

Autonómia modellek

(elmélet és gyakorlat az Európai Unióban)

Tartalom

1.Fogalmi keretek.....	4
1.1.Nomos – a demokrácia törvény-fogalma	4
1.2. A modernitás autonómia fogalma	5
1.3. Állam és autonómia viszonyrendszere	8
1.4. Az autonómia emberi jogi és kisebbségi dimenziója	10
1.5. Az autonómia mint konfliktuskezelő módszer.....	11
1.6. Területi autonómia: szeparatizmus vagy az integráció?.....	12
2. A nemzetközi jog viszonya az autonómiához.....	13
2.1. A kisebbségek közjogi státusza és autonómia-megoldások közötti összefüggések	14
2.1.1. Speciális státusz, perszonális autonómia	14
2.1.2. Területi autonómia – az önrendelkezés és az önkormányzás problémái	15
2.1.3. Az önkormányzás (self-government).....	16
2.2. Autonómia a nemzetközi dokumentumokban	17
2.2.1. A nemzetközi szervezetek által létrehozott szerződések.....	18
2.2.2. A nemzetközi jog multilaterális dokumentumai.....	19
2.2.3. Az EBESZ kisebbségvédelmi tevékenysége.....	23
2.3. Egyéni és kollektív jogok	26
3. A kisebbségi autonómia formái.....	28
3.1. A területi autonómia.....	28
3.2. A személyi elvű / perszonális autonómia.....	32
3.2.1. Magánjogi személyi autonómia.....	33
3.2.2. Közjogi személyi elvű autonómia	35
3.2.3. Kulturális autonómia és Politikai autonómia	36
4. Autonómia megoldások, modellek Európában.....	37
4.1. A kompetenciák átruházásának módozatai.....	38

4.2. Autonómia megoldások az Európai Unióban	39
4.2.1. Területelvű autonómia	40
4.2.2. Személyi elvű autonómia.....	42
4.2.3. A többszintű autonómia-megoldások	42
4.2.4. Modellértékű autonómia megoldások az Európai Unióban	43
4.2.5. A történelmi megfontolásokból, vagy közjogi hagyomány alapján működő autonómiák.....	43
4.2.6. Kollektív jogokhoz vagy "kollektív megközelítéshez" kapcsolódó autonómiák	48
4.3. Személyelvű autonómiák	62
5. Összefoglalás	67
5.1. Mit értünk autonómia alatt?	67
5.2. Autonómiához való jog hiánya.....	67
5.3. A siker kulcsa.....	68
5.4. A demokrácia megújulásához az autonómián át vezet az út	69
Felhasznált irodalom	71
Mellékletek.....	74
1.sz. Melléklet	74
EURÓPA TANÁCS PARLAMENTI KÖZGYŰLÉSE 2003/1334. sz. HATÁROZAT (2003. június 24).....	74
Az autonóm régiók pozitív tapasztalata, mint a konfliktusok rendezésének lehetséges forrásai Európában	74

1.FOGALMI KERETEK

Az autonómia azon politikai fogalmaink egyike, amely nem csak jellemzően európai, hanem elválaszthatatlanul kapcsolódik a *demokrácia* kialakulásához és fejlődéséhez. Autonómia alatt általában a helyi autonómiát értjük, mely egy demokratikus jogállamban egyrészt a hatalom decentralizációját jelenti, másrészt a központi hatalom egyes részeinek átruházását a helyi közigazgatási egységekre, olyan feladatok megoldására, melyek helyi jellegűek és helyileg rendezhetők a legmegfelelőbbben. Ennek értelmében a modernitás autonómia fogalma szoros kapcsolatban áll a *szubszidiaritás* fogalmával, mely szerint a jogosítványokat a lehető legközelebbi szintre kell levinni ahhoz a közösséghez, amelyre a döntések vonatkoznak.

1.1.NOMOS – A DEMOKRÁCIA TÖRVÉNY-FOGALMA

Etimológiáját tekintve az *autos* (ön) és *nomos* (törvény) szóösszetétel az 5. századi Athénban született meg, s mint terminus technikus kizárólag politikai kategóriaként, az államra és az államok közötti kapcsolatok meghatározására szolgáló kifejezésként volt használatban.¹ Talán nem érdektelen megjegyeznünk, hogy az „nomos” (ó νομός) szó eredetileg olyan határukat jelölt (legelőt) jelentett, amelyet valaki(k) használ(nak), s innen ered a használat, szokás, szabály, törvény értelmezés is. Az autonómia fogalma tehát már a kezdetektől fogva magában hordozott egyfajta területelvűséget. A fogalom individuumokra való kiterjesztését először Arisztotelész² és a sztoikus filozófusok kísérelték meg (i.e. 4.sz.), amikor az egyén önálló döntéseit is az autonómia körébe sorolták, de kizárólag csak a „polités” (polgár/citoyen) vonatkozásában, tehát továbbra is fenntartották az autonómia fogalmának politikai jellegét.

A „nomos” terminust először az athéni aranykor idején kezdték „törvény” értelemben használni a korábbi „thesmos” kifejezés helyett. A változás nem egyszerű terminológiai újítást, hanem alapvető szemléletváltást, a demokrácia megszületéséhez kapcsolódó új politikai gondolkodást jelentett. Míg a „thesmos” egy külső erő, a nép felett álló hatalom – türannosz, istenek – önkényesen előírt törvényét, addig a „nomos” a nép által választott hatalom, tehát a választók közreműködésével kialakított törvényi rendet fejezte ki. A két fogalom nem egymás szinonimája, hanem két egymástól jól elhatárolható jogi kategóriát

¹ Thuküdidész (A peloponnészoszi háború), mind pedig Xenophón (Hellénika) és Platón (Állam) kizárólag politikai értelemben használták az autonómia fogalmát.

² Arisztotelész: Nikomakhosz etikája

jelölt. A „*nomos*” a demokrácia törvény-fogalma, az önmagát kormányzó nép által sajátos igényeihez és hagyományaihoz igazodó, saját maga számára előírt rend letéteményese.³

Összefoglalva tehát úgy fogalmazhatunk, hogy az „autonómia” politikai értelemben maga a „*nyomatékosított öntörvényűség*”, a saját törvények megