

PAP TIBOR

## **A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai a Vajdaságban**

Társadalomelméleti bázisú elemzés az intézmény kialakulásáról, szerepéről, valamint az egymástól lényegi jegyekben eltérő társadalmi nagycsoportok helyzetének egyazon intézmény révén történő kezelhetőségéről

A Vajdaság Szerbián belüli elkülönültségét, kulturális és politikai másságát, szokás a tartomány etnikai sokszínűségével magyarázni. (Ami ma már egyre kevésbé védhető álláspont.) Az intézmények szintjén ezt az elkülönülést az egyes korok autonómiát megtestesítő politikai (képviselési/döntéshozatali és forrás redisztribúciós/allokációs) testületei és azok társadalmi elfogadottsága jelenítik meg.

Az etnikai sokszínűségre visszavezetett különbözőség-érvelést ránézésre sem tartom védhetőnek (a terület lakóinak ma bő kétharmada szerb, azaz többségi etnikumhoz tartozó). A közösségek évszázados együttélésnek történelmi tudata már inkább látszik megfelelő kiindulási alapnak. (A nem frissen érkezett többségek identitásának alakulására minden bizonnyal hatással lehetett az együttélés.) Írásomban a „területen kívüliség” korántsem problémátlan fogalmával jellemezhető, sajátosan szerbiai intézmények, a nemzeti tanácsok bemutatásával szeretném értelmezni azokat a kisebbségpolitikai viszonyokat, amelyek a Vajdaság kívülállók számára ránézésre is érzékelhető másságát explicitebbé teszik.

A politikaelmélet általában beéri azzal, hogy demokratikus deficitként kezelje a politikai rendszerben észlelhető kisebbség-specifikus anomáliákat. Álláspontom szerint ezek a jelenségek korántsem tudhatóak le ennyivel. Azok ugyanis nem pusztán demokratikus deficit (a demokratikus intézmények működtetése során fellépő, a működtetőknek felróható elégtelenségek; a rossz gyakorlatok megjelenései), hanem a demokrácia deficitjei: a többségi elvű döntéshozatal belső ellentmondásai során fellépő anomáliák, amelyek elsősorban nem az intézményeket működtető (jó esetben gondatlan, rosszabb esetben elnyomó) többségi társadalom számlájára írandóak, hanem a demokrácia lényegi (immanens, endogén) sajátosságai. Ezeket a többségi

elvre alapuló demokráciák önmagukban nem képesek „kezelni”. A belőlük eredő társadalmi feszültségek kiküszöbölésére, csökkentésére, a politika alaptermészetét megjelenítő, mindenkire kötelező döntések hatékony meghozatalára külön kiegészítő intézményeket tanácsos kialakítani – a nemzeti tanácsok is ilyen intézmények.

### ***1. A többségi elvű döntéshozatal társadalomtörténeti vonzatai***

Először a kisebbség–többség viszony társadalomelméleti megragadásra kívánok koncentrálni. Ebben hivatott a segítségemre lenni a közösségek–társadalmi nagycsoportok helyzetében bekövetkezett változások társadalomelméleti eredőjének rövid formatörténeti bemutatása: A modernitást megelőzően az azonos–hasonló helyzetű, ám különböző identitású és azonos vagy hasonló privilégiumokkal rendelkező, esetleg azoktól éppen megfosztott csoportok – politikai értelemben – nem voltak kisebbségek. A birodalmi elvre épülő abszolutizmusok (esetünkben ez a Habsburg Monarchia) idején ezek a közösségek ugyanis tartós és önálló politikai súllyal nem rendelkező társadalmi nagycsoportok lehettek csupán. (Nem rajtuk múlt a hatalom legitimációja, legfeljebb egy-egy hatalmi játszma során, annak tárgyaként kerültek képbe.) Átmeneti politikai súlyra illetően csak az úr–alattvaló alaphelyzet pillanatnyi érdekviszonyai mentén tettek szert. A korábbi kevesekből a többségi képviselőlet politikai rendszerébe való beemelődés (inklúzió) során lett kisebbség. Azonban a politika többségi elv alapján működni kezdő társadalmi alrendszere e formaváltás révén létrejött kisebbségeket rögtön ki is zárta a politikai hatalom gyakorlásának valós lehetőségteréből.<sup>1</sup> Ez egy idő után (bizonyos helyeken, mint például az 1848–1849-es magyar országgyűlés, már a kezdeteknél) nem felelt meg a többségi képviselőlet önmagától is megkövetelt (puha) demokratikusság elvárásának, s elkezdődött a kisebbségpolitika eszköztárának kialakulása.

#### ***1.1. A kisebbségek megjelenésének történeti folyamata***

Az alapviszony tekintetében a határok többszöri átrendezése sem szolgálhatott megoldással, mivel a többségi elvű képviselőlet rendszerén belül a kisebbségi viszonyok intézményesülése is csak enyhített az anomália jellegén – nem

<sup>1</sup> Relatív alacsony számarányukból kifolyólag alaphelyzetben nem válhatott belőlük a hatalom médiumát megkettőző kormány–ellenzék státusért önmagában is küzdeni képes politikai aktor. (Most átmenetileg tekintünk el attól, hogy az egész közép-európai térség szegmentációs törekvései egy-egy ilyen alaphelyzet kialakítását–elkerülését célozták az elmúlt százötven év során.)

oldotta fel a strukturális ellentmondást (Luhmann 2000). A fokozatosan kiépülő választási, majd a deliberatív demokrácia még ma is a további területi szegmentálódás felé tolja az egyes országhatárokon belül a politikai önkifejeződés lehetőségéhez jutó nagycsoportokat (etnikumokat, résznemzeteket).

A társadalomelmélet és az empirikus társadalomkutatás a XX. század során nagy erővel próbált magyarázatokat találni az intézményesedett társadalmi egyenlőtlenségekre: azok kialakulására, intézményesülésük lefolyására, és a mögöttük megbúvó mozgatóerők morális megítélésére. A jelenségghalmaz érzékelése terén a vertikális társadalmi különbségek megletétét illetően viszonylagos konszenzus alakult ki a társadalomelméleteken belül. Ez nem mondható el a horizontális társadalmi különbségekkel kapcsolatban.

Az egyenlőtlenségek intézményesülése a többségi képviseleti rendszerek elterjedése óta folyamatosan nyomon követhető. E folyamat egyik fő forrása maga az uralom dominánssá váló új formája, a többségi elvű képviselet: miközben a választójog kiterjesztésével kiszélesíti a politikai döntések meghozatalába bevonható társadalmi rétegek körét, egyben tartósan ki is zár onnan bizonyos társadalmi csoportokat. A korábbi birodalmi formák egy-egy etnikai közösségének státusából a nemzetállami keretek kiépülésével a XIX. század végén, a XX. század elején, majd a rendszerváltások idején a XX. század utolsó évtizedében újra, kisebbségekké alakítja őket.

A kizárás látenszen működő strukturális mechanizmusának a lényege, hogy a többségi elvű parlamentáris képviselet mint a hatalomgyakorlás legelterjedtebb és legkevésbé igazságtalan formája (s melynek származtatott programja – célja – a nemzetállam létrehozása) ún. elsődleges többségeket hív életre. Az elsődleges többség a politikai közösségalkotás főbb dimenzióiban többé-kevésbé homogénnek mondható. Homogenitását a következő fő identitásdimenziókra alapozza (Schütz–Luckmann 1984):

- a. közös múlt (Vorwelt);
- b. közös társas világ (Mittwelt);
- c. közös céltételezés (Nachwelt).

Az így létrejött többségekből kimaradva a társadalom vertikális, osztályréteg alapon és horizontális, területi-etnikai alapon elkülönülő egységei nem kerülhetnek hatalmi, döntéshozói pozícióba. A vertikálisan elkülönülők azért, mert eleve kívül maradtak a politika új alapokon kiépülő alrendszerén (gondoljunk a különféle cenzushoz kötött bevonási küszöbökre). A területi-etnikai csoportok pedig azért, mert számbeli arányukból kifolyólag legfeljebb, ha a „releváns kisebbség” szerepe juthatott nekik az új hatalmi formában.

Ez akkor is igaz volna, ha a kialakuló többségi demokráciát döntően tisztességesen működtetett hatalomtechnikai megoldások jellemeznék, ami az itt vizsgálandó, ma nyugat-balkániként besorolt térségben az elmúlt másfél évszázad során nem fordult soha tartósan elő.

### *1.2. Az autonómiatörekvések formatörténeti háttere*

A XIX. század óta az a kettős természete a politikának, hogy a személyes részvétel (szavazás) alapján felépülő legitimációs bázisa egyrészt igyekszik minden közösséget bevonni a nemzetállamok szintjén, másrészt – az előbbivel párhuzamosan – az ún. elsődleges többséghez (államnemzet) nem tartozó közösségek tagjait intézményesen ki is zárja a lényegi döntések meghozatalából a többségi elvű döntéshozatal strukturális logikája. Ennek aztán messzemenő következményei vannak, hiszen a XX. század eleje óta az állam szerepe újabbnál újabb társadalmi dimenziókra terjed ki. A hatáskör alá vont cselekvési területek a többségi logika okán nem igazán alkalmasak a kisebbségi helyzetben lévő közösségek alapvető érdekeinek a kielégítésére sem. Ilyetén folyamatosan generálódnak újabbnál újabb társadalmi egyenlőtlenségek. A politikai részvételben csalódott vallási, etnikai közösségek pedig szignifikánsan nagyobb arányban maradnak távol a döntéshozatal többségi elv mentén szerveződő folyamaitól. A kisebbségelmélet azt hivatott vizsgálni, hogy a választási részvétel és az ún. kumulált okságok mentén szerveződő, közösségi szinten megjelenő társadalmi hátrányok (leszakadás) között milyen összefüggések vannak. Ugyanakkor arra is ki kívánok térni, hogy milyen kulturális, perszonális, illetve területi autonómiamodellek, ún. „jó gyakorlatok” jelenthetnének közelítő megoldást a felvetett problémákra.

### *1.3. A közösségek geográfiai határainak feloldódása a globalizáció és a digitális alapú kommunikáció hatására*

Az egykor főleg területi alapon szerveződő, alulról felfelé egymásra rétegződő identitásstruktúrák a nyilvánosság szerkezetének megváltozásával új formákat vonultatnak fel. A modernitás korai szakaszaiban egy-egy kisebb közösség meghatározó vonatkozásai (vallás, nyelv[járás], településhez tartozás) alapján szerveződő életvilágok, mint implicit „identitás-műhelyek” már a XIX. század végétől a nyilvánosság és politika rendszerteljesítményei révén nagyobb egységekbe kezdtek szerveződni. Ez a folyamat a XX. század során vált egyre intenzívebbé, s a monolit szerkezetű államalakulatokban a

rétegek jó része el is mosódott, erodálódtak az életvilág alapú identitáselemek. A XXI. században azonban – nem kis mértékben – az ezredvég globális átrendeződései által indukált területi mozgásokkal és a kompetenciahatárok szub- és szupranacionális szintű megváltozásával tarkított, az egyének mindennapi, személyes jelenlétét egyre kisebb mértékben megkövetelő kommunikációját alapjaiban megváltoztató trendnek is köszönhetően felértékelődtek a származással kapcsolatos horgonyai az önmeghatározásnak. A nyilvánosság mint az identitás megkonstruálásában szerepet játszó médium ún. digitális alapokra helyeződésével (a kiadványok általános elérhetőségével és a kapcsolati formák közösségi platformokon való újraépítésével) a területi meghatározás is más alapokon épül fel.<sup>2</sup> A korábbi kizárólagosságot – a kapcsolattartás új formáinak és a virtuális részvétel eszközeinek megjelenésével – felváltotta a jelenlét és a származás egyfajta kettőssége.

#### *1.4. Perspektívaváltás: a különböző kisebbségi közösségek/lévhelyzetek egymás iránt támasztott elvárásai*

A posztoszocialista térség jelenkortörténeti eseményeinek az egyik fő tanulsága, hogy az államérdekként aposztrofált nemzeti dominancia (az elsődleges többség érdekviszonyainak manifeszt és látens érvényesítése) olyan szinten épült be az új nemzetállamok új intézményes struktúráiba (alkotmány, közigazgatás), hogy az e téren változtatni kívánó alkalmi többségek (kormányok) sem igazán képesek átrendezni az alapviszonyokat. Azokat csak egy-egy az állami szint felett létrejövő (EU, ET, ENSZ) nemzetközi cselekvő által megfogalmazott elvárásrendszer tudja kimozdítani a holtpontról. Miközben ugyanazon nemzetállamok, amelyek a saját területükön élő etnikai kisebbségek esetében képtelenek teret adni a mégoly jogos követelések intézményesülésének, a saját nemzetállamuk határain kívül található nemzetrészeik tekintetében harcos kisebbségvédő, olykor „védhatalmi” pozíciót vesznek fel. E folyamat ellentmondásaira is rá szeretnék mutatni az elemzés során, s közben társadalomelméleti megoldásokat keresek a reciprocitások feltételeinek megteremtődéséhez.

<sup>2</sup> Erről a folyamatról részletesen Katharina Mohring ír a Pascal–Lippuner–Wirths hármas által szerkesztett *Konstruktion und Kontrolle – Zur Raumordnung sozialer Systeme* című diskurzusmegalapozó kötetben *A tömegmédiumok látható és láthatatlan terei* (Der sichtbare und unsichtbare Raum der Massenmedien) cím alatt (Mohring 2015).

## ***2. A kisebbségpolitika lehetséges feladatköreinek társadalomelméleti megalapozása***

Ma még az sem egyértelmű, hogy a többség és a kisebbségi közösségek milyen elvárások mentén szállnak vitába a kisebbségi intézményekkel, így a nemzeti tanácsokkal kapcsolatos diskurzusban. Nem igazán lehet tudni, hogy ki mit tekint a kisebbségpolitika fő feladatainak. Az eszköztár anélkül látszik formálódni, hogy világosan el lehetne különíteni a kisebbségpolitika általános céljait – itt ki kell emelnem a Joseph Marko által is körbejárt kisebbségpolitikai sziámi fogalompárt, az integrációt és az autonómiát – valamint a homályban maradó célt megvalósítani/elérni hivatott konkrét kisebbségpolitikai eszközök<sup>3</sup> (az intézményeket is ide értendő) manifeszt és látens funkciót. A kialakult eszköztár szociálpolitikai, illetve jóléti szerepét (Luhmann 2011).

Előre kívánom bocsájtani, hogy a jelen helyzet fő okaként az eszköztár fordított irányból való „felkínáltságát” vélem felelősnek. Ez alatt azt értem, hogy napjainkban ugyan azonosítható egy bizonyos puha elvárás a kisebbségi közösségek helyzetének rendezését illetően. (Ilyen pl. a koppenhágai kritériumok közé sorolt azon „demokrácia követelmény”, amely Szerbia esetében kisebbségpolitikai tárgyalási fejezetként került politikai napirendre – Bozsó–Pap 2015). De tartalmilag nem fogalmaz meg kemény indikátorokat a helyzet rendezésével kapcsolatosan. Azaz minden érintett többségi társadalom a saját belátása szerint oldja meg, hagyja megoldatlanul a kisebbségpolitikai problémákat (Vizi 2013, 31–37). A helyzetet tovább bonyolítja, hogy egy aránylag széles skálán mozgó és azon belül is különböző intenzitási fokozattal bíró eszközarzenálból válogatva alakíthatja ki egy-egy nemzetállam a saját „autonómia per integráció” mixét (Tóth 2014, 147–161). Ha a kisebbségi helyzetben lévő közösségek problémáinak a megoldása lenne az elsődleges politikai cél, akkor magától értődően az egyes érintett (a politikai mélystruktúra anomáliájából következően hátrányt szenvedő) közösségeknél kellene, hogy megjelenjen a jogosultság a mixtúra összeállítására. A többségi társadalomnak, valamint az olyan szupranacionális szervezeteknek, mint az Európai Unió pedig csak ezen igények

<sup>3</sup> Az intézményes kisebbségpolitikai megoldások egyik legátfogóbb ismertetésére Joseph Marko kevésbé ismert műve az Autonómia és integráció (Autonomie und Integration) tett kísérletet (Marko 1994). Azóta – részben a diskurzust megalapozó szerző Nomos kiadónál megjelenő kisebbségi tematikájú könyvsorozata révén – számos feldolgozása látott napvilágot, de az elméleti (funkcionalista) és a leíró (deskriptív, taxatív) párhuzam valamelyik fele a követőknel, utódoknál nem érte el az alapműnél tapasztalható kiegyensúlyozottságot.

jogossága (a helyzethez mérhető arányossága) terén lehetnének észrevételei. Ám egyelőre a fent leírt fonák alaphelyzetben kell(ene) megfelelő intézményes megoldásokat találni a kisebbségpolitikai kihívásokra.

### *2.1. Előzetes kisebbségredukció*

A szakirodalom alapján már jó ideje nem a „számosság” a kisebbségi lét fő jellemzője. Aránylag kis lélekszámú populációk is alkothatnak teljes társadalmat. Az egy-egy társadalmon belüli heterogenitás pedig nem feltétlen kell, jelentse a számbelileg kisebb résznek a hatalomból való teljes vagy részleges kirekesztődés. A saját kultúra primordinális volta azonban a képviselői demokráciákban kizárja a kisebbségek politikai elitté válását. (Ez azonban nem jelenti, hogy nekik ne lehetnének politikai elitjeik.) Ennek ellenére a jogi, politikai redukcionizmus a számosságot és az adott – szuverén – területen való tartózkodást jelöli meg mint a kisebbségé válás „hivatalos” előfeltételét. A politikai rendszer visszahat a társadalomra, így a választási rendszernek is vannak olyan hatásai, amelyek – legyenek azok nem szándékoltak, vagy tudatosan előállítottak (manipulációk) – következtében kulturális eredetük tudatát őrző közösségek egyik napról a másikra politikum alakítóinak szerepében találhatják magukat (pl. a magyarországi örmények vagy a szerbiai vlahok). Szerbia esetében ez a geopolitikai átalakulások során közeli külfölddé vált országok népességeinek rezídiумai, akik „tegnap” még többségi státusban lévőnek tudhatták magukat, „ma” már kénytelenek a kisebbségi lét vonzataiban az ún. történelmi etnikumok és nemzeti kisebbségek tagjaival osztozni.<sup>4</sup>

### *2.2. Kísérletek a kisebbségi lét jogi kodifikálására*

Nagy Károly vonatkozó szakkikkében a kisebbségi kérdés nemzetközi jogi problémává válását a párizsi Egységokmány-vitára vezeti vissza (Nagy 2001), amikor is a Nemzetek Szövetsége Wilson kezdeményezésére a nemzetközi béke az „igazságosság feltételeként” szolgált volna. De abba végül – ahogy az Győri Szabó kötetében is bemutatásra került – mégsem foglalták bele a kisebbségi jogoknak a nagy háborút lezáró területi rendezés normatív biztosítékát. Annak „alapelve a nemzeti önrendelkezés volt. Megvalósítása részben politikai, gazdasági és katonai megfontolások miatt hiúsult meg ott is, ahol

<sup>4</sup> Az ún. új kisebbségek helyzetének megoldatlanságára többen is kitérnek a posztjugoszláv szakirodalomban, de elméleti megalapozottsággal bíró, igazán tudományos igényű fejezetet Dušan Janjić szentel a kérdéskörnek Ideológia, politika és erőszak (Ideologijapolitika i nasilje) című könyvében (Janjić 2009, 63–69.).

erre az etnikai határok lehetőséget adtak volna; részben a Közép-Európában élő etnikumok keveredése vagy szétszórt elhelyezkedése miatt volt lehetetlen. Az új területi berendezkedés a német, osztrák–magyar és a török birodalmak megszüntetésével *mintegy felére csökkentette a kisebbségek számát a térségben* (kiemelés az eredetiben – PT), ám nagy számban kerültek kisebbségbe az új vagy megnagyobbodott területű államok területére. Helyzetük rendezését a tartós béke egyik elengedhetetlen feltételének tekintették” (Győri Szabó 2006, 83–84).

E szerződések csak részben rendezték a kisebbségi kérdést. A második világháborút követően az új alapokon létrejött utódország, az ENSZ 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok egysegokmányának 27. cikkelye foglalkozott a korábbinál kevésbé differenciált módon a kisebbségekkel (Nagy 2001, 163–165). Idő közben számos nemzetközi szerződés megkötésére is sor került.<sup>5</sup> Ezek alapján jelent meg az egyes országok jogrendszerében is kisebbségi lét normatív jogi rendezése.

Igen tanulságos ennek követése Győri Szabó, Jovanović és Nagy szövegeiben. Itt és most azonban csak a belga példára utalnék. Amely újra csak arra mutat rá, hogy a kisebbség szituációfüggő, viszonyfogalom, s korántsem az etnikum lélekszáma a lényege: „Miután a Német Közösség ***ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a többi közösség***, (nyomatékosított kiemelés tölem – PT) így a mindössze 9 faluból álló és kb. 100 ezer főt számláló német régió nem csupán autonómiát, hanem *tagállami státuszt* élvez, tehát a németek ténylegesen a flamandokkal és a vallonokkal együtt egyenjogú *államalkotók* (kiemelések az eredetiben – PT). Ha aztán megvizsgáljuk a »kisebbség« mára kialakult fogalmát, rögtön megállapítható, hogy a belgiumi németek nem minősíthetők kisebbségnek” (Nagy 2001, 169–170).

Azon túl, hogy a belgiumi németek az érvényes kodifikáció szerint nem minősülnek tagállami státusban lévő közösségnek, itt a szabályozásnak az a kisebbségi létet feleltetni képes, lehetséges módja a leginkább figyelmet érdemlő, amely túlmutat a számarány korlátján, s – ahogy arra Korhecz is kitér – egyikét képezik a három nyelvi-kulturális közösségnek (Korhecz 2017).

Az 1977-es ún. Capotorti-jelentés az egyik első szisztematikus kísérlet a kisebbség fogalmának jogi tisztázására. Ennek dimenziói a számosság, dominancia, sajátosság, és a szolidaritás. Vegyük észre, hogy az első kettő külső (társadalom) és inkább „negatív”, a másik kettő pedig belső (közösség) és inkább „pozitív” természetű viszonylatra vonatkozik.

<sup>5</sup> Erről a folyamatról magyarul – többek között – Kovács Péter írt összefoglalót (Kovács 1995, 11–35).

Kisebbségi ügyekben máig irányadó az Európa Tanács 1993-ban megfogalmazást nyert 1201-es ajánlása, melyben a Parlamenti Közgyűlés a következő öt pontban ragadja meg az egyes államokban lévő nemzeti, etnikai kisebbségek létének lényegi vonatkozásait (Győri Szabó 2006, 48):

- a. az illető állam területén laknak, és annak állampolgárai;
- b. hosszú távú, szilárd és tartós kötelékek fűzik az illető államhoz;
- c. bár számszerűleg kisebbségben vannak, mégis kellően reprezentatívak ezen állam legalább egy adott körzetének lakossága körében;
- d. arra törekednek, hogy közösen megőrizzék közös identitásuk elemeit, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvéket.

Ezek azonban nem kötelezőek egy államra nézve sem.

Amolyan definíciópárlatként olvassa Győri Szabó össze a definíciószerűségeket: „egy állam állampolgárai; hosszú távú, szilárd és tartós kötelék fűzik az államhoz; nemdomináns pozícióban számszerű kisebbséget alkotnak; megkülönböztető etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek, s a közös identitás megőrzésének vágya hajtja őket” (Győri Szabó 2006, 49).

A kisebbségek sajátosságdimenziója az egyazon országon belül is olyan mértékben különböző státusú kisebbségi viszonylatokat konstituál, amelyek – ránézésre – nem is lehetnének egyazon kategóriába sorolhatók. Hogy például ne kelljen túl messzire menni, gondoljunk a magyarországi örményekre és romákra. Erről a belső sokszínűségről azonban a kisebbségi lét jogi szabályozása nem képes tudomást venni.

A politikai gyakorlat számára azonban sokkal prózaibb módon kerülnek horizonton belülré a kisebbségek. Az ideológiai és érdektagoltság sok esetben közel azonos erejű partikuláris nagycsoportokra osztja magát a többségi társadalmat is. Egy-egy ilyen szituációban döntő, hogy melyik érdekcsoport tudja maga mellé állítani a kisebbségek amúgy nem túl jelentős számú – szofisztikált választási rendszerrel (etnikai küszöbmentesség) – parlamenti képviselőit. Ennek szellemében beszélhetünk politikailag releváns és nem releváns (reziduális) kisebbségekről. Előbbiek nélkül nem lehet adott esetben (amíg relevánsak) kormányt alakítani. Utóbbiaknak a nagypolitikában (társadalom) nem osztanak lapot (strukturálisan kizáródnak a mandátumokért, s így a politikai akaratképzésért folyó versenyből).

### ***2.3. Az illiberális kisebbségkezeléstől a deliberalizált nemzettársi státuszig vezető út***

#### **2.3.1. A kisebbségi lét jogi keretei a 2000. október 5. utáni Szerbiában**

2000 szeptemberében Vojislav Koštunica oly mértékű vereséget mért Slobodan Miloševićre, hogy azt már az eredmények kozmetikázásával sem lehetett enyhíteni, s a kihívót második fordulóra kényszeríteni. Mindez október 5-én történt. A felfokozott társadalmi várakozásoknak azonban az új elit sem tudott, akart teljes mértékben megfelelni.

A kisebbségek helyzetének minden felet megnyugtató jogi rendezését célzóan is megkezdődtek az előkészületek. Az egyik első lépés az államszövetség Szerbia és Montenegró) által elfogadott Emberi és Kisebbségi Jogok Nyilatkozata volt, amit a Polgárok Tanácsa (Szövetségi Parlament) 2003. február 28-án fogadott el, s a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése 2003. február 26-i ülésén szentesített. Ebben kerülnek felsorolásra azok az alapjogok, melyeket az államszövetség követendőnek ítélt, közöttük a kisebbségek helyzetére vonatkozó joggal. Az akkori alkotmányozási patthelyzetben ez volt a legmagasabb fórum, ahol ezt deklarálni lehetett.

#### **2.3.2. A kisebbségek jogállását szabályozó törvény**

Elkészült egy kisebbségjogi tervezet is (Zapis o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina), amely hosszas vita után emelkedett törvényi erőre (Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, 97/2013). Jovanović a maga kötetének megírásakor még tervezetként kezelve a később elfogadott törvényt, azt részletesen elemezve a következőkre jutott (Jovanović 2004, 167–194). Először is a nemzeti kisebbség terminusát amolyan gyűjtőfogalomként használja a különböző helyzetű és eredetű kisebbségek egy aktusban foganatosítandó szabályzása során (Jovanović 2004, 274). Maga a szöveg igen liberális és messze túlmutat a nemzetközi elvárásokban lefektetett alapelveken (vö. a 2.3.1. alfejezettel). A megfogalmazói szerint a jogi aktus nemcsak kiteljesíti a kisebbségek alkotmányos jogait, hanem nagyban elősegíti azok politikai integrációját a szerb társadalomba. A 6 részből és 25 cikkelyből álló dokumentum első két cikkelye a kisebbségeket érintő általános rendelkezéseket tartalmazza. Jovanović azt is megjegyzi, hogy annak ellenére, hogy már az első cikkelyben megjelennek a kollektív jogok, a szöveg jellegét tekintve inkább az egyéni jogosultságok taglalására koncentrál (Jovanović 2004, 267–268). Ugyanakkor a tervezet javára írja,

hogy – az általános trenddel szemben – megkísérli definiálni a kisebbség fogalmát. Az olyan alapelvek, mint:

1. az állam területéhez való hosszú időn át tartó, és szoros kötődés;
2. az őt a többségtől megkülönböztető sajátosság; és
3. a közösségen belüli szolidaritás;
4. a dominancia hiányától eltekintve sorra meg is jelennek a definícióban. És aránylag részletezve kerülnek kifejtésre, minek során a nyelvi és vallási dimenzió is bevonódik a meghatározásba. Azaz csak a tényleges, lényegi különbség, a fentiekből következő differentia specifica maradt ki valahogy. Márpedig, ahogy azt a belga példán próbáltam én magam is demonstrálni, a három másik körülmény szükséges, de nem elégséges feltétele a politikai értelemben vett kisebbséggé válás elismerésének. A szemérmesebb többségek erről hallgatnak.

A szabályozás külön erénye volt, hogy teret hagyott a jövőbeni változásoknak is: azok a reprezentatív társadalmi nagycsoportok, amelyek kulturális örökségük vagy történelmi eredetük okán a jövőben kisebbségként akarnak meghatározni önmagukat, a szabályozás alapján kedvező elbírálásban részesülhetnek. Az anyag azóta is leginkább vitát kavarázó része a nemzeti tanácsok elektoriális választásának apropójából kerekedett. Ez ugyan csak ideiglenes megoldás volt, de itt képződött a legnagyobb demokratikus deficit, hiszen politikailag cselekvőképes pozícióba emelt olyanokat is, akik a demokrácia alapelveinek, a szavazók általi megválasztásnak nem kell, hogy kitegyék magukat. Ez a témakör mostanság került – ha nem is minden szereplőt – megnyugtató rendezésre. Miközben a nemzeti tanácsok mint politikai szempontból nem releváns kisebbségek külön világainak a protopolitikai színterei nagy megbecsülésnek örvendnek.

### 2.3.3. Az új szerb alkotmány és a kisebbségek

Szerbia a koszovói történések kimenetelének visszafordíthatatlanságát észlelve olyan szimbolikus lépésre szánta el magát, amelyre az azt megelőző három évben önszántából (a külső körülmények sürgetésének hiányában) nem volt képes: néhány hónap alatt összerakta az új alkotmányt, amelyről a parlamentben teljes 12 órán át (!) volt alkalmuk vitatkozni a képviselőknek. Azt – tekintettel a kialakult és fenyegető helyzetre – 2000 októbere óta még soha nem tapasztalt egyetértésben, pillanatok alatt sikerült elfogadni. Mindennek oka a preambulum azon kitétele, miszerint Koszovó Szerbia elidegeníthetetlen részét képezi.

Ez az amúgy kifejtett demokratikus vitát maga mögött nem tudható alaptörvény is tartalmaz a kisebbségek helyzetét szabályozó cikkelyeket (75–81. cikkely). Gajić elemzésében

- a. a 2002-től megteremtődött nemzeti tanácsok alkotmányos garanciáját,
- b. a kisebbségek jogaival kapcsolatos változtatások szigorúbb feltételek melletti megváltoztathatóságát, és
- c. az állam részéről történő nemzeti és a polgári öndefiníálás kevert jellegét

emeli ki fő pozitívumokként, valamint, hogy a kisebbségekkel foglalkozó rész cikkelyei megfogalmazásukban követik az államszövetség részéről kiadott nyilatkozatban megfogalmazottakat (Gajić 2007, 60–65). Felhívja a figyelmet arra is, hogy az etnikai alapú területi autonómia továbbra sem lesz az alkotmány alapján kikövetelhető, ahogy az a mintául szolgáló európai ajánlásokban sem szerepel feltételként a kisebbségek helyzetének EU-konform rendezéséhez: „A Szerb Köztársaság új alkotmánya vitathatatlanul nagy előrelépést jelent a modern jogállamiság kiépítésnek útján, s ebbe a kisebbségi jogok is beleértendők. Meghozatalával kitöltődött a Szerbia és Montenegró államközösségének felbomlásával keletkezett jogi és intézményes vákuum, mellyel a kisebbségek helyzetének szabályozásának alkotmányos kerete is megszűnt egy időre, s mely téren a posztoktóberi politikai törekvések egyik jól látható és eredményes szegmense is veszélybe került” (Gajić 2007, 66).

#### 2.3.4. A releváns kisebbségi lét és a megosztott szerb politikai közélet

A posztoktóbránius parlamenti csatározásokban a demokratikus intézményrendszer csak nehezen kezdett el konszolidálódni. Merkel és munkatársai az ún. kihívásokkal küszködő demokráciák (defekte Demokratie) csoportjába sorolták az államszövetséget. Még a 2007-ben megjelent tanulmányukban is csak 7 alá értékelték azok összteljesítményét a 10-es skálán (Merkel 2003, 2006, 2007). Ennek okait Pavlović és Antoniće abban látja, hogy a Milošević rendszere megbuktatását követő időszakban az új politikai elit érdekei elsősorban a hatalom tényleges és zökkenőmentes átvétele körül kristályosodtak ki, s ebben a küzdelemben (Politics) kevés energia maradt a demokratikus intézményrendszer átalakítására. „[A] társadalmi átalakulás legfőbb dilemmája nem abban van, hogy a bevezetésre került intézmények – a választás, többpárti parlament, szabad média, független bíróság stb. – lehetővé teszik a hatalom leváltását, hanem hogy

a soron következő választásokat követően valakinek eszébe jut-e a kiépült intézményrendszer megszüntetve visszaállítani a régi rendszert” (Pavlović–Antonić 2008, 23).

Ebben a fenyegetettségben felértékelődött a demokratikus beállítódással bíró kisebbségek szerepe a parlamentarizmus. Nemcsak az alkotmány és a törvény betűjével (ígéretekkel) kívánták őket bevonni a többségi társadalom által uralt politika életbe, hanem effektíven is szükség volt rájuk, a parlamenti mandátumaikra, illetve az elnökválasztási szavazatokra a kormánypolitikák kérésénél és az elnökválasztásoknál. Szerbia permanens válságban volt, van. Nem lehet(ett) előre tudni, mit hoz a holnap. A sajátos geopolitikai helyzet, amely a Koszovó-tematika fogságában hagyja vergődni a fő politikai aktórokat; naponta, de legalábbis választásonként újra platformosítja a pártokat: valami mellett és valami ellen kell mindig fellépni, ami igencsak le látszik egyszerűsíteni a politikai érdekartikulációt. Ebből néhány fél hangsúlyosan kisebbségellenes álláspontot helyez magát.

A kisebbségek érezték, hogy felértékelődtek – ennek megfelelően bele is kezdtek a saját otthonteremtésükbe (Korhecz 2009), ugyanakkor meg kellett tapasztalniuk, hogy az elsődleges többség (nemzeti konszenzus) még oly időleges helyreállása esetén, finoman szólva, sem igazán kíváncsi senki az álláspontjukra. A nemzetközi ajánlások egyelőre még nem tartanak ott, hogy kikényszerítsék, illetve mint a bevágódni kívánó új tanulótól elvárják a kisebbségek sajátos érdekeinek figyelembe vételét is – messze járunk még a konszenzusos (kommunikatív) demokráciától.

### ***3. A kulturális autonómia intézményei Szerbiában***

Mindez a saját szűkebb kutatási területemen a következőképpen zajlott: a mai Vajdaság területén található nagycsoportok, etnikai közösségek, aktuális helyzetüktől függően hol kisebbségi, hol többségi szerepet tölthetnek be az elmúlt bő másfél évszázadban a régióra jellemző mozgó államhatárok keretei között. Közben az egymáshoz viszonyított és abszolút számbeli arányaik is jelentősen átalakultak. A szerb kisebbségpolitika fő kérdése ma a következő: Lehetséges-e a kisebbségi kérdések területiséget annuláló intézményes megoldása?

A perszonális autonómia címszava alatt vált a közgondolkodás tárgyává az az elképzelérendszer, amely a politikai értelemben vett kisebbségek problémáit a területhez kötöttségtől elszakadva próbálja meg kezelhetővé tenni (Dobos 2017, 203–206). Ennek egyik megvalósulási formája a nemzeti tanácsok intézményrendszere (a némileg tautologikus szerb terminológiával

– amire e szöveg címe is utalni igyekszik – a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai). Ez – Florian Biber kisebbségtipológiája szerint – is az intézményesült megoldások alcsoportjának a része, ami további intézményspecifikus kérdések sorát veti fel (Biber 2008).

A nemzeti tanácsok biztosítanak cselekvési teret a nemzeti és etnikai kisebbségek társadalmi önszerveződésének a többségtől az identitás terén elterő társadalmi dimenziókban. Ezek a nyelvhasználat, az oktatás, a kultúra és a tájékoztatás. Ez az intézmény a támogatói szerint elegendő, az elutasítói szerint viszont túl kevés az önazonosság megteremtéséhez, biztosításához (Radosavljević–Keveždi–Vukasinović 2013, 2015; Bozóki 2017).

Anélkül, hogy eldönthetőként kezelném ennek az új intézménynek az a priori megítélését, szeretném nyomatékosítani, hogy a perszonális autonómia e sajátos manifesztációjával olyan elem látszik kialakulni a szerbiai politikai rendszeren belül, amely megsokszorozza a politizálás lehetséges színtereit (Cseresnyés 2013): A nemzeti tanácsok a politikai cselekvés megkerülhetetlen pódiumaivá váltak az évek során. Az intézményesülés folyamata immár évtizedes múltra tekint vissza, s illetén maga is több szakaszra bontható. Az új intézmény azonban máig nem nevezhető kellően megszilárdult (visszavonhatatlan) kisebbségpolitikai eszköznek, amit a jogosultságaik kapcsán felmerült alkotmánybíróági eljárások is alátámasztanak (Korhecz 2014).

Abból a laikusok számára is könnyen érzékelhető, de már korántsem magától értődő módon értelmezhető jelenségegyüttesből szeretnék a nemzeti tanácsok intézményének leírásakor kiindulni, amely azok rövid szerbiai történetét körbeöleli. Aki egy kicsit is érdeklődik a kisebbségi intézményrendszerek iránt, az a sajtóból azt tapasztalhatta, hogy a nemzeti tanácsok, a személyi elvű autonómia e sajátos, szerbiai intézményei egészen más politikai és politikatudományi megítélés alá esnek a nemzetközi, mint a szerbiai diskurzusokban. Ez az ellentmondásokról terhelt, több szálon futó, párhuzamos megítélési ív nemcsak a szerb, de a vajdasági magyar, illetve az egyéb kisebbségi média közvetítette értelmezések követésével is jól kivethető. Ugyanakkor az anyaország és a Kárpát-medence autonómiadiskurzusaiban a nemzeti tanácsok megítélése pozitív. (Bár azok önmagukban való elégtelensége itt is sokszor szóba kerül.) A nemzetközi sajtóban is pozitív a megítélés. Itt azt kell kiemelni, hogy a kisebbségi intézményrendszer tárgyalása nem tartozik sem a politikatudomány, sem a társadalomelmélet fő áramába (a kérdést a demokratizálódással a „szakma” amolyan önmegoldó folyamatnak véli). Ezzel a trenddel a Szerbiában sokkal több negatív felhanggal övezett köz- és szakmai vélekedés semmiképpen sincs összhangban. A szöveg jelen része ezen ellentmondásos megítélés hátterét, okait és céljait, próbálja meg felmutatni.

### *3.1. A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai*

Az elmúlt évek során is intenzíven zajlottak a szerb társadalomban a nemzeti tanácsokkal kapcsolatos szakmai és médiadiskurzusok. Azok még ma sem jutottak nyugvópontonra. Így a politikaelméleti értelmezés mellett felhasználni kívánt, a vizsgálat alá vont diskurzusban érvkészetül szolgáló politikai elméletek szerepe sem ítéltető meg teljes bizonyossággal. Nagy biztonsággal lehet azonban következtetni azok esetleges, az intézmény kritikájának instrumentalizáló funkciót betöltő, rövid távú „feladataira”. A nemzeti tanács-viták (a 2014-es és a jelenlegi, 2017–2018-as) arra is ráirányítják a figyelmet, hogy a szerbiai politikai kultúra sem kedvez az innovatív intézmények működés során történő kiteljesedésnek. Az is nyilvánvalóvá vált (különösen a nemzeti tanács-törvényről folyó közvita ismeretében és a rá vonatkozó alkotmánybíróági döntést követően), hogy a politikai intézményekkel kapcsolatos felemás szocializáció is „intézményesült” az elmúlt szűk másfél évtized során. E jelenség mögött vélhetőleg az a helyzetértékelés fedezhető fel, amely a rendszerváltozás nyomán demokratikus elvárásként kialakítandó intézmények szükségességét külső kényszerként éli meg a társadalom s a politikai elit, minek következtében a mindennapi használat során többnyire ösztönösen, de nem egyszer tudatosan is, igyekszik a politikai aréna formális kellékeivé redukálni azokat. Ilyen [ön]védelmi mechanizmusok épültek be pl. az alkotmányba, illetve több, már érvénybe lépett szabályozáshoz kapcsolódó intézkedés elodázása is ennek a folyamatnak a részeként „nyer értelmet”.

#### **3.1.1. A nemzeti tanácsok politikaelméleti szerepe**

Ahhoz, hogy a nemzeti tanácsokkal kapcsolatos vitákat értelmezni tudjuk, nem árt előzetesen tisztázni, hogy mi teszi szükségessé az ilyen jellegű politikai intézményeket. Szükségesek-e egyáltalán? – hangozhatna a szkeptikus, de nem minden előzménytől mentes felvetés. A politikatudományban a szakosodást és a részterületek összetartozását, kölcsönhatását egyszerre megjeleníteni hivatott háromszögének az intézményeket vizsgáló része, az ún. polity-kutatás csak nagyon ritkán, a kisebbségi jogok és jogintézményekkel is foglalkozó peremterületen találja magát szembe a kisebbségi intézmények kérdéskörével. Ez a jobbára interdiszciplináris terület is sokkal inkább leíró, semmint elméleti, ne adj isten normatív (előíró) jellegű. A politológia reputációját nem igazán növeli a kisebbségi közösségek szemében azon mulasztás, ami e téren felróható a tudományterületnek.

Autonómia és integráció a címe Joseph Marko professzor már említett, jó két évtizede megjelent könyvének, amelyben a kisebbségek helyzetének rendezését célzó jogi intézmények összehasonlítására vállalkozik (Marko 1994). A bő félezer oldalas kötet fő erénye, hogy a létező és tervezhető politikai eszköztár vizsgálata mellett a kisebbségi lét és annak politikai kontextusául szolgáló nemzetállam fogalmi kereteinek az áttekintését is végig tudja vezetni. Máig sem készült alaposabb monográfia a kisebbségi problémák jog- és politikaelméleti megragadása céljából. Marko azóta számos kötet összeállításában vett részt. A kisebbségi kérdések kutatása terén meghatározó európai szintű kutatóbázis, a bolzánói/bozeni Európa Akadémia (EURAC) Kisebbségjogi Intézete (Institute for Minority Rights) adta ennek a munkának a keretét. Az itt született tanulmányokat *Etnischen Minderheiten und regionale Autonomien* (Etnikai kisebbségek és regionális autonómiák) sorozatcím alatt a Nomos kiadó jelentette meg. Joseph Marko professzornak az EURAC-sorozatot megelőző, de annak irányultságát meghatározó, ám a kelet-közép-európai hivatkozásokban csak ritkán felbukkanó, máig kevésbé ismert *Autonómia és integráció* című kötetét különösen fontosnak tartom kiemelni a vonatkozó szakirodalomból. Az ő elméleti alapvetéseiből kiindulva lehet a nemzetállamok végét hirdető nyugatias normatív elméleti keretet empirikus alapokon vitatva a kisebbségek helyzetét korrigálni igyekvő intézményeket újraértelmezni. Ezen intézmények sorába új ízig-vérig XXI. századi megoldásként illeszkedik a nemzeti tanácsok szerbiai rendszere. Egy szükséges, bár önmagában messze nem elégséges megoldási módja a többségi elvű döntéshozatal (demokratikus politika) által strukturálisan létrehozott hátrányos helyzetnek, ami a kisebbségi közösségeket automatikusan sújtja.

### 3.1.2. A nemzeti tanácsok kialakulása Szerbiában

A nemzeti tanács elnevezés – ahogy azt Várady Tibor vonatkozó előadása alapján tudhatjuk – már a trianoni döntés előtt, az első világháborút lezáró intézményi vákuumban felvetődött. Egy alulról megfogalmazott – ma úgy mondanánk: bottom up – kezdeményezés volt az első formája.<sup>6</sup> Egy későbbi háborús helyzetben, ismét alulról és az intézmények hiányaként, azok jövőre vonatkozó követeléseként jelent meg újra, az ideiglenes nemzeti tanács a NATO-bombázások korában (Mátyus 2011, 235). A miloševići időkben

<sup>6</sup> Hogy a kulturális autonómiának milyen szerepe van a multikulturális társadalmakban, abba a Szerb Tudományos és Művészeti Akadémia vonatkozó kiadványa ad betekintést. Ebben a 2016-ban megjelent konferenciakötetben Várady Tibor jegyzi a nyitó tanulmányt (Várady 2016).

körvonalazódott az első ilyen jellegű követelés (a magyar politikum aktív részvételével<sup>7</sup>), amely a szerbiai rendszerváltást követően az új, immár demokratikus alapokon szerveződő politikai, s azon belül a kisebbségi intézményrendszer sarokköve lett. Ennek első, számon is kérhető, forrása a Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről. A törvény IV. részének 19. szakasza tartalmazza az első, külön jogszabályban még nem rendezett, intézmény felállítására való jogosultságát a szerbiai kisebbségi közösségeknek:

„A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai

19. szakasz

Az önkormányzatra való joguk megvalósítása érdekében a nyelvhasználat, az oktatás, a tájékoztatás és a kultúra terén, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kisebbségi nemzeti tanácsot választhatnak (a továbbiakban: tanács)

A nemzeti tanács jogi személy.

A nemzeti tanácsnak az adott nemzeti közösséghez tartozó személyek összlétszámától függően legalább 15, legfeljebb 35 tagja van, akiket négy éves időszakra választanak meg.

A tanács alapszabályát és költségvetését az alkotmánnyal és a törvénnyel összhangban hozza meg.

A tanács működését a költségvetésből és donációkból (adományokból) pénzelik.

A megválasztott nemzeti tanácsok nyilvántartását az illetékes szövetségi szerv vezeti.

A tanács képviseli a nemzeti kisebbséget a hivatalos nyelvhasználat, az oktatás, a nemzeti kisebbségi nyelven való tájékoztatás és a kultúra területén, részt vesz az e kérdésekről való döntés folyamatában vagy maga dönt és e területeken működő intézményeket alapít.

Az állami szervek, a területi autonómia vagy a helyi önkormányzat egységének szervei a 7. bekezdésben foglalt kérdésekről való döntéshozatal alkalmával kikérik a tanács véleményét.

A tanács az e szakasz 8. bekezdésben említett hatalmi szervekhez fordulhatnak mindazon kérdések kapcsán, amelyek kihatnak a nemzeti kisebbség jogaira és helyzetére.

<sup>7</sup> A területi és a perszonális/kulturális autonómia kapcsán komoly elképzeléseket fogalmaztak meg az egyes vajdasági magyar pártok. Erről bővebben a SZTE ÁJTK elektronikus kiadványában, a *De iurisprudencia et iure publico* című periodikában írtunk Sarnyai Csaba Mátéval (Pap–Sarnyai 2012).

A 7. bekezdésben említett területekkel kapcsolatos meghatalmazások egy része átruházható a tanácsokra, az államnak pedig biztosítania kell az ezen illetékességek gyakorlásához szükséges pénzeszközöket.

Az e szakasz 10. bekezdésben említett meghatalmazások kerete és fajtája megállapításakor tekintetbe veszik a nemzeti tanács követelését.

A nemzeti tanácsok az önkéntesség, a választhatóság, az arányosság és a demokratikusság elve alapján létesülnek.

A nemzeti tanácsok megválasztásának a szabályait törvény rendezi” (Szerbia és Montenegró Államszövetségének Hivatalos Közlönye, 11/2002).

Ennek nyomán álltak fel az elektori (indirekt) úton megválasztott első nemzeti tanácsok, így a Józsa László elnökölte (első) Magyar Nemzeti Tanács is. A nemzeti tanács-törvény hatályba lépéséig, 2009. szeptember 11-ig ez volt az irányadó jogforrás a nemzeti tanácsok működtetésénél. Most nem célozom az intézmény kialakulásának jogi és politikai történetét részletesen bemutatni, így itt csak a máig (2018) érvényben lévő, de az Alkotmánybíróság vonatkozó, 2014. január 17-ei döntése (Ustavni Sud) és az első közvita nyomán módosított, s az újabb közvita alapján immár várhatóan nem sokáig egzisztáló törvény magyar és angol nyelvű eddigi elérhetőségeit teszem közzé (VAJMA.INFO), ezt követően rátérek az intézmény vitatott szerepköreire. (A 2010-es direkt választások már az akkor új, az 2014-es pedig az alkotmányos és a közvita első körében – a jelenleg is zajló diskurzus során górcső alá venni kívánt törvény – alapján kerültek lebonyolításra. A [köz]vita második köre a közelmúltban zárult, le, de az a nyilvánosságban és a szakmai körökben még ma is tart, hisz 2018 is választási év kell(ene), hogy legyen a szerbiai nemzeti tanácsok tekintetében.)

### *3.2. A többségi társadalom nemzeti tanácsokkal kapcsolatos kifogásai*

#### 3.2.1. Az Alkotmánybíróság

Az alkotmánybíróságokat manapság egyrészt mindenekfelett álló, megkérdőjelezhetetlen autoritásként kezelik, másrészt viszont a posztoszocialista országoknak a hatalom formális megosztására létrehozott intézményeinek függetlenségét is szokásba jött kétségbe vonni. Ez a kettősség a leginkább szembeütő módon Szerbiában jelentkezik. Minden ember által létrehozott intézmény, így a politika és a jogrendszer adott orgánuma is, konkrét társadalomtörténeti összefüggésben alakul ki, s partikuláris viszonyok között

működik. Egyik se lehet sokkal jobb eredmények „leadására” alkalmas, mint amilyen eredményekre az őt működtető közeg (intézmények) és az azokat alkotó egyének (választók) képesek.

Az Alkotmánybíróság eredeti funkciója szerint a joguralom és azon belül a demokrácia őre. Ilyetén csak olyasmi felett tud őrködni, amit a minősített többség (az alkotmányozó „népakarat”) kihoz magából. A minősített többséget ízlésünk és vérmérsékletünk szerint mi is minősíthetjük. Kétségbe vonhatjuk a minőségét. De attól még az – a szűken vett demokratikus kritériumok betartásával – legitim, s így a nekünk nem tetsző döntései is azok. Szokás megkérdőjelezni a szerbiai jogrendszer prominenseinek pártatlanságát. Bizonyára nem teljesen alaptalan az a bírálathoz, mely szerint a pártokhoz való kötődés meghatározó egy-egy poszt elnyerésénél. Ez azonban még nem teszi a rendszer egészét illegitimé. Ez a szelekciós gyakorlat 2000 óta folyamatosan jelen van, s így minden „oldal” pillanatnyi dominanciája mellett érvényesült. Olyanról is tudunk pl. a magyar politikai közelmúltból, hogy egy-egy korábban párthoz, ideológiához kötődő jogtudor alkotmánybíróvá való megválasztását követően az előéletéből levezett elvárásokkal ellentétes álláspontra helyezkedett (lásd pl. Stumpf István egykori kancelláriát vezető miniszter alkotmánybírói szerepkörbe lépését követő nézőpontváltását<sup>8</sup>). A szakmaiság nincs eleve vesztesre ítélve, s ezt Szerbia esetében sem lenne illendő eleve kétségbe vonni.

A jogbiztonságon csak a megszületett, érvényben lévő szabályozás tartása, s az a mögött megbúvó jogelvek érvényesülése kérhető számon. Önállóan az Alkotmánybíróság sem cselekedhet. Így a Vajdaság Autonóm Tartomány statútuma és a nemzeti tanácsok kapcsán mostanság napvilágra került döntések is „bele voltak kódolva” a rendszerbe, az eddig taglaltaknak megfelelően.

A kifogásolt részek fő mozgatói a hatáskör jogelméleti fogalmának leszűkített értelmezése köré rendeződnek. (Ennek jogelméleti vonatkozásait Várady tanár úr a budapesti előadásában részletesen elvégezte, itt – nem lévén jogász – ebbe nem szeretnék részletesen belemenni, annyi elég, hogy a felülről lefelé érvényesülő szuverenitás koncepciója látszik benne érvényesülni, ami az ország tervezett EU-csatlakozása okán is tarthatatlan, összeegyeztethetetlen az Unió szubszidiaritást hirdető, alapvető demokráciaelvárásával: hogy a döntéseket az azok érvényesüléséhez legközelebbi szinten kell meghozni).

<sup>8</sup> Vö. Stumpf István metsző kritikája: Orbán átlép az alkotmányosságon. HVG, 2017. október. Forrás: [http://hvg.hu/gazdasag/20171014\\_Stumpf\\_Istvan\\_metszo\\_kritikaja\\_Orban\\_atlep\\_az\\_alkotmanyossagon](http://hvg.hu/gazdasag/20171014_Stumpf_Istvan_metszo_kritikaja_Orban_atlep_az_alkotmanyossagon) (Letöltve: 2018.01.29.)

Ilyetén maga az alkotmány az, ami megújításra szorul, ha Szerbia komolyan gondolja az EU-csatlakozást. A döntés kontextusát a Nemzetpolitikai Kutatóintézet korabeli közleménye jól összefoglalja:

„A nemzeti tanácsi törvényről szóló alkotmánybíróági határozat alkotmányellenesnek ítélt pontjai a következők: 10. szakasz 6., 12. és 15. pontja, 12. szakasz 1. bekezdés 2. és 5. pontja, 12. szakasz 3. és 4. bekezdése, 15. szakasz 7. pontja, 19. szakasz 2. pontja, 20. szakasz 1. és 4. pontja, 23. szakasz, 24. szakasz, 25. szakasz 1. és 3. bekezdése, 26. szakasz 2. és 4. bekezdése, 27. szakasz 1. bekezdése. A felsorolt rendelkezések érintették a nemzeti tanácsok

- intézményalapítási és az alapítói jogok átvételének jogköreit,
- eljárás-indítási jogát az Alkotmánybírósnál és más szerveknél, amennyiben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai sérülnek,
- véleménynyilvánítási jogát a kisebbségi nyelven is oktató oktatási intézmények igazgatóbizottságának megválasztásában,
- véleménynyilvánítási jogát a középiskolába iratkozó tanulók számának meghatározása során, továbbá a szakmai felkészítésben, átképzésben, továbbképzésben és szakosításban részesülő tanulók számának jóváhagyása során
- véleményezési és javaslattevési kompetenciáit a kisebbségi nyelveken is műsort sugárzó csatornák igazgató- és műsorbizottsági tagjainak megválasztásában,
- azt a jogot, miszerint a nemzeti tanács a Nemzetgyűléshez, Kormányhoz és más állami szervekhez javaslatot, kezdeményezést, véleményt nyújthat be a hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatban, és azt az adott szerv köteles megtárgyalni,
- együttműködési jogát nemzetközi és regionális szervezetekkel, az anyaország állami szerveivel, valamint más államok nemzeti kisebbségeinek nemzeti tanácsaival vagy hasonló testületeivel.” (NPKI)

A szerbiai Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte a nemzeti tanácsi törvény több szakaszát.

