

FEDERICA PRINA*

A nemzeti kulturális autonómia egy többszemzetiségű államszövetségben: Oroszország helyzete

Jelen tanulmány az oroszországi, nem területi autonómia jellemzőit mutatja be¹, valamint azt, hogy miként is valósul ez meg a sokféleség kezelésének területi elrendezésével párhuzamosan. Bemutatja, hogy a nemzeti kulturális autonómia (NKA) oroszországi rendszere miként formálódott a szovjet időszakban kialakított etnikai-területi föderalizmus köré, amely az NKA számára kiindulási alapot is képezett. A tanulmány amellet érvel, hogy az oroszországi NKA rendszer igazodott azokhoz a társadalmi-politikai intézményekhez – mind a szovjet intézményi örökséghez, mind pedig a Putyin vezetése alatti, jelenlegi, az autoriter berendezkedéshez közelítő politikai rendszerhez –, amelyekben a civil társadalmi aktivizmus lehetőségei korlátozottak.² Ennek következtében azok a szervezetek, amely a nemzeti kulturális autonómiák oroszországi rendszerét alkotják, a politikai közösség periferiáján maradnak: meggátolják őket a politikai folyamatokban való közvetlen részvételben, valamint, a legtöbb esetben, az őket érintő döntések meghozatalában is. Másrészt, kutatásaink feltárnak egy olyan szerepet a számukra – azoknak a korlátozó strukturális feltételeknek az ellenére, amelyekben létrejöttek –, hogy a nemzeti kulturális autonómiák olyan tevékenységeket végeznek, melyek

* A szerző politológus, Oroszország és kisebbségjogi szakértő, a Glasgow-i Egyetem kutatója. E-mail: fprina12@gmail.com.

¹ A középpontban a nemzeti kulturális autonómiák állnak, azonban több megállapítás mind ezekre, mind a népi kongresszusokra is vonatkozik. A szövegben jelzem, amikor ez az eset áll fenn.

² Lásd pl. Leah Gilbert, 'Crowding Out Civil Society: State Management of Social Organisations in Putin's Russia', *Europe-Asia Studies* 68, no. 9 (2016): 1553–78.

támogatják a kisebbségi nyelveket és kultúrát, valamint fontos társadalmi feladatokat is ellátnak. Egy élénk közösségi réteg részét képezik, melyek az állami szervekkel párhuzamosan, és velük némileg együttműködve, léteznek. Állandóak, és alkalmazkodóképességük lehetővé teszi, hogy a kisebbségi érdekek számára kedvező tevékenységeket végezzenek, különösképpen helyi szinten. A legtöbb effajta folyamat informális és esetenként változik: a helyi körülményektől, az NKA szervezetén belül tevékenykedő, valamint a folyamatban részt vevő hivatalos személyektől is függ.

Az oroszországi nemzeti-kulturális autonómia háttere

Az orosz kontextus, melybe a nemzeti kulturális autonómia az 1990-es években be lett ágyazva, nagyon sajátos. Oroszország jellemzője a rendkívül sokszínű és nagyszámú lakosság, valamint történetileg kialakult etnikai-területi föderalizmus. Ami a sokszínűséget illeti, Oroszországról egyértelműen kijelenthető, hogy többnemzetiségű, többnyelvű, és különböző vallási felekezetekkel rendelkező ország. A 2010-es népszámlálási adatok alapján a lakosság 19,1%-a vallotta magát nem orosz nemzetiségűnek. Az adatok 193 kisebbségi csoportot és alcsoportot sorolnak fel, amelyből a legszámosabb a tatárok közössége (ők teszik ki a lakosság 3,87%-át), ez után következnek az ukránok (1,4%), a baskírok (1,15%), a csuasok (1,05%) és a csecsenek (1,04%).³ Emellett a szovjet időszakban a nem területi alapon működő autonómia az etnikai-területi föderalizmussal egyidejűleg létezett. A szovjet nemzetiségi politika bizonyos jogosítványokat 'átruházott' a fő etnikai csoportok számára, ami etnikai alapon létrejövő területi képződményeket eredményezett, elsősorban a Szovjetunió köztársaságainak (mint az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság), valamint önálló, autonóm köztársaságok (mint az Autonóm Tatar Szovjet Szocialista Köztársaság) létrejöttét. Ez által közvetlen kapcsolat alakult ki az etnicitás és a terület között, azonban az etnikai

³ 2010. évi népszámlálási adatok, elérhető: http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-inform.php. A népszámlálás az oroszoknál 169 nyelvet regisztrált (az adatgyűjtés 'az Orosz Föderáció lakossága által beszélt nyelvekkel' összefüggésében történt); lásd 2010. évi népszámlálás, IV. rész, 5. szakasz.

csoportok többsége – kis számuk és elszórtságuk miatt – nem volt meghatározott területhez kapcsolva.⁴ Mivel a Szovjetunió felbomlásakor a korábbi köztársaságok önálló államokká váltak, az újonnan megalakult Orosz Föderációban az etnikumok közötti kapcsolatok továbbra is problematikusnak bizonyultak. Aggodalmakra adott okot, hogy az területi elosztásból kimaradó etnikai csoportok regionális autonómiára irányuló, végeláthatatlan követelésekkel lépnek majd fel. Félelmet keltett az is, hogy a létező önálló területek – különösképpen a gazdag, nyersanyagokban bővelkedő köztársaságok, mint például Tatár föld⁵ – nagyobb mértékben akarnak majd érvényesülni, beleértve az elszakadásra való igényt is (akárcsak Csecsenföld esetében). Így a nemzeti kulturális autonómia különös jelentőségre tett szert, mint a kisebbségi érdekek területtel nem összefüggő, személyi elvű megtestesítője, lecsillapítva a politikai instabilitással és területi töredezettséggel kapcsolatos félelmeket.⁶

A nemzeti kulturális autonómiáról szóló szövetségi törvény (NKA törvény)⁷ 1996-ban került elfogadásra. A nemzeti kulturális autonómia koncepciója Karl Renner és Otto Bauer munkásságára

⁴ Cristiano Codagnone and Vassily Filippov, 'Equity, Exit and National Identity in a Multicultural Federation: The "Multicultural Constitutional Patriotism" Project in Russia', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26, no. 2 (2000): 263–88, 266.

⁵ Más régiók etnikai csoportjaival összehasonlítva, a Tatár földön élő tatárok mind pénzügyi, mind demográfiai szempontból erős pozícióban vannak, azért is, mert a Tatár Köztársaságon belül számbeli többséget képeznek. .

⁶ A nemzeti kulturális autonómia bevezetése az 1990-es években nem volt teljes újdonság Oroszországban: bizonyos kísérletek már történtek a bolsevik hatalomátvételt megelőzően is. Lásd I.V. Nam, *Kul'turno-Natsional'naya Avtonomiya v Istorii Rossii: Dokumental'naya Antologiya, Sibir'* [Cultural-National Autonomy in the History of Russia: An Antology, Siberia], 1917-1920. Vol. I. (Tomsk: TGU, 1998). Az autonómia bevezetéséről lásd Alexander Osipov, *Natsionalno-Kulturnaya Avtonomiya: Idei, Resheniya, Instituty* [National Cultural Autonomy: Ideas, Decisions, Institutions] (St. Petersburg: Centre for Independent Sociological Research, 2004). Azokat az etnikai csoportokat, amelyek rendelkeztek területi formációkkal, a szovjet időszak alatt "tituláris nemzetiségeknek" nevezték.

⁷ A nemzeti kulturális autonómiáról szóló törvény, 74-FZ, 1996. június 17. 2016-ig a törvény tízszer került módosításra. A törvény szövege (orosz nyelven) és módosításai elérhetőek: <http://base.garant.ru/135765/>

vezethető vissza.⁸ Ez az általános közigazgatás szféráinak (beleértve az államot mint egészet és annak nemzeteit) és a kulturális ügyeknek a szétválasztását tervezte el az egyes nemzetek esetében. A modell keretében az általános közigazgatás a központi intézményekhez lett volna telepítve (a különböző etnikai csoportok beleszólásával), míg a nemzeti/kulturális ügyek tekintetében az egyes nemzetek tagjainak kizárólagos szuverenitásuk lett volna, és ezek a kompetenciák az államtól a nemzeti tanácsokhoz kerültek volna. Ez az önrendelkezésnek egy kulturális formájához, a kisebbségi nyelvek széleskörű helyi használatához vezetett volna a nemzeti öngazgató testületek hivatali nyelveiként. A közösségek rendelkeztek volna mindazon pénzügyi eszközökkel is, amelyek birtokában, a helyi nyelveken fenntartották volna az intézményeiket és az iskoláikat. A nemzeti tanácsok képviselőit nemzeti regiszterek alapján, demokratikusan választották volna meg.

Az oroszországi rendszer egy vertikálisan integrált intézményhálózatot hozott létre helyi, regionális és államközi szinten. Az 1990-es évektől számos szervezett lett nemzeti kulturális autonómiaként regisztrálva: az orosz kormányinformációk szerint 2015 szeptemberében ez 1183 Oroszországban bejegyzett nemzeti kulturális autonómiát jelentett.⁹ Ezzel együtt az orosz rendszer nagyban eltért a kezdeti kulturális autonómia elmélettől abban az értelemben, hogy az orosz kulturális autonómiák döntéshozatali szempontból jobban hasonlítanak a nem kormányzati szervezetekhez és kulturális központokhoz, mint az autonómiával rendelkező önkormányzati szervezetekhez a kisebbségi kultúrák és nyelvek vonatkozásában. Annak ellenére, hogy a kisebbséghez tartozók a nemzeti kulturális autonómiák tömkelegét hozták létre, kevés próbálkozás volt az orosz állam részéről a törvény végrehajtására, tekintetbe véve számos előírás deklaratív jellegét, és a különböző

⁸ Az elméleti háttér összefoglalását lásd David J. Smith bevezető tanulmányában, jelen számban. Lásd még Karl Renner, 'State and Nation', in *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, ed. Ephraim Nimni (London: Routledge, 2005), 15–47.; és Otto Bauer, in. *The Question of Nationalities and Social Democracy*. (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000).

⁹ Az Oroszországi Föderáció által (az Európa Tanácshoz) benyújtott (2016. december 20-án kézhez kapott) negyedik jelentés, az Európa Tanács keretgyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről, 25. cikk, 2. bekezdése alapján ACFC/SR/IV(2016)006, 76. §.

szintű kormányzati szervek számára megfogalmazott kötelezettségek hiányát a törvényben.¹⁰ Ennek következtében, a kritikák szerint a kulturális autonómiák eredménytelenek, hatástalanok voltak.¹¹ Ennek ellenére tovább működtek, sőt, újabb nemzeti kulturális autonómiákat hoztak létre.¹²

Az orosz nem területi alapú autonómia rendszere szintén magában foglalja a ‘népi kongresszusokat’, egy újabb képviseleti intézményt, amely a kulturális autonómiák mellett (és időnként ezzel közösen) működik. A népi kongresszusok etnikai alapon szerveződő képviseleti gyűlések, melyek a 20. század első felében jöttek létre, megelőzve a kulturális autonómiákat.¹³ Az autonómiák és a népi kongresszusok közötti lényegi különbség, hogy az nemzeti kulturális autonómiák a kulturális autonómia törvény alapján kerülnek bejegyzésre, és az említett törvény alapján az adott etnikai csoport köztársaságán (amennyiben ez létezik) kívül kell tevékenykedniük

¹⁰ Alexander Osipov: ‘National-Cultural Autonomy in Russia: A Matter of Legal Regulation or the Symbolic Construction of an Ethnic Mosaic?’, in *Managing Ethnic Diversity in Russia*, ed. Oleh Protsyk and Benedikt Harzl (Abingdon: Routledge, 2013), 62–84. Lásd lentebb “A nemzeti kulturális autonómiák rendszere.”

¹¹ Bill Bowring, ‘Burial and Resurrection: Karl Renner’s Controversial Influence on the “National Question” in Russia’, in *National-Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, ed. E. Nimni (London: Routledge, 2005), 191–206; Bill Bowring, ‘The Tatars of the Russian Federation and National-Cultural Autonomy: A Contradiction in Terms?’, *Ethnopolitics* 6, no. 3 (2007): 417–35; Osipov, *Natsionalno-Kulturnaya Avtonomiya: Idei, Resheniya, Instituty* [*National Cultural Autonomy: Ideas, Decisions, Institutions*]; Alexander Osipov, ‘Implementation Unwanted? Symbolic vs. Instrumental Policies in the Russian Management of Ethnic Diversity’, *Perspectives on European Politics and Society* 13, no. 4 (2012): 425–42..

¹² Az okokról lásd bővebben Alexander Osipov, ‘Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?’, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 12, no. 1 (2013): 1–27; Federica Prina, ‘National in Form, Putinist in Content: Minority Institutions “Outside Politics”’, *Europe-Asia Studies*, megjelenés alatt.

¹³ Alexander Osipov, ‘The “People’s Congresses” in Russia: Failure or Success? Authenticity and Efficiency of Minority Representation. Working Paper No. 48’ (Flensburg: European Centre for Minority Issues, 2011), http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Working_Paper_48_Final.pdf. A mordvin és karjalai kongresszusok szintén az átfogó etnikai-nyelvi intézményhálózat részei: az Oroszországban élő Finnugor Népek Egyesülete (AFUN) és nemzetközi szinten a Finnugor Népek Világkongresszusa.

(pl. tatár kulturális autonómiákat kizárólag a Tatár Köztársaság területén kívül lehet létrehozni). Ezzel ellentétben a népi kongresszusokat 'általános' állami szervezetként¹⁴ regisztrálják, és mind az érintett etnikai alapon működő területen belül, mind azon kívül működhetnek. Az egyes határozatokat a rendszeresen megrendezésre kerülő kongresszusokon, a regionális szervezetek képviselőinek részvételével fogadják el, így a népi kongresszusok, csakúgy, mint az NKA-k, helyi és államközi szintű intézményhálózattal rendelkeznek.¹⁵ A népi kongresszusok továbbra is szaporodnak, hiszen történeti hagyománya van a csoportok önszerveződésének ilyen képviselői intézmények keretében, amely meg is előzi a kulturális autonómia törvényt. A népi kongresszusok a személyi elvű autonómia oroszországi rendszerének részének tekinthetők abban az értelemben, hogy ezek közpénzből támogatott kisebbségi képviselői testületek. A kongresszusoknak és az autonómiáknak egyszerre vannak egymást átfedő és különböző (összességében egymást kiegészítő) funkcióik: a tatár esetben például a tatár NKA elsősorban a Tatár Köztársaságon kívül élő tatár csoportok kulturális kifejezését szolgálja, de Oroszországon belül, míg a köztársaság által támogatott Tatárok Világkongresszusa jóval inkább kisugárzik, és összeköti az oroszországi tatárokat a külföldön élőkkel. Sokan mindkét szervezetnek a tagjai. Ezek mellett sok hagyományos civil szervezet is működik a nemzeti kisebbségek jogainak az előmozdítására. Jelen tanulmány ez utóbbiakat is számításba veszi, mert tagjaik egyben működtetnek is és időnként együttműködnek a kulturális autonómia intézményekkel is.

E mostani, a Glasgow-i Egyetem számára írt tanulmány az orosz nem területi autonómia kutatásán alapul.¹⁶ 2015 júniusa és 2016

¹⁴ Lásd az állami szervezetekről szóló szövetségi törvényt, 82-FZ, 1995. május 19.

¹⁵ A régióban végzett terepmunka során meglátogatott népi kongresszusok a következők voltak: Tatárok Világkongresszusa, Mordvin Népek Interregionális Államszervezete (moksa és erza), Karjalaiak Kongresszusa, valamint a Baskirok Világkongresszusa.

¹⁶ A cikk alapjául szolgáló kutatás a „Nemzeti kisebbségi jogok és demokratikus politikai közösség: A nem-területi / nemzeti-kulturális autonómia kortárs gyakorlata Közép- és Kelet-Európában (2014–2017) című projekt keretében zajlott. A kutatást a Gazdasági és Szociális Kutatási Tanács támogatta [projektazonosító: ES/L007126/1]. Az adatokat az Egyesült Királyság Adatgyűjtő Szolgálatánál tárolják a 852375-ös gyűjteményszám alatt.

június között több mélyreható, részben strukturált interjúra került sor az Oroszországi Föderáció hat városában: négy etnikai köztársaságban, – Szaranszkban (Mordvin Köztársaság), Petrozavodszkban (Karélia), Kazánban (Tatár föld) és Ufában (Baskíria) – ezen kívül Moszkvában és Szentpéterváron is. Összesen 76 személlyel készítettünk interjút a civil társadalom (nemzeti kulturális autonómiák, népi kongresszusok és kisebbségi NGO-k), valamint a tudományos és a köztisztviselői réteg képviselőivel.¹⁷

A nemzeti kulturális autonómiák rendszere

A nemzeti kulturális autonómia törvény 1. cikke a nemzeti kulturális autonómiát a következőképpen definiálja:

„A nemzeti és kulturális önrendelkezés egy formája, mely az Orosz Föderáció egy bizonyos etnikai közösségével azonosuló állampolgárainak egyesülete, akik szabadon választott önszerveződésük alapján egy adott terület nemzeti kisebbségének számítanak,¹⁸ és céljuk ezen identitás megőrzése, valamint nyelvi, oktatási és nemzeti kulturális fejlődésük érdekében az említett területek *önálló szabályozása*¹⁹, a civil orosz nemzet (*rossiiskaya natsiya*) egységének erősítése, az inter-etnikus

¹⁷ A válaszadók különböző etnikai háttérrel rendelkeztek: kb. egyharmaduk tatár, míg a többiek a finnugor (beleértve mordvin), zsidó, ukrán, német háttérű, kiegészülve néhány válaszadóval, akik valamely közép-ázsiai országból származtak. Tíz válaszadó nem tartozott etnikai kisebbséghez.

¹⁸ Az „egy adott terület nemzeti kisebbségének számítanak” követelményét a 2003-as törvénymódosítás vezette be (Törvény a nemzeti kulturális autonómiáról szóló szövetségi törvény módosításáról, No. 136-FZ, 2003. november 10.) Ennek alapja az volt, hogy a törvény szerzői az NKA rendszert egy olyan mechanizmusnak tartották, amely a hátrányos helyzetű kisebbségek képviseletét biztosítja, szemben azokkal, akiknek előnyös a területiség. A titulás nemzetiségeket nem tekintik ezért 'kisebbségeknek' a 'saját' köztársaságaikban annak ellenére, hogy gyakran számbeli kisebbségben vannak a helyi orosz lakossághoz képest.

¹⁹ Ezen a ponton túl, az 1. cikk további céljait „A nemzeti kulturális autonómiáról szóló szövetségi törvény 1. és 4. cikkelyeinek módosításáról szóló szövetségi törvény” vezette be, No. 336-FZ, 2014. november 4. Ugyanez a megfogalmazás került bele a törvény 4. cikkébe, amely azok a tevékenységeket sorolja fel, amelyeket az autonómiák végezhetnek.

kapcsolatok harmonizálása, az inter-etnikus párbeszéd előmozdítása, illetve a bevándorlók társadalmi és kulturális alkalmazkodását és integrációját célzó tevékenységek megvalósítása.” [kiemelés a szerzőtől]

E rendelkezés alapján az NKA-k önállóan dönthetnek az adott etnikai csoport nyelvvel és kultúrájával kapcsolatos kérdésekben, beleértve az oktatás területét is. Ugyanakkor az ehhez kapcsolódó mechanizmusok nem lettek kifejlesztve, és a jogi intézkedések többnyire homályosak és deklaratív jellegűek. A 4. cikk kimondja, hogy az NKA-nak 'joga van arra, hogy az állami szervektől és a helyi önkormányzat szerveitől támogatást kapjon annak érdekében, hogy megőrizték nemzeti sajátosságait (*samobytnost*), fejlesszék anyanyelvüket és nemzeti kultúrájukat.' Bár a törvényben a 'jog' kifejezés szerepel, az említett és az egyéb vonatkozó rendelkezések nem ruháznak ehhez kapcsolódó kötelezettségeket az államra (pl. támogatások biztosítása az említett célok megvalósítására).

Ehhez hasonlóan a törvény kimondja a kulturális autonómiák 'jogát' kisebbségi nyelvű médiaorgánumok létrehozására, kisebbségi nyelvű információ közlésére és elérhetővé tételére, valamint kisebbségi oktatási intézmények alapítására, azonban a megvalósítást szolgáló szerkezet a szabályozás vagy egyéb politikák által nincs biztosítva.²⁰ Egyéb esetekben az autonómiának 'joga' van ahhoz, ami általánosnak és törvényesnek és minden szervezetet érint, hogy 'nemzeti hagyományait és szokásait kövessék' és megőrizték történelmi örökségüket (4. cikk). Egyéb esetekben a 'jog' kifejezés nincs használva. A törvény, például, kimondja, hogy az autonómiák és az állami szervek 'különböző tevékenységeket szervezhetnek, részt vehetnek föderális és regionális szintű programok kialakításában nemzeti nyelvük és kultúrájuk megőrzése és

²⁰ A nemzeti kulturális autonómiák hatékony működéséhez szükséges jogi folyamatok hiányosságáról, valamint általánosságban a kisebbségi jogok gyakorolásáról lásd: Bill Bowring, 'Russian Legislation in the Area of Minority Rights', in *Managing Ethnic Diversity in Russia*, ed. Oleh Protsyk and Harzl, Benedikt (Abingdon: Routledge, 2013), 15–36; Stefan Oeter, 'International Norms and Legal Status of Minority Languages in Russia', in *Managing Ethnic Diversity in Russia*, ed. Oleh Protsyk and Harzl, Benedikt (Abingdon: Routledge, 2013), 37–61; Federica Prina, *National Minorities in Putin's Russia: Diversity and Assimilation* (Abingdon: Routledge, 2016).

fejlesztése céljából [...]’ [kiemelés a szerzőtől] (5. cikk). Az említett cikkek úgy értelmezhetőek, hogy az államnak tartózkodnia kell a nemzeti kulturális autonómiák tevékenységeibe való beavatkozástól, ezt azonban anélkül kell tennie, hogy segítené őket: az állam negatív, és nem pozitív kötelezettsége kerül a középpontba. Más deklaratív cikkelyek a törvényben általánosságban utalnak a kisebbségi nyelvek védelmére, kimondva, hogy az Oroszországi Föderáció garantálja a kisebbségi nyelvek társadalmi, gazdasági és jogi védelmét a területén (8. cikk) – ugyanakkor további, konkrét rendelkezések nélkül. Az 1996 utáni módosítások azt eredményezték, hogy a nemzeti kulturális autonómiák jogai még inkább felhígultak. Például az NKA törvény 9. cikke 2004-ben módosult²¹ arra nézve, hogy a szövetségi és a regionális hatóságok „elősegítik”, majd újabban „támogathatják” az autonómiáknak az oktatásban és a médiában végzett tevékenységét.²² Általánosságban elmondható, hogy az autonómiáknak kevesebb jogi lehetőségük van, mint az NGO-knak, mivel tevékenységük, az ’általános’ NGO-khoz képest, korlátozások alá esik: az autonómiákat kötik az NKA törvény előírásai, és ilyenként csak a kulturális szférában működhetnek, követve egy előírt intézményi szerkezetet (helyi, regionális, szövetségi).²³ Lévén, hogy a kultúra áll a tevékenységük középpontjában, a gyakorlatban, ellentétben az eredeti, Renner-féle nemzeti kulturális autonómia modellel,²⁴ az orosz autonómiák többségének tevékenységei inkább a szovjet időszakra jellemző inter-etnikai, néprajzi, folklór jellegű ünnepekhez köthetőek, mintsem önmagában a ’kulturális autonómiához’. Szerkezeti szempontból az NKA rendszer többszintű, a képviselőket vertikálisan integrált rendszere. A helyi

²¹ 76. cikk. Törvény az Orosz Föderáció különböző jogszabályainak módosításáról, No. 122-FZ, 2004. augusztus 22.

²² További példaként, a 7. cikk gondoskodik a nemzeti kulturális autonómiával foglalkozó konzultatív tanács felállításáról föderális szinten; ugyanezen cikk 4. bekezdése, mely kiköti hasonló tanácsadói testület létrehozásának lehetőségét regionális és helyi szinten, 2004-ben eltörlésre került (‘Az Orosz Föderáció különböző jogszabályainak módosításáról [...]’ szóló törvény, 38. cikk, 58-FZ, 2004. június 29).

²³ Alexander Osipov, ‘Autonomy as Symbolic Production: The Case of Contemporary Russia’, in *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, ed. Tove H. Malloy and Francesco Palermo (Oxford: Oxford University Press, 2015), 185–86.

²⁴ Renner, 2005.

autonómiák regionális autonómiákká olvadhatnak össze, majd ezek föderális nemzeti kulturális autonómiák létrehozása érdekében szintén egyesülhetnek.²⁵ Ez az intézményi elgondolás megnyitja az utat a konzultáció előtt: ezzel összhangban az Orosz Alkotmánybíróság 2004-es ítélete alapján az Orosz Föderációban, ugyanabban a témakörben és nemzetiségi elosztásban nem több mint *egy* regionális nemzeti kulturális autonómia alapítható.²⁶ A gyakorlatban nincs világos különbség a kulturális autonómiák (vagy népi kongresszusok) és az egyéb, kisebbségi nyelveket és kultúrát támogató szervezetek (mint a kulturális központok és NGO-k, melyek nem autonómiákként vannak bejegyezve) között a szerep, a jogok és köteleességek szempontjából. Ez a célkitűzések részleges ésszerűsítését eredményezi a kulturális és nyelvi sokszínűség megőrzésének irányába, valamint a kormány és a kisebbséget képviselő intézmények közötti információcserét.²⁷

Mind az autonómiák, mind a népi kongresszusok gyakran képviselőválasztás útján működnek; ugyanakkor erre jogilag nincsenek kötelezések, valamint nincs választói névjegyzék sem a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára. Választásokat, ha ez előfordul, a kulturális autonómiák (vagy népi kongresszusok) keretein belül tartanak, és a csoport tagjai eldönthetik, hogy részt vesznek-e ezeken (vagy sem). Képviselőválasztás – csakúgy, mint a határozatok és a belső döntéshozás kérdéseinek eldöntése – a kulturális autonómia intézmények találkozóin történik, és nem az általános és helyi választásokhoz kötött (valójában a kulturális autonómiák függetlenek a választási – és általánosságban véve a politikai – folyamatoktól). Mivel nincsenek intézményesített mechanizmusok, mint a választói névjegyzék, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyesítésére nemzeti kulturális autonómia hozható létre, ami ‘képviselelheti’ a csoportot az adott

²⁵ Az NKA törvény 5. cikke szerint az autonómiák lehetnek helyi, regionális és szövetségi szintűek. A helyi autonómiák regionálisakat hozhatnak létre, a szövetségi szint kialakításához pedig a regisztrált regionális autonómiák legkevesebb fele szükséges (5. és 6. cikk).

²⁶ Orosz Alkotmánybíróság, 2004. március 3-i, 5. számú ítélete: az ügy két német regionális Altaj kraj-I NKA bejegyzésével kapcsolatosan lett lefolytatva. Az NKA-k bejegyzésével kapcsolatos szabályok a különböző régiókban olykor eltérően lettek értelmezve és alkalmazva a gyakorlatban. Osipov, 2004, 161-164.

²⁷ Több esetben a válaszadók valójában a köztük lévő versengésre mutattak rá.

térségen belül, anélkül, hogy elnyerné a szóban forgó közösség támogatását. A szavazati eljárások a nemzeti kulturális autonómiák és a népi kongresszusok által kerülnek meghatározásra, melyeket a statútum (*ustav*) tartalmaz, valamint ez a dokumentum sorolja fel az intézmények célkitűzéseit és belső szabályzatát is. Sok nemzeti kulturális autonómia, különösen helyi szinten, informálisan és rugalmasan működik.

A nemzeti kulturális autonómia intézmények költségvetésének legnagyobb része az államtól származik, a támogatások pályázatok benyújtásával, illetve néhány esetben a szokásos állami (sok esetben jelentéktelen mértékű) támogatás keretén belül érhetőek el. A pénzügyi források magánfinanszírozásból és/vagy közösségi tagoktól is származhatnak, így az alapvető különbség a Renner-féle nemzeti kulturális autonómia modellhez képest a pénzügyi bizonytalanság, amely abból következik, hogy az autonómiák, az intézményi források az adóbevételekből származó automatikus elosztás helyett az *ad hoc* támogatási kérelmekről és magán-, illetve közösségi finanszírozástól függenek. Néhány válaszadó kifejtette: amennyiben a kisebbséghez tartozó személyek fizetnek adót, az államnak kézzelfogható eszközöket kellene számukra lehetővé tennie a saját nyelvű oktatás elérése érdekében.²⁸

A nemzeti kulturális autonómia törvényben szereplő rendkívül csekély jogi rendelkezés ellenére az interjúalanyok általánosságban úgy vélték, hogy előnyük származik (illetve származna a hatékonyabb gyakorlati megvalósítás esetén) ezekből. A törvény elfogadása önmagában rendkívül jelentős lépés volt számukra, mivel szimbolikusan elismerte az etnikai kisebbségi csoportokat az orosz társadalmon belül. Míg a nemzeti kulturális autonómiák főként az orosz politikai közösség periferiáján maradnak,²⁹ képviselőik, a legtöbb esetben, elismerik a kormány szabályait és gyakorlatait az NKA rendszer tekintetében, amelynek vonatkozásában egy halk konszenzus, csendes belenyugvás rajzolódik ki az autonómiák és az állam között. A nemzeti kulturális autonómiákat képviselő válaszadók többsége meg van elégedve a sokféleség kezelésének

²⁸ Interjúk a következőkkel: (tatár) egyetemi tanár és aktivista, Kazán (Tatárföld), 2015. június 24; (finn) NKA igazgató, Szentpétervár, 2015. október 26; (litván) NKA igazgató, Petrozavodszk (Karélia), 2016. április 25. Az orosz résztvevők megővése érdekében nevüket nem tesszük közzé.

²⁹ Lásd Prina, megjelenés alatt.

jelenlegi intézményi felépítésével. Általánosságban egyetértenek azzal is, hogy a kormányzati tisztviselők, ahol ez lehetséges volt, törekedtek a rendelkezések alkalmazására – például helyszínt biztosítottak különböző események és kiállítások megrendezéséhez – és a kisebbségi kultúrát és nyelveket támogató programok sokkal inkább a források szűkössége, mint a hajlandóság vagy támogatás hiánya miatt lettek körülhatárolva. Az esetlegesen megtapasztalt nehézségekkel kapcsolatosan, mint például a kevés támogatás, legtöbbjük egyetértett abban, hogy ezek minden intézménynél és etnikai csoportnál azonosan jelennek meg. Néhányuk hangsúlyozta, hogy a pénzügyi korlátozásokból fakadó problémák túllépik Oroszország határait, tekintettel az orosz és a nemzetközi piacok összefonódására. Összességében tehát az interjúk az NKA képviselői és a kormányzervek közötti egyetértésre mutattak rá.

Bizonyos esetekben a nemzeti kulturális autonómiák világából kikerülő válaszadók ‘pozitív’ hozzáállása talán ahhoz a vágyukhoz is kapcsolható, hogy szeretnének lojális és kooperatív kapcsolatot fenntartani a hatóságokkal, valamint intézményeik működését kedvező színben akarják feltüntetni. Ezek az álláspontok szintén lehetnek túlzóak vagy hamisak, az interjúalanyok az esetleges következmények miatt tartózkodhattak a hatóságok kritizálásától, annál is inkább mivel a beszélgetéseket egy külföldi kutató készítette. Ugyanakkor Alexander Osipov orosz kutató is hasonló tendenciát figyelt meg a kisebbségi csoportoknál, akik az nemzeti kulturális autonómia rendszert elfogadták.³⁰ A rendszeren kívül állók (mint például a tudósok) az interjúk során kritikusabbak voltak, rámutatva annak korlátozott hatékonyságára – beleértve azt a tényt is, hogy a nemzeti kulturális autonómia törvény gyakorlati végrehajtása érdekében kevés erőfeszítést tettek. Egy tatárföldi válaszadó (tudós és aktivista) a végrehajtáshoz szükséges eszközök hiányát hangsúlyozta:³¹ míg a nemzeti kulturális autonómia rendszer a kisebbségi kulturális intézményeket átfogó hálózatba egyesítette, mégsem rendelkeztek olyan eszközökkel, amelyek a közösség számára kézzelfogható előnyöket hozhatnának.³²

³⁰ Osipov, 2015.

³¹ Egy (tatár) akadémikussal és korábbi köztisztviselővel készült interjú alapján, Kazán (Tatárföld), 2016. május 19.

³² Egy (tatár) aktivistával és köztisztviselővel készített interjú alapján, Ufa (Baskíria), 2016. május 26. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló

A feladatok és a gyakorlat

Általánosságban elmondható, hogy a nemzeti kulturális autonómiák és népi kongresszusok tevékenysége a nem orosz kultúra és nyelvek megőrzésére irányul.³³ Ezzel összhangban, amikor közösségeik esetleges problémái kerültek szóba, a legtöbb válaszadó a kultúrájuk és nyelvük elvesztéséhez vezető folyamatokat említette, mely a nyelvi és kulturális homogenizáció megállítására alkalmas intézkedéseket követel. Intézményeik megalapításával kapcsolatos motivációjuk kapcsán elsősorban szintén nyelvük és kultúrájuk megőrzéséről beszéltek.³⁴ A kormányzati szervekkel való együttműködés leírásánál a válaszadók elsődlegesen a kulturális és oktatási eseményeken való részvételt említették. Néhány interjúalany azt is kifejtette, hogy a 'politikán kívül' működtek, és az autonómiák tevékenysége valójában a kulturális területekhez köthető. Egyik oka annak, hogy a politikai folyamatokon³⁵ kívül maradnak az, hogy az

keretegyzmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC) szintén aggodalmát fejezte ki az orosz NKA-knál 'fennálló hiányosságok' miatt. ACFC, az Orosz Föderációról szóló (második) vélemény, 2007. május 2, ACFC/OP/II(2006)004, §14.

³³ Lásd az intézmények céljait a státútumokban: pl. Mordvin Köztársaság népi kongresszusának honlapja (elérhető: <http://mordvarf.com/>), és a 6. Mordvini Kongresszus határozata (elérhető: <http://mordvarf.com/rezolucija-vi-sjezda/>).

³⁴ A másik gyakran hangoztatott ösztönző erő a magasabb státusz megszerzése: a válaszadók azt jelezték, hogy az NKA rendszere mint kisebbségi képviselői intézmények széles körben elismertek olyanként, mint amelyek (kvázi) hivatalos státusszal bírnak.

³⁵ A további okokhoz sorolható: az etnikai csoportok 'kulturális fejlődését' hirdető narratívák a szovjet örökség részeként, amely egy folklorisztikus, néprajzi és apolitikus megközelítést eredményez az inter-etnikus kapcsolatok tekintetében; az oroszországi tekintélyelvűség, a központosított politikai rendszer és a civil társadalom elnyomása, beleértve a „külföldi ügynökökként” való megbélyegzését azoknak a szervezeteknek, amelyek külföldről kapnak támogatást és részt vesznek a szélesen definiált politikai tevékenységekben. (összhangban a szövetségi törvénnyel, amely az Oroszországi Föderáció egyes törvényeit módosítja a külföldi ügynöki tevékenységet ellátó, nem-kereskedelmi szervezetek tevékenységének szabályozásáról, No. 121-FZ, 2012. június 20.). Prina, megjelenés alatt.

orosz jog tiltja az etnikai alapon működő politikai pártok létrehozását.³⁶

Még ha a nemzeti kulturális autonómiák (és egyéb kisebbségi szervezetek) a politikai folyamatokon kívül is maradnak, akkor is jelentős szerepet játszhatnak a kisebbségekhez tartozó személyek életében. Sok kulturális autonómia tagsága motivált önkéntes, céljuk hagyományaik megőrzése, valamint mások segítése e cél elérésében. Néhány válaszadó jelezte, hogy tevékenységük elengedhetetlen volt kulturális sokszínűségük és etnikai öntudatuk megőrzése szempontjából. A nemzeti kulturális autonómiák különös figyelmet szentelnek a nyelveknek. Az NKA válaszadók által említett tevékenységek között a nyelvtanítás (magukon a kulturális autonómia intézményeken keresztül) és az iskolákkal való együttműködés (pl. oktatási anyagok szerkesztése) szerepelt. Az első esetben, a hivatalos oktatási rendszeren kívüli a nyelvtanítás a nemzeti kulturális autonómiák által közvetlenül megvalósítható. Ez magában foglalja a kisebbségi nyelvek tanítását, különösen 'vasárnapi iskolák' keretén belül, önkéntesek vagy a nemzeti kulturális autonómiák által díjazott tanárok segítségével. Az Oroszországban, főként Közép-Ázsiából és a dél-kaukázusi térségből, érkező, jobb munka és pénzügyi lehetőségeket kereső migránsok esetében az autonómiák kettős szerepet töltenek be: támogatják mind integrációjukat, mind nyelvi sajátosságaik megőrzését.³⁷ Habár az orosz kormány hivatalos álláspontja a nyelvi integráció és többnyelvűség közötti egyensúly megteremtését emeli ki, az előbbihez jobban ragaszkodik, nagy hangsúlyt fektetve az *államnyelv* népszerűsítésére.³⁸

³⁶ A szakmai kötődés és vallási identitás úgyszintén ide tartozik. A 'politikai pártokról' szóló törvény, 9 (3) cikk, 95-FZ, 2001. július 11. A korlátozás alkotmányosságát az orosz Alkotmánybíróság annak alapján megerősítette, hogy az etnikai pártok létezése növelheti az etnikai és vallási feszültségeket. Orosz Alkotmánybíróság, 18-P ítélet, 2004. december 15.

³⁷ A nemzeti kulturális autonómiák a migránsok részére orosz nyelvórákat szerveztek, mivel, mint újonnan érkezettek csupán korlátozottan ismerik az államnyelvet és az etnikai származású első és második generációs migránsok nyelvét – akik folyékonyan beszélnek oroszul, viszont a nyelvi asszimiláció szélén állnak.

³⁸ 2001 óta több program is elindult az orosz nyelv népszerűsítése érdekében, mind szövetségi, mind regionális szinten (lásd Prina 2016, 102-105). Ezt a trendet növeli az is, hogy a nehéz gazdasági körülmények miatt a fiatalabb

A kultúrák és nyelvek középpontba helyezésén túl a nemzeti kulturális autonómiák és népi kongresszusok tevékenységének további dimenziói is vannak. Azt is ki kell emelnünk, hogy az ezen intézményekben tevékenykedő válaszadók köre nem homogén: még a viszonylag kis mintájú megkérdezettek között is jelentős különbségek mutatkoztak a foglalkozás, életkor, végzettség, valamint a polgári szerepvállalással kapcsolatos motivációjuk szempontjából. Emellett a vélemények, míg az államot illetően gyakran pozitívák, nem egységesek: több válaszadó (látszólag legalábbis) teljesen kormánybarát volt, néhányan nem értettek egyet a kormány politikájával, a fennmaradó részük pedig e két pólus között helyezkedett el.

Néhány válaszadó a politikára és a jogi végrehajtással, megvalósítással kapcsolatos tevékenységekre hivatkozott. Az egyik ilyen példa a Mordvin Köztársasághoz, két mordvin nyelv (moksha és erza) iskolákban való tanításának kötelező bevezetéséhez köthető.³⁹ A válaszadó, a Mordvin népi kongresszus képviselője, kifejtette, hogy a hivatalos személyek, a korlátozott idő és források miatt, nem tudják felmérni a többnyelvű oktatás hatását és lehetséges hiányosságait: ezekben az esetekben a civil szervezetek tudnának adatot szolgáltatni, ami segítene az esetleges hiányosságok kijavításában és kölcsönösen előnyösen együttműködés jönne létre.⁴⁰ Mások a kézzelfogható eredményeket felmutató tevékenységekre hivatkoztak, mint amilyen a nyelvtankönyvek kiadása.⁴¹ Emellett néhány nemzeti kulturális autonómia hálózatot hozott létre a más etnikumból származóak, főként az Oroszországba érkező migránsok,⁴² támogatására, vagy más szociális és humanitárius

nemzedék – és szüleik – gyakran döntenek úgy, hogy a generációk közötti kisebbségi nyelv átadásával szemben az államnyelv vagy egyéb piacképes idegen nyelvek, mint az angol megtanulását helyezik előtérbe. A válaszadók többsége szintén említette ezt a szociális tendenciát.

³⁹ Ez a 6. Mordvin Kongresszus határozatában (tekintettel a Mordvin Köztársaság és az e térségen kívüli területek sűrűn lakottak mordvinok által) is említésre kerül (a határozatot lásd feljebb).

⁴⁰ Interjú egy mordvin népi kongresszus képviselővel, Saransk (Mordvin Köztársaság), 2015. június 18.

⁴¹ Interjú a következők képviselőivel: tatár NKA, Kazán (Tatárország), 2015. június 24, és finn NKA, Szentpétervár, 2015. október 26.

⁴² Interjú a következők képviselőivel: azerbajdzsáni NKA Moszkvában, 2015. október 23; azerbajdzsáni NKA Szentpéterváron, 2015. október 28; örmény

feladatokat látnak el közösségeik segítése érdekében.⁴³ Néhány esetben a nemzeti kulturális autonómiák mediátor szerepet is játszottak az etnikumok és az orosz hivatali személyek között, például amikor etnikai kisebbségből származó személyeket a rendőrség valós vagy feltételezett szabálytalanságok miatt (pl. nem orosz származású személyek hiányzó vagy érvénytelen iratai) tartóztatott le. Néhány válaszó szerint előfordult, hogy beidézte őket egy köztisztviselő vagy hatósági tisztviselő egy etnikai kisebbségekkel kapcsolatos probléma ‘tisztázása’ miatt, a fennálló vagy lehetséges inter-etnikai feszültség megoldása érdekében.⁴⁴ A nemzeti kulturális autonómiákról szóló törvény 2014-es módosítása óta magában foglal bizonyos társadalmi funkciókat, melyek kedvezően járulnak hozzá az állam társadalmi stabilitásához. A módosítások az autonómiák céljait is bővítették: ‘az orosz nemzet (*rossiiskaya natsiya*) egységének erősítése, az inter-etnikus kapcsolatok összehangolása, az inter-etnikus párbeszéd elősegítése, és a migránsok társadalmi és kulturális beilleszkedését és integrációját segítő tevékenységek megvalósítása.’⁴⁵

Egy következő tevékenység, amit a válaszóok említettek a nemzetiségi politikákkal kapcsolatos dokumentumok kidolgozása.

NKA, Kazán (Tatár föld), 2016. május 20; tadzsik NKA, Kazán, 2016. május 18; és üzbég NKA, Kazán, 2016. május 17.

⁴³ Interjú a következő közösségek képviselőivel: zsidó NKA, Petrozavodszk (Karélia), 2016. április 25; litván NKA, Petrozavodszk, 2016. április 25. Az NKA-k csak a civil társadalmi szervezetek azon egyesületeinek részei, melyek a kisebbségi jogok és kisebbségi nyelvek és kultúrák aktív elősegítésében játszanak szerepet; az egyik interjúalany (akadémikus) szerint néhány NGO hatékonyabb lehet a kisebbséghez tartozó személyek számára biztosított gyakorlati segítségnyújtás tekintetében, mint az NKA intézmények; például a migránsok számára nyújtott támogatás esetében. Interjú egy orosz inter-etnikus kapcsolatokkal foglalkozó akadémikussal, Moszkva, 2015. október 22. Annak oka, hogy egyes NGO-k miért hatékonyabbak az az, hogy ezeket nem korlátozzák az NKA törvény előírásai, és az, hogy elsősorban kulturális tevékenységet kell végezniük. A migránsok támogatása tekintetében egyes NGO-k az emberi jogokra specializálódtak és/vagy a jogi segítségnyújtásra, amelyet általában az autonómiák nem végeznek.

⁴⁴ Interjú: tadzsik NKA képviselőjével, Kazán (Tatár föld), 2016. május 18; üzbég NKA képviselőjével, Kazán, 2016. május 17.

⁴⁵ Hozzáátolva a ‘Nemzeti kulturális autonómiáról szóló szövetségi törvény 1. és 4. cikkéhez hozzáadott módosításokról’ szóló szövetségi törvény 1. cikkéhez, 336-FZ, 2014. November 4.

Az egyik válaszadó példaként elmondta, hogy a mordvin népi kongresszus ajánlásokat nyújtott be a ‘Az Orosz Föderáció stratégiája az állam nemzetiségi politikájáról 2025-ig’ tervvel kapcsolatosan, és úgy vélte, hogy ezeket az orosz kormány figyelembe vette.⁴⁶ A jog és politika alakításában való részvétel szintén célkitűzésként szerepel e szervek határozatában.⁴⁷ Egy másik válaszadó a migrációs kérdés politikai dokumentumokba való belefoglalásának lehetőségeiről beszélt.⁴⁸

A gyakorlatban a nemzeti kulturális autonómiák és a népi kongresszusok tevékenységeit a befelé fordulás jellemzi: az általuk szervezett események elsősorban a javasolt tevékenységi programjaikról szóló határozatok előkészítéséhez kapcsolódtak, míg általánosságban nem befolyásolják az orosz nemzetiségi politikát. Másrészt, adataink alapján a nemzeti kulturális autonómiák *helyi* szinten némi befolyást gyakorolhatnak a sajátos kérdésekkel kapcsolatos döntéshozásra mint például az iskolák ügyei. Az egyik válaszadó példaként említette a sikeres lobbizási tevékenységet, mely lehetővé tette a közösségük által használt kisebbségi bölcsőde bezárásáról szóló döntés visszavonását.⁴⁹ Egy kazanyi zsidó

⁴⁶ Interjú az egyik mordvin népi kongresszus képviselőjével, Saransk, 2015. június 19. Mások ezt a mordvin népi kongresszus hatáskörén túlmutatóként értékelték – interjú egy mordvin népi kongresszus képviselőjével, Moszkva, 2015. október 20.

⁴⁷ Példaként, a 6. mordvin népek kongresszusának határozata a következő célkitűzéseket tartalmazza: ‘a jogszabálytervezet előzetes megbeszélésével kapcsolatos gyakorlat bevezetése a régiókban [...] az inter-etnikai kapcsolatokat illetően, az állami szervezetek képviselőivel együttműködve’ (lásd a határozatról feljebb). Az NKA törvény konzultatív tanácsok létrehozását irányozza elő, amelyek illeszkednek a jogalkotási és döntéshozatali folyamatokba. A 7. cikkely egy szövetségi konzultatív tanács létrehozásáról szól, amely a kormány felé képviseli az etnikai kisebbségek érdekeit, továbbá részt a nemzeti nyelvek és kultúrák megőrzését és fejlesztését szolgáló programok előkészítésében, a jogszabály-tervezetek összeállításában, és az Oroszországi Föderáció állampolgárainak jogait és jogi érdekeit érintő döntések meghozatalában.” A cikk hozzáteszi, hogy tanácsadó testületek létesíthetők a föderáció egyéb végrehajtási szintjein és helyi szinten. Számos válaszadó ugyanakkor ezeket a tanácsokat nem találta hatásosnak.

⁴⁸ Interjú egy azerbajdzsáni NKA képviselőjével, Moszkva, 2015. október 23. Bár ezek a dokumentumok inkább általános és leíró jellegűek.

⁴⁹ Interjú egy (zsidó) nemzeti kulturális autonómia intézmény igazgatójával, Moszkva, 2015. október 21.

iskolával kapcsolatban egy korábbi köztisztviselő, aki részt vett az iskola megalapításában, megfogalmazta, hogy a helyi hatóságok és a zsidó közösség különböző tagjai között (beleértve a zsidó nemzeti kulturális autonómiát) egyeztetések történtek az iskola megalapításáról. Az egyik válaszadó – tatár akadémikus és aktivista – kifejtette: míg a helyi és regionális nemzeti kulturális autonómiák feladatai viszonylag egyértelműek, az már kevésbé tisztázott, hogy a szövetségi nemzeti kulturális autonómia hogyan segíti a nemzeti kisebbséget. Szövetségi szinten az autonómiák jobban 'ki lettek alakítva': 'ha helyi szinten felülről vannak létrehozva, szövetségi szinten a rendszerbe vannak beépítve.'⁵⁰ Ebben az esetben a szövetségi szintű nemzeti kulturális autonómiák sokkal inkább dekoratívok (és hivatalosak) lennének, munkájuk általánosíthatóbb lenne, míg helyi/regionális szinten gyakorlatiasabb feladatokat töltenének be, valamint rugalmasabb módon működhetnének; ugyanakkor az eredmények a körülményektől és az ezekben a folyamatokban résztvevő helyi hivatalos személyektől függnék.

A területiség és terület nélküliség összekapcsolása

Az NKA rendszer a továbbiakban is az etnikai-területi föderalizmussal egyidejűleg létezik. Ezáltal, például, a Tatár Köztársaság állami intézményei a tatár nemzeti kulturális autonómiák hálózata és a tatár népi kongresszus, a Tatárok Világkongresszusa mellett működnek.⁵¹ A nemzeti kulturális autonómia rendszer célja valójában az etnikai föderalizmus kiegészítése: a nemzeti kulturális autonómiák rendelkezései a 'kisebbségi helyzetben lévő' csoportokra vonatkoznak:⁵² ez bizonyos névleges, a 'saját' területükön kívül élő nemzetiségeket jelent, valamint ezekről a nemzetiségekről nem nevesített területeket (nem nevesített nemzetiségek), legyen az bármennyire kicsi is. Az orosz hatóságok hangsúlyozták, hogy a nemzeti kulturális autonómiák segíthetik a nem egy összefüggő területen élő kisebbséget is:

⁵⁰ Interjú egy (tatár) akadémikussal és aktivistával, Kazán (Tatár föld), 2015. június 24.

⁵¹ Egy másik intézmény, mely képviseli a nem területi kulturális autonómia egy formáját a Tatárok Világkongresszusa. Lásd. Osipov, 2011.

⁵² 1. cikk.

„Az önmeghatározás és a nemzeti kisebbségek jogainak megvalósítása azon etnikai csoportok számára bír különös jelentőséggel, melyek földrajzi szétszórtságuk miatt nem rendelkeznek területi autonómiával.”⁵³

Az előzőekből valójában kiderül, hogy a nemzeti kulturális autonómiák kulturális ‘autonómiája’ *önmagában* korlátozott; ezzel szemben a részleges autonómia egyik formája – beleértve a kisebbségeket érintő kulturális kérdéseket – megtalálható az Orosz Föderáció területi elrendezésében. A kisebbségi kultúra és nyelvhasználat elősegítésének egyik alkotóeleme az, hogy néhány nyelv tanulása ezek közül kötelező az etnikai alapon szerveződő köztársaságokban (néhány esetben *minden* lakos számára, beleértve az oroszokat is), és a legtöbb (köztársasági) szabályozás az orosz nyelv mellett szintén hivatalosként ismeri el ezeket a nyelveket.⁵⁴ Ezáltal az orosz területiség – ahogyan az néhány válaszadó által meg is lett erősítve – kézzelfoghatóbb előnyöket biztosít a kisebbségi nyelvek és kultúrák előmozdításában, mint a nem területi kulturális autonómia.

Ugyanakkor a nemzeti kisebbségeket érintő politikák és szabályozások, beleértve a kisebbségi nyelvű oktatást, elsősorban központi, föderális szinten lettek megfogalmazva.⁵⁵ A szövetségi szabályozások körülhatárolják a tantervvel kapcsolatos döntéshozást, egységes oktatási mintákat írnak elő. Az iskolák rendelkezhetnek néhány választható óraszám felett, melyeket, ha így döntenek, a kisebbségi nyelvek és kultúráknak szentelhetnek; azonban általánosságban elsőbbségük van azoknak a tárgyaknak, melyek, összhangban a föderális oktatási irányvonalakkal, meghatározóak a záróvizsga eredményeinek szempontjából: ezek az orosz és a

⁵³ ACFC, (Első) Orosz Föderáció által benyújtott jelentés, 2000. március 8, ACFC/SR(1999)015, 12. o.

⁵⁴ A kivétel a karjalai nyelv a Karél Köztársaságban.

⁵⁵ Például, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (Európa Tanács) Tanácsadó Bizottsága kimondta, hogy Oroszország kisebbségi tanácsadó szerveitől elvárják, hogy az orosz régiókban ‘ne csak az előkészítésben vállaljanak szerepet, hanem hozzanak létre kisebbségeket érintő szabályozást.’ ACFC, (Második) Vélemény az Orosz Föderációról, 2007. május 2, ACFC/OP/II(2006)004, §90.

matematika. A kulturális kérdésekben való önrendelkezés általánosságban csökkent a Föderáció tantárgyai tekintetében, csökkentve a kisebbségi nyelvek tanítását, közvetítését, és növelve az orosz nyelvre való áttérést.⁵⁶ Ez pedig asszimilációs tendenciához vezetett.⁵⁷

A nemzeti kulturális autonómiákra éppen a területen kívüliséget (a névleges csoportok területén kívül) érintő helyzetekben van a legnagyobb szükség. A nemzeti kulturális autonómia még a tatárok esetében is – mely az orosz után a második legnagyobb etnikai csoport – jelentős szerepet töltött be, képviselve a köztársaságon kívül élő tatárok érdekeit (kb. az Oroszországban élő tatár népesség egyharmadát). Egy, a Tatár Köztársaságban élő válaszdó kifejtette, hogy az ott működő tatár szövetségi nemzeti kulturális autonómia tevékenysége kiábrándító volt az oktatás és a tatár nyelv köztársaságon kívüli használatának előmozdításában. Elvileg a szövetségi szintű autonómiának egyesítenie kellene a különböző, helyi és regionális szinteken működő testületeket, amelyek szétszórtan helyezkednek el a Föderáció területén. A válaszdó szerint ez azonban nem játszott érdemi szerepet a meghatározó feladatok ellátásában, például széleskörű statisztikák készítésében a tatár tanulókról Tatárföld területén kívül (annak érdekében, hogy a tanítási szükségleteket felfedje). Valamint a tatár nyelv tanításának előmozdításában a tatárok által sűrűn lakott területeken.⁵⁸ Hiányosságok jelentek meg a tanárok képzését (kevés tatár nyelven beszélő tanár, míg túl sok tantárgy) és a nyelvkönyvek megszerzését illetően. A tatárokat érintő nehézségek természetesen a kevés forrással rendelkező köztársaságokban jobban felszínre törnek,

⁵⁶ Lásd Hèctor Alòs i Font, 'Chuvash Language in Chuvashia's Instruction System: An Example of Educational Language Policies in Post-Soviet Russia', *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 13, no. 4 (2014): 52–84; Konstantin Zamyatin, 'Finno-Ugric Languages in Russian Education: The Changing Legal-Institutional Framework and Falling Access to Native Language Learning', *Études Finno-Ougriennes* 44 (2012): 2–44; Konstantin Zamyatin, 'The Education Reform in Russia and Its Impact on Teaching of the Minority Languages: An Effect of Nation-Building?', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 11, no. 1 (2012): 17–47.

⁵⁷ A kisebbségi nyelvekkel kapcsolatos kutatás 2000 óta csökkenő tendenciát mutat. Lásd Prina 2016 (6. fejezet).

⁵⁸ Interjú egy (tatár) akadémikussal és aktivistával, Kazán (Tatárföld), 2015. június 24.

valamint még nagyobb mértékben az el nem ismert csoportoknál, melyek számára az nemzeti kulturális autonómia jelenti az egyetlen érdekérvényesítési lehetőséget.

Konklúzió

Az oroszországi nemzeti kulturális autonómiák a szovjet időszakból származó etnikai sokszínűség kezelése miatt területi intézkedésekkel lettek összekötve. A nemzeti kulturális autonómia rendszer az orosz föderalizmus alakítása és bővítése érdekében lett létrehozva. A gyakorlatban a nemzeti kulturális autonómiák számára az általuk irányított kulturális és nyelvi kérdésekben kismértékű autonómiát biztosítottak, azonban csupán korlátozott (ha egyáltalán valamennyi) befolyásuk lehet a kisebbségi érdekekkel kapcsolatos döntéshozatalra és az effajta politikák formálására, ami néhány válaszadó szerint a rendszer kizárólagos vonzereje. Ez a kérdés részben ahhoz a tekintélyelvű rendszerhez kötődik, melyben a nemzeti kulturális autonómiák működnek, és melyben a civil társadalomnak nincs lehetősége olyan alternatív narratívák megfogalmazására, melyek a kormány véleményével nincsenek összhangban.⁵⁹

A számos hiányosság ellenére bizonyos fokú egyetértést sikerült létrehozni a nemzeti kulturális autonómia intézményei és az állam között. Úgy tűnik, az érdekelt felek különböző gyakorlatokat és kötelezettségvállalási szabályokat fogadtak el, a megközelítésben mégis különbségek mutatkoztak a nemzeti kulturális autonómiák tevékenykedő válaszadók és a népi kongresszusok között, beleértve a megvalósítandó tevékenységek körét. Sokuk kizárólag a kultúrára koncentrált, míg mások a politikai részvételt (egyeztetések által), illetve 'humanitárius' feladatok ellátását is lehetségesnek tartják. Kétségtelen, hogy a nemzeti kulturális autonómiák legnagyobb jelentősége a nem orosz etnikai csoportok 'szimbolikus' elismerésében és orosz társadalomba való beillesztésében van, mivel az autonómia intézmények nem rendelkeznek gyakorlati lehetőségekkel Oroszország asszimilációs hajlandóságának

⁵⁹ Erről lásd David Lewis, 'Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse', *Journal of Civil Society* 9, no. 3 (2013): 325–40.

ellensúlyozására. Ugyanakkor az is elmondható, hogy míg a nemzeti kulturális autonómiák hangja továbbra is erőtlen marad, helyi szinten néhány szerényebb lehetőség adódik a körülmények befolyásolására, a kisebbségekhez tartozó személyek segítésére. Az állam és a nemzeti kulturális autonómiák feladatai több esetben kiegészítik egymást (például a bevándorlók integrációjának elősegítése és a társadalmi stabilitás erősítése), ami kölcsönösen előnyös kapcsolathoz vezet. A területi és nem területi autonómiaira jellemző mechanizmusok együttélése részben továbbviszi a nemzeti kulturális autonómia rendszer hiányosságait azáltal, hogy a regionális autonómia bizonyos fokát biztosítja egyes elismert csoportoknak, míg a nemzeti kulturális autonómia intézmények, a területi autonómia hiányában, néhány (noha korlátozott) lehetőséget biztosítanak a nem elismert kisebbségek érdekérvényesítésére.

Fordította: Varga Csilla

Felhasznált irodalom

Alòs i Font, Hèctor: Chuvash Language in Chuvashia's Instruction System: An Example of Educational Language Policies in Post-Soviet Russia. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 13, no. 4 (2014): 52–84.

Bowring, Bill: Burial and Resurrection: Karl Renner's Controversial Influence on the 'National Question' in Russia. In *National-Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, edited by E. Nimni, London: Routledge, 2005. 191–206.

Bowring, Bill: Russian Legislation in the Area of Minority Rights. In *Managing Ethnic Diversity in Russia*, edited by Oleh Protsyk and Harzl, Benedikt, Abingdon: Routledge, 2013. 15–36.

Bowring, Bill: The Tatars of the Russian Federation and National-Cultural Autonomy: A Contradiction in Terms? *Ethnopolitics* 6, no. 3 (2007): 417–35.

- Codagnone, Cristiano, and Vassily Filippov: Equity, Exit and National Identity in a Multicultural Federation: The 'Multicultural Constitutional Patriotism' Project in Russia. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26, no. 2 (2000): 263–288.
- Gilbert, Leah: Crowding Out Civil Society: State Management of Social Organisations in Putin's Russia. *Europe-Asia Studies* 68, no. 9 (2016): 1553–1578.
- Lewis, David: Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse. *Journal of Civil Society* 9, no. 3 (2013): 325–340.
- Nam, I. V.: *Kul'turno-Natsional'naya Avtonomiya v Istorii Rossii: Dokumental'naya Antologiya, Sibir'* [Cultural-National Autonomy in the History of Russia: An Antology, Siberia], 1917–1920. Vol. I. Tomsk: TGU, 1998.
- Oeter, Stefan: International Norms and Legal Status of Minority Languages in Russia. In *Managing Ethnic Diversity in Russia*, edited by Oleh Protsyk and Harzl, Benedikt, Abingdon: Routledge, 2013. 37–61.
- Osipov, Alexander: Autonomy as Symbolic Production: The Case of Contemporary Russia. In *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, edited by Tove H. Malloy and Francesco Palermo, Oxford: Oxford University Press, 2015. 179–196.
- Osipov, Alexander: Implementation Unwanted? Symbolic vs. Instrumental Policies in the Russian Management of Ethnic Diversity. *Perspectives on European Politics and Society* 13, no. 4 (2012): 425–442.
- Osipov, Alexander: National-Cultural Autonomy in Russia: A Matter of Legal Regulation or the Symbolic Construction of an Ethnic Mosaic? In *Managing Ethnic Diversity in Russia*, edited by Oleh Protsyk and Benedikt Harzl, Abingdon: Routledge, 2013. 62–84.
- Osipov, Alexander: *Natsionalno-Kulturnaya Avtonomiya: Idei, Resheniya, Instituty* [National Cultural Autonomy: Ideas, Decisions, Institutions]. St. Petersburg: Centre for Independent

Sociological Research, 2004.

Osipov, Alexander: Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place? *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 12, no. 1 (2013): 1–27.

Osipov, Alexander: The ‘People’s Congresses’ in Russia: Failure or Success? Authenticity and Efficiency of Minority Representation. Working Paper No. 48. Flensburg: European Centre for Minority Issues, 2011.

http://www.ecmi.de/uploads/tx_ifpubdb/Working_Paper_48_Final.pdf.

Prina, Federica: National in Form, Putinist in Content: Minority Institutions ‘Outside Politics. *Europe-Asia Studies*, forthcoming.

Prina, Federica: *National Minorities in Putin’s Russia: Diversity and Assimilation*. Abingdon: Routledge, 2016.

Renner, Karl: State and Nation. In *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, edited by Ephraim Nimni, London: Routledge, 2005. 15–47.

Zamyatin, Konstantin: Finno-Ugric Languages in Russian Education: The Changing Legal-Institutional Framework and Falling Access to Native Language Learning.” *Études Finno-Ougriennes* 44 (2012): 2–44.

Zamyatin, Konstantin: The Education Reform in Russia and Its Impact on Teaching of the Minority Languages: An Effect of Nation-Building? *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 11, no. 1 (2012): 17–47.