisebbségi kulturális autonómiák.

(Vataščin Péter fordítása)

## Irodalom

- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. p.
- Bašić, Goran 2019. „Kulturana autonomija” nacionalnih manjina u Republici Srbiji. In Tibor Váradi (szerk.): *Prava nacionalnih manjina u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije*. Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti, 29–42. p.
- Bašić, Goran 2018. *Multikulturalizam i etnicitet*. Beograd, Institut društvenih nauka.
- Bašić, Goran 2017. Multietnička društva i reakcionarni populizam. In Z. Lutovac (szerk.): *Populizam*. Beograd, Institut društvenih nauka, 147–161. p.
- Mirčev, Dimitar 1979. Delegatski sistem u izgradnji samoupravne komune i mesne zajednice. *Politička misao*, 16 (3), 437–447. p.
- Šandor, Pal 1996. Koncept manjinske samouprave DZVM. In Macura, Miloš–Stanovčić, Vokislav (szerk.): *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*. Beograd, SANU, Naučni skupovi Knj. LXXXIV, Odeljenje društvenih nauka. 437–447. p.

GORAN BAŠIĆ

MINORITY SELF-GOVERNMENT AND CULTURAL AUTONOMY IN SERBIA. FROM GOOD IDEA TO BURDENING PRACTICE

In the modern age, the Republic of Serbia is developing a policy of multiculturalism in which minority self-government and cultural autonomy are important pillars. The values of this policy, which correspond to European standards for the protection of national minorities, are enshrined in the country's Constitution, two basic laws and countless other laws and regulations. However, twenty years after the implementation of such a policy, a high ethnic distance has been maintained in Serbia and there is no trust between ethnic groups. The social reality in Serbia corresponds to the sum of majority and many minority monocultural policies. Faced with mutual bad experiences and waves of populism, members of political elites (majorities and minorities) have developed a policy of segregative multiculturalism in which cultural autonomy and minority self-government are instruments of political centers. Citizens belonging to national minorities are offered a centralized system of minority self-government that addresses voters, not people whose interest is to protect and preserve their ethnic, linguistic and cultural peculiarities. In particular, outside the “concern” of the state and minority self-government are citizens whose identity is rooted in multiple ethnicities.