### 3.2.2. Az első közvita

A nemzeti tanács-törvény kapcsán a megvalósult első közvita eredményei máig sem váltak hozzáférhetőkké. 2013. november 25. és december 17. közötti időszakra tették lehetővé, hogy az érintettek, s az törvény kapcsán véleménnyel bírók álláspontjukat egy, a minisztérium által rendszeresített űrlap segítségével megoszthassák a minisztérium által létrehozott, a törvény módosítására javaslatokat kidolgozni hivatott bizottsággal. Az igazságügyi minisztérium e dicséretes tevékenysége sem tudott a jelentőségének megfelelő figyelmet kivívni magának a nyilvánosságban. A közvitára bocsájtás idején került nyilvánosságra az Alkotmánybíróság egy másik döntése Vajdaság Autonóm Tartomány statútumával kapcsolatosan. A politikai küzdelemben nagyobb jelentőségű téma rövid idő alatt kiszorította a napirendről a közvitát. Arról egyedül egy, a román kisebbség nemzeti ünnepére időzített, protokollízü eseményen kívül nem sok minden derül ki a minisztérium honlapjáról. A közvita közérdeklődés hiányában gyakorlatilag elmaradt. Az úgy megmaradt a szakértők – jogtudorok és/vagy bevont kisebbségi politikus – belső ügyének. A nép ez ügyben – bár lett volna rá elvi lehetőség – nem tudott megnyilatkozni. Nem történt meg az sem, ami megtörténhetett volna.

A közvita kapcsán azonban – a bevont kisebbségi szakértők megnyilatkozásai alapján – utólag össze lehet rakni a folyamat egészét. A mozaikdarabokból az rajzolódik ki, hogy már 2013 nyarán folytak az egyeztetések. 2013. június 12-én Nikola Selaković igazságügyi miniszter felállított egy, a törvény módosítására javaslatot tenni hivatott, kb. 20 tagú különleges munkacsoportot. A munkacsoportot Gordana Stamenić államtitkár vezette. A törvény kapcsán javasolt szakértői változtatásokat annak rendje és módja szerint közzé is tették a közvita munkaanyagában. (Igaz csak szerb nyelven, ami egy, a kisebbségek helyzetét igen komoly mértékben meghatározó jogforrás jövőbeni alakulást illetően nem igazán elegáns megoldás.)

A törvény mintegy 140 szakaszából több mint hatvanat érintett a javaslat. Amit nem érint, azok a nemzeti tanácsok hatáskörei. (Az alkotmánybírósági döntés előtti állapotot tükrözte, de a döntésre lehetett is számítani, annak jellege „köztudott” volt.) A változások legnagyobb része a törvény szövegének pontosítását, érthetőbbé tételét szolgálja. A tizenkilenc szerbiai nemzeti tanács megválasztása, megalakulása és munkája során számtalan tapasztalat halmozódott fel. Ezekből kiderült, hogy a törvényes rendelkezések egy része hiányos, nem ad választ bizonyos életszerű kérdésekre, és nehezen értelmezhető. Ezeket próbálta rendezni a szakértői anyag. A törvény javasolt módosításairól a Magyar Nemzeti Tanács is tájékoztatott. Korhecz Tamás, a má-

sodik MNT elnöke, maga is bevont szakértőként, több megnyilatkozásában érintette a bizottság munkáját (de magát a dokumentumot az MNT se tette magyarul közzé). Ezekből az derül ki, hogy a munka főleg pontosító jellegű volt, a magyar közösség szempontjából nem érintett lényegi elemeket. (A hatáskör revíziója az Alkotmánybíróság hatásköre maradt.)

### 3.2.3. A második közvita

A 2017-es közvita már sokkal kisebb sajtófigyelem mellett zajlott. Amolyan szakértői belüggé vált, amelyről a nyilvánosságot legfeljebb, ha tájékoztatják, de az nem szerves része a folyamatnak. A kisebbségi megszólalók (magyarok, bunyevácok, horvátok) főleg a bürokratikus feladatok további burjánzását és a hivatalos dokumentumok többségi nyelven is történő 'legyártását' kifogásolták (az utóbbi két közösség esetében ez szimbolikus jelentőségű, hiszen megértési vonzatai ennek a kettősségnek nem igazán lehetnek). Igazán értékelni majd csak a törvénybe ténylegesen beépülő változások ismeretében és a vitaanyag nyilvánosságra hozatala mentén lehet majd a formálisan éppen csak lezárult eseménysort.

Közben kiépülni látszanak a nemzeti tanácsok működésével kapcsolatos anomáliák megtárgyalásának rendszeres fórumai: a tartományi képviselőház által életre hívott, a Vajdasági Kulturális Intézet (Zavod za kulturu Vojvodine) gondozásában megjelenő tematikus kiadványok – melyekből eddig kettő látott napvilágot –, a tartományi Ombudsmann Hivatal jelentései, illetve az egyes kisebbségek nemzeti tanácsai által megjelentetett tematikus szaklapok. E sorba illeszkedik az NGO-szféra egy vajdasági projektsorozata is. Az újvidéki Regionalizmus Központ (Centar za regionalizam) eddig négy tematikus kiadványt szentelt a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak. Kettő néhány kiválasztott nemzeti tanács munkájának visszatérő monitorozásával igyekszik rávilágítani az intézmény erősségeire és hiányosságaira, egy az anyaországgal rendelkező nemzeti kisebbségek és a szerb állam közötti kisebbségvédelmi szerződéseket mutatja be, s a legutóbbi pedig az ún. „kis létszámú” nemzeti kisebbségek problémáira világít rá.

## 4. A vajdasági magyar „politikum” kifogásai

Amíg a többségi társadalom „soknak” (az államiságot megkérdőjelező, a főhatalmat kikezdő, a szuverenitást viszonylagossá silányító) intézményi keretként élte meg a nemzeti tanács törvény kínálta intézményes lehetőségeket, addig a kisebbségek – nem meglepő módon – kevesellték azt. A vajdasági

magyarságnak a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) által képviselt részétől jobbra helyezkedő, kis pártokra oszlott jobbszárnya minden lehetőséget megragadott, hogy – túl az MNT testületének 3/4-ét alkotó VMSZ politizálási módszereinek a bírálátán – a nemzeti tanácsok kapcsán létrejött keret iránti elégedetlenségnek is hangot adjon. A domináns párttól ideológiaiilag balra helyezkedő, részben többségi, illetve regionális pártok színeiben politizáló, részben független értelmiségiként magát megjelenítő véleményformáló köteg ezzel szemben inkább az intézmény „diktatórikus” működtetését tematizálta a megnyilatkozásai során.

#### *4.1. A magyar politikai pártok kifogásai*

A magyarságon belüli vita intézményi dimenziója a korábbi autonómiakonceptciókra mutat vissza. Az érvek a 2008-as választások előtti (még a törvény magalkotását megelőzően létrejött) kompromisszumos autonómiadokumentumnak a perszonális autonómián túlmutató fejezetire hivatkoznak. Ezek a felvetések már a többségi intézménykritikáknak a kormány által történő politikai napirendre kerülése előtt is jelen voltak (vö. Négy párti állásfoglalás, 2011). Központi elemük, hogy a VMSZ és a szerb többségi hatalom (ekkor ez még a Demokrata Párt [DP] által vezetett, 2008 és 2012 között kormányon lévő koalíciót jelölte) alkalmi háttérkompromisszumai nyomán a VMSZ nem állt ki – nem harcolt eléggé – a „történelmi” magyar pártok által közösen kitűzött, de még meg nem valósult autonómiaelemekért (azonkon belül is a területi autonómiáért). Ennek az érvelésnek az igazságtartalmát nehéz elvitatni. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy az adott politikai helyzetben a VMSZ-nek nem volt rövidtávú érdeke a kérdéskör napirenden tartása. Lévéen az „szerb” hatáskörbe tartozó – a politikai intézmények ki és átalakítása minimum parlamenti többséget igényel, de minősített esetben a kétharmados támogatás is szükséges az elfogadásához –, a kisebbségi igény pusztá bejelentésétől létre nem jövő megoldási opció. Azt azonban nem állítom, hogy a párt jól sáfarkodott a kínálkozó lehetőségekkel.

Ez a „kettős szintéren zajló játszma” a VMSZ és a DP között egy sajátos, vesztes-vesztes kimenetelű eredményre vezetett: A VMSZ ugyan megtartotta a magyar kisebbségen belüli dominanciáját, de a köztársasági, s a számára ennél is fontosabb tartományi szintéren meginogtak a pozíciói. Eközben a DP aránylag sikeresen erodálta – hódította el – a magyar szavazók VMSZ-től balra található részét, ám – a jelenleg vizsgált viszonylathoz képest külső körülmények miatt – kiszorult a köztársasági hatalomból, s a tartományi pozíciói is – egy a nemzeti tanácsokat vizsgáló alkotmánybíróági processzussal

párhuzamos, de a döntés tekintetében azt megelőző folyamat következtében – erősen megkérdőjeleződtek, hogy a hatalom elvesztését követő belső polarizációról most ne is beszéljünk.

#### *4.2. A magyar szakértelmiségek kifogásai*

A magyar nyilvánosság másik végletét a „szakértők” és értelmiségiek intézményt célzó kritikája jeleníti meg. A magyar kisebbség baloldalhoz kötődő ágensei közül itt most nem foglalkozom részletesebben a „kasszák népével”, azokkal a többségi pártokhoz csapódó szakértelmiségekkel, akik a nagy társadalmi ellátó rendszerek magyar tagjaiként vonódtak be a politikába. A médiában az ő hangjuk amúgy is jóval halkabb volt, ha megjelentek egyáltalán. Sokkal érdekesebb jelenség volt a pártot nem formáló baloldali értelmiség nyomásgyakorlási kísérlete.

A „szakértők és egyéb független autoritások” a társdalom meggyőzése, és saját a politikai intézmények kiépültsége következtében egyre kevésbé érvényesülő befolyásának megmentése céljából amolyan társadalmi mozgalmat szerveztek, amely Napló Kör<sup>9</sup> néven a 2012-es választásokra aktivizálódott igazán. A mozgalmi jelleg önmagában dicséretes volt. A benne egymásra tált aktorok azonban a vajdasági magyar nyilvánosság hagyományos szimp-tómáitól szenvedtek: önmaguk sem voltak képesek megfelelni a kritika alá vont cselekvők iránt támasztott elvárásoknak. Ráadásul a 2012-es választási kampány során sikeresen kompromittálta őket a közben megbukott kormánykoalíció vezető formációjához kötődő egyik szerbiai médiavállalkozás: a kampány idejére hétvégi anyanyelvi mellékletet biztosított számukra az amúgy szerb nyelvű, több regionális verzióban megjelenő Blic napilap. A politika bulvárlapba való betagozódása, majd a bukott választási ütközetet követő megszűnése az Édes Otthon néven egzisztáló, utólag immár bizonyosan kampánymellékletnek nem oszlatta el a kisebbségi közösség szemében a magukat függetlenként aposztrofáló véleményvezérek pártatlanságával kapcsolatos előzetes kételyeket: a vélemények sokszínűségének bemutatása – nem kicsit – féloldalásra sikeredett. Ennek két értelmezése lehet: szakértőink számára a középtől csak balra létezik érzékelhető értelmes érvelés. Vagy nem sikerült az ellenfeleken korábban az alternatív fórumok rendszeresen számon kért pluralizmus gyakorlatba történő átültetése. Tájékoztatni tájékoztattak ugyan a többi szereplő kampánytevékenységéről is, de azokat értelmezni csak a saját nézőpontjukból tudták/voltak hajlandók.

<sup>9</sup> Tevékenységük a [www.naplo.org](http://www.naplo.org) weblapon is követhető.

Ez azonban túlmutat az önjelölt független szakértők kritikai potenciálján: az egész vajdaság magyar közösség politikai kultúráját alapjaiban meghatározó jelenség. A leginkább az ad okot az aggodalomra, hogy – kisebb részben a politikai kihívók, s nagyobb részben az apolitikus bírálók – sem tudnak felmutatni az uralkodó eljárásokat kiváltani képes alternatívákat – a tettek mezején! A nagy értelmiségi összehorolások és az időről időre meghirdetett, ám hamvukba holt pártközi együttműködések eleddig mindig ugyanazokon az anomáliákon futottak zátonyra. Azt sem tudták „kiküszöbölni”, ami miatt létrejöttek. (A jelszavak szintjén, s a teljesség igénye nélkül: a hitelesség hiánya, az együttműködésre való képtelenség, a stratégia cselekvés [: a partner rövid távú érdekek miatti kijátszása], amit amúgy az alkalmi „diktátor” terhére szokás felróni).

A demokratikus választások fő szabálya – függetlenül attól, hogy azok a politikai aréna normál, vagy kisebbségsspecifikus színterein játszódnak –, hogy a legtöbb szavazatot kapott elképzelés, illetve az azt megjelenítő szervezet dominálja az adott (általában négy, bár a szerbiai normál aréna „szokásrendje szerint” inkább két évben) a döntések meghozatalát. Aki nem indul, az ezt igazán nem lehet képes befolyásolni. A politikán kívüli érdekeket is meg lehet jeleníteni, de ahhoz, hogy azok érdemben beépülhessenek a megvalósítható döntési alternatívák közzé, más – az eddigi „hagyományainktól” alapjaiban eltérő módon – kellene artikulálódniuk. Ahhoz meg a maitól nagyon eltérő politikai kultúrára lenne szükség.

### ***5. A (vajdasági) kisebbségek kifogásai***

A kisebbségek nemzeti tanácsokkal kapcsolatos megnyilvánulásainak egyik visszatérő megállapítása, hogy az intézmény maga egy közösség – jelesül a magyar – igényeire lett szabva. Ezt a minden alaptól nem mentes, olykor szinte vádként megfogalmazódó megállapítást azonban dekontextualizálva, az intézmény létrejöttének politikatörténeti körülményeiről megfedkezve vetik általában fel. Az tagadhatatlan, hogy a magyar közösség prominensei maguk is jelentős szerepet játszottak a nemzeti tanácsoknak mint kisebbségpolitikai intézménynek a kialakulásánál. Az azonban egyértelműnek látszik az ő megnyilatkozásaikból is, hogy az intézmény tényleges formája korántsem olyan lett, amilyennek azt ők megálmodták. Mindez csak azt jelenti, hogy az egyes kisebbségpolitikai intézmények máig nem az ún. kisebbségpolitikai tervezés (kisebbségmérnökség) eredményeként állnak fel, hanem esetleges, a pillanatnyi politikai szituációnak (érdekérvényesítés – engedmények és/vagy zsarolások – következtében létrejött napi politikai kompromisszumok) eredményeként lesznek azzá, amivé. Ilyetén nem légből kapott az a

benyomása a nem magyar közösségeknek, hogy az intézmény működtetéséhez kapcsolódó törvényi előírások az ún. nagy közösségeknek (magyarok, bosnyákok) látszanak kedvezni, s a kisebbek számára felesleges, nem egyszer teljesíthetetlen feladatokat látnak elő. Egy csapdahelyzet manifesztálódik ebben: Az ún. politikailag releváns kisebbségek számára a területi autonómia helyett felkínált megoldás a nemzeti tanácsok szerbiai formája. (Amivel e kisebbségi közösségek belső ellenzéke igazán soha nem elégszik meg.) A már megszerzett politikai pozíciók védelmének oltárán (szövetséges rendszerek, közigazgatási posztok betöltése, redistribúciós források feletti közvetett vagy közvetlen rendelkezés) áldoztatnak fel az általános kisebbségi célok. Mindközben az akár demográfiai/létszámbéli, akár geopolitikai okokból kedvezőtlenebb politikai és szociológiai helyzetben lévő sorstársak tehetetlenségét érzik az egyenlőség nevében rajtuk is számon kért törvényi előírásokat.

Egy másik visszatérő vádpont a nemzeti tanácsok kisebbségpolitikai színterének a túlpolitizáltsága. Ez egy olyan, a jelen írás keretein túlmutató félígazság, amely külön tanulmányt igényel. Politikaelméleti szempontból ugyanis tarthatatlan a kisebbségpolitika egyik elemének a depolitizálását követelő általános igény. Az azonban tényleg szimptomatikus, hogy ezt az új politikai színteret, lett légyen az mégoly másod/sokadlagos és pótlékjellegű kitüremkedése a politikai játszmák megvívásának, miként próbálják meg a saját befolyásuk alá vonni az egyes – elvben más színtéren dominálni rendelt – politikai szereplők és szervezetek.

A harmadik problémakör az egyes konkrét kisebbségi közösségek sajátosságainak figyelmen kívül hagyása. Itt arra kell gondolni, hogy mennyiben lehet képes egy-egy konkrét, történetileg kialakult és törvényileg szabályozott eszköz minden közösség egyedi/sajátos igényeinek a kielégítésére. Én ebben egy olyan „rigiditás” kérdéskört látok megnyilvánulni, amely a történetiség szerint alulról megfogalmazódó felvetéseket elméletileg sem lehet képes kezelni. A „háló” (a kisebbségpolitikai intézmények) megtervezésének a megfelelő szintre való delegálásával lehetne csak kiküszöbölni ezt a problémát. Ám ettől még az ún. demokratikus és intézmények tekintetében is fejlett nyugati példákat illetően sem alakult ki minden közösség számára megfelelő, követhető megoldás.

## ***6. Az intézményben megbúvó lehetőségekről***

A nemzeti tanácsok a törvényi szabályozást megelőzően (az első MNT működésének idején) s a törvény első módosítását és kibővítést megelőző keretek között (a második MNT idején) túlnyomórészt ún. szakpolitikai feladatokat

láttak el. Nem akarok most belebocsátkozni a szakpolitikák megvalósítása kapcsán a vajdasági magyar médiában nyilvánosságot kapott elképzelések hiányosságainak a tárgyalásába. A szakpolitika/közpolitika külön szakma (Gajduscheck–Hajnal 2010, 30–58). Ráadásul relatíve jól számon is lehet(ne) kérni az eredményeit, de maga a megvalósítás folyamata is kidolgozott nemzetközi standardok mellett ellenőrizhető. Ennek igényét kevésbé látom körvonalazódni a mi kis diskurzusterünkben. Annál inkább a célok jogosságának, megfelelőségének az elvitatását. Ez azonban nem politikatudományi feladat.

Ez maga a politika. A politics, a pártok/elképzelések versenyének a része, aminek a „megalapozottságát” csak választásokon lehet, a megszerzett szavazatok tükrében megítélni. Ami ezen túlmutathatna, az a média mint médium és a közpolitika (a nemzeti tanácsok) egy komplexebb együttműködése: Abból kellene kiindulnunk, hogy milyennek is illenők lennie egy közösség médiájának. Illetve, hogy mi a média szerepe a közvélemény és közpolitika alakításában? A médiát divat ma x-edik hatalmi ágként feltüntetni. (Az x aszerint nyeri el értékét, hogy egy-egy adott társadalom miként tagolódik professzionális részrendszerekre: elnöki vagy parlamenti rendszer, van-e alkotmánybírósága stb.) Ez a megközelítés nem jár túl messze a valóságtól. Ám az a felfogás, amely a médiát a politika önelvű és önálló ellensúlyaként fogja fel, több mint naiv. Illuzórikus. A média és a politika kapcsolata, s illetően a sajtószabadság kérdése napjainkban is kulcsfontosságú, ám korántsem azokon az alapokon áll, amilyenekre a honi médiaviszonyokat bírálók állítani szokták. A média nem a politika ellenpólusa és nem is annak elvtelen kiszolgálója (bár ezt, ha az általuk favorizált oldal van éppen hatalmon, sokan nem veszik igazán zokon, miközben fordított esetben ugyanők a lehangosabb tiltakozók). Sok mindent el lehet mondani a vajdasági magyar közállapotokról. Azon belül a sajtó helyzetéről is. Ám, hogy nem lenne többarcú (plurális), sok tekintetben szabad, és a körülményekhez képest független azt kijelenteni, s nem csituló hévvel, meggyőződéssel képviselni sokkal inkább ízlés, semmint tényítélet kérdése. Véleményem szerint sokkal nagyobb lehetőségünk van a kisebbségi helyzet releváns elemeinek kitárgyalásával foglalkozó nyilvánosság működtetésére, semmint azt a médiáról szóló megnyilatkozások sugallják. És amennyire mi magunk is tesszük. Azt azonban magam sem vitatom, hogy más a szereplehetősége egy, a médiából és egy, a médiáért élő „közgondolkodónak”. Ám ezt a két, markánsan elkülönülő pozíciót nemcsak az ellentábor tekintetében lenne illő szem előtt tartani vitáink folytatása során...

Nem szabadna megfedkezni arról, hogy a nemzeti tanácsok intézménye Szerbiában azért jött létre, hogy a többségi elvű döntéshozatal strukturális hiányosságait – a kultúra, az oktatás, a média és a nyelvhasználat terén –

enyhítse. A politika a mindenkire kötelező döntések meghozatala. Se több, se kevesebb. Innovatív akkor lesz, ha a többségi elv – számunkra egyértelmű és naponta megtapasztalt – strukturális ellentmondásain felül próbál emelkedni. Ennek azonban az az egyik előfeltétele, hogy nem próbál meg erőszakosan lenyomni döntéseket az érintettek torkán. Egy másik, hogy az éppen „ellenzékben” lévő álláspontok képviselői is érvényesnek tekintik a meghozott döntéseket. Ezeket nem lesz könnyű elérni. Amiben biztos vagyok: egy szabad, független és aktív részvételre sarkalló média közreműködése nélkül garantáltan nem fog sikerülni.

### ***7. Kitörési pontok a nemzeti tanácsok és a Vajdaság viszonyulásának kutatásánál***

Máig uralkodó nézet, hogy a Vajdaság szignifikánsan más, mint Szerbia egyéb területi egységei: nem csak különálló történettel, de saját(os) identitással is rendelkezik. A Vajdaság és Szerbia jelenkori helyzetét a látszólagos geopolitikai eldöntetlenség (Európai Unió vs. Új Eurázsia) határozza meg.

A vizsgálat szintjét, a Vajdaság kialakulásának idiografikus (történeti) leírásán túl, három szinten lehetne elvégezni a politikatudomány klasszikus háromszögét véve alapul:

1. Az polity szintjén, hogy az egyes időszakokban voltak-e, s ha igen mi jellemezte a regionális szintű (vajdasági) intézményeket.
2. A politikai szinterei kapcsán (politics), hogy mely pártok, mozgalmak programjában jelent meg a Vajdaságproblematika. Azok területi vagy/és etnikai színezetben jelentek-e meg. Volt-e egy-egy vizsgált időszakban regionális szintér vagy csak a központi, illetve a helyi politizálás szinterein tematizálódtak a Vajdasággal kapcsolatos kérdések.
3. A harmadik elem a szakpolitikák, a policy szintje. Itt azt lenne fontos kimutatni, hogy milyen megfontolásokból hoztak létre a Vajdaság földrajzi területére vonatkozó szakpolitikai döntéseket.

A Vajdaság elkülönültségét etnikai sokszínűségével magyarázni ma már egyre kevésbé védhető álláspont. Az intézmények szintjén ezt az elkülönülést az egyes korok autonómiát megtestesítő politikai (képviseleti/döntéshozatali/redisztribúciós) testületei és azok társadalmi elfogadottsága jelenítheti meg. A szakpolitikák eredményességét pedig az involváció (a belevonódottság) képes mérni.

A tartományi intézményrendszer elfogadottságát illetően legitimációs indexet lehetne generálni a tartományi, az országos és a helyi választói aktivitás viszonyszámainak összehasonlítása kapcsán. (Itt fókuszban a tarto-

mányi szint állna, s annak eltérése a helyi és az országos szinttől mutatja meg a legitimáció fokát.) Ezt kiegészítendő az etnikai sokszínűség teorematikáját megmutató kisebbségi aktivitásokat is kívánatos lenne bemutatni (ilyen vizsgálatokat Léphaft Áron végzett a közelmúltban) és összevetni ma az érdeklődés fókuszában álló szerbiai intézményi sajátosság, a nemzeti tanácsok legitimációs mutatóival. Ezt nagyban segíti, hogy a nemzeti tanácsokat egy előzetes feliratkozás (lista/névjegyzék) alapján választják meg, ahol a kisebbségi népcsoportok az utolsó népszámlálás (-20%) felének elérése esetén közvetlenül, azt el nem érve közvetett módon (elektorok útján) választja meg a saját perszonális/kulturális autonómiájának testületét. Ezek az arányszámok az egyes kisebbségek involváltságát is megmutatják, ugyanakkor csak a közösség kisebbségi státusának (reziduális/releváns) figyelembe vétele mellett értelmezendők.

A politika így megkettőzött tartományi színterén (az ún. történelmi kisebbségek – bunyevácok, horvátok, németek, magyarok, szlovákok, ruszinok – szinte csak a tartomány területén élnek) a választási aktivitások mellett az etnikai és a regionális pártrendszerek sokszínűségéből is következtetések vonhatóak le. (Abból már ki lehet indulni, hogy a reziduális kisebbségek eleve nagyobb eséllyel lesznek a regionális pártok támogatói, semmint, hogy önálló etnikai pártokat indítsanak.)

Egy újabb közvetett mutató a szakpolitikák szemléltetését célozhatná és az elköltött források mérlegösszefüggésére épülhetne. Minden nemzeti tanács köteles éves pénzügyi beszámolót készíteni a munkájáról, ahol a forrásai (támogatók szerint) és a kiadásai (támogatott tevékenységek szerint) jól nyomon követhetők. Itt segítségül hívva Luhmann jóléti állam vs. szociális állam elméleti megkülönböztetését (Luhmann 2011), be lehet mutatni – a forgóeszköz/befektetett eszköz finanszírozási stratégiái analógiájára – hogy az egyes közösségek mekkora arányban és milyen forrásból költenek a kisebbségi létből fakadó hátrányaik enyhítésére (szociális állam) és mekkora arányban identitásuk megőrzésére, felmutatására (jóléti állam). Ugyanezen forráselemzés értelmesen elvégezhető a tartományi titkárságok költségvetését illetően is.

Ezek a másodlagos mutatók segíthetnek alátámasztani azokat a klasszikus kvantitatív módszertanra épülő diskurzuselemzéseket, amelyek a regionalizmus vs. unitarizmus és a kelet vs. nyugat kapcsán a Vajdaság által konstituált politikai nyilvánosság (nyelvileg és térszerkezetben egyaránt elkülönülő, de egymásra hatással bíró) különbözőségének mértékét és sajátosságait hivatottak megragadni. Mert igazán tudományos képet a nemzeti tanácsok által betöltött intézményes funkciók teljesüléséről csak egy ilyen, empirikus elemzéseket is szisztematikusan felvonultató kutatás tükrében alkothatnánk. Ezek

hiányában kénytelenek vagyunk a politikai elméletek redukcióit leleplező diskurzuselemzésekre támaszkodva – tükör által homályosan – alkotni egy-egy ideiglenes és legfeljebb csak beszédmódjában tudományos képet alkotni vizsgálatunk tárgyáról.

### *Irodalomjegyzék*

- Biber, Florian (2008): Minority participation and political parties. In: Biber Florian (ed.): Political Parties and Minority Participation. Skoplje: Friedrich Ebert Stiftung-office Macedonia.
- Bozóki Antal (2017): El kell utasítani a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény javasolt módosításait! Forrás: <http://delhir.info/2017/12/14/el-kell-utasitani-nemzeti-kisebbségek-nemzeti-tanacsairol-szolo-torveny-javasolt/> (Letöltve: 2017.12.15.)
- Bozsó Péter–Pap Tibor (2014): A 23. fejezet misztériuma. Szerbia EU-csatlakozási törekvéseinek kisebbségpolitikai dimenziói. In: Reményi Péter (szerk.): Állam és nemzetépítés a Nyugat-Balkánon. Meditterán és Balkán Fórum Különszám. 133–146.
- Cseresnyés Ferenc (2013): Politikai Színterek. Pécs: Publikon Kiadó.
- Dobos Edgár (2017): Választások és személyi elvű autonómiák. Regio 3: 203–230.
- Gajduschek György–Hajnal György (2010): Közpolitika – A gyakorlat elmélete, az elmélet gyakorlata. Budapest: HVG–Orac.
- Gajić, Aleksandar (2007): Manjinska zaštita u novom Ustavu Srbije. In: Lakićević, Dragan D. (ed.): Srbija i Evropa. Beograd: Institut za evropske studije. 55–68.
- Győri Szabó Róbert (2006): Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Budapest: Osiris Kiadó.
- Janjić, Dušan (2009): Ideologijapolitika i nasilje. Kriza nacionalnog identiteta i etnički sukobi. Beograd: Hesperiaiedu.
- Jovanović, A. Miodrag (2004): Kulturna prava u multikulturalnim zajednicama. Beograd: Službeni glasnik.
- Korhecz Tamás (2009): Otthonteremtés a szülőföldön. Újvidék: Forum Könyvkiadó.
- Korhecz Tamás (2014): A nemzeti kisebbségek autonómiájának korlátai a szerbiai alkotmánybíróság olvasatában. Létünk 44 (különszám): 50–64.
- Korhecz Tamás (2017): Autonómiák és regionális modellek Európában. In: Szakács Ildikó Réka (szerk.): Nemzetpolitikai ismeretek. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi és Regionális

- Tanulmányok Intézete. 145–189.
- Kovács Péter (1995): Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Budapest: Osiris.
- Luhmann, Niklas (2000): Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2011): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: OLZOG.
- Marko, Joseph (1994): Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich. Bécs–Köln–Grác: Böhlau.
- Mátyus Ákos (2011): Vajdasági magyar pártok 1990 után. Közép-európai Közlemények. 14–15: 231–239.
- Merkel, Wolfgang (szer.) (2003): Defekte Demokratie – Theorie. Opladen: Leske+Budrich.
- Merkel, Wolfgang (2006): Defekte Demokratie – Regionalanalysen. Opladen: Leske+Budrich.
- Merkel, Wolfgang (2007): Gegen alle Theorie? – Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. Politische Vierteljahresschrift. 3: 413–433.
- Mohring, Katharina (2015): Der sichtbare und unsichtbare Raum der Massenmedien. In: Goetze, Pascal–Lippuner, Roland–Wirths, Johannes (2015) (eds.): Konstruktion und Kontrolle – Zur Raumordnung sozialer Systeme. Wiesbaden: Springer VH. 75–97.
- Nagy Károly (2001): A kisebbségek jogi helyzetének szabályozása egyes európai alkotmányokban. In: Bodnár László (szerk.): EU-csatlakozás és alkotmányozás II. Szeged: SZTE-ÁJK. 163–207.
- Négyparti állásfoglalás (2011): Módosítani a nemzeti tanácsokról szóló törvényt. Magyar Szó, 2011. november 21. Forrás: <https://www.vajma.info/cikk/kozlemenyek/1203/Negyparti-allasfoglalas-Modositani-a-nemzeti-tanacsokrol-szolo-torvenyt.html> (Letöltve: 2018.05.12.)
- NPKI: A szerbiai alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte a nemzeti tanácsi törvény több szakaszát.
- Pap Tibor – Sarnyai Csaba Máté (2012): A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában. De iurisprudentia et iure publico. Forrás: [www.dieip.hu/2012/3](http://www.dieip.hu/2012/3) (Letöltve: 2018.05.12.)
- Schütz, Alfred – Luckmann, Thomas (1984): Az életvilág struktúrái. In: Hernádi Miklós (szerk.): Fenomenológia a társadalomtudományokban. Budapest: Gondolat. 269–320.
- Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól. Szerbia és Montenegró Államszövetségének Hivatalos Közlönye, 11/2002. Forrás: <http://www.vajma.info/docs/torveny-a-nemzeti-kisebbssegek-jogainak-es-szabadsag->

jogainak-vedelmerol.doc (Letöltve: 2018.01.27.)

Ustavni Sud: Pojedine odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina nisu u saglasnosti sa Ustavom. Forrás: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88-101942/pojedine-odredbe-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina-nisu-u-saglasnosti-sa-ustavom> (Letöltve: 2018.01.27.)

VAJMA.INFO: Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól. Forrás: [https://www.vajma.info/docs/torveny\\_nemzeti\\_kisebbssegek\\_n\\_t.pdf](https://www.vajma.info/docs/torveny_nemzeti_kisebbssegek_n_t.pdf) (Letöltve: 2018.01.27.)

Váradi Tibor (2016): Kulturena različitost i pravna relevantnost kulturne različitosti. In: Stanović, Vojislav–Bašić, Goran (szerk.): Stanje i perspektive multikulturalizma u Srbiji i država regiona. Beograd: SANU–Institut društvenih nauka.

Vizi Balázs (2013): Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek. Budapest: L'Harmattan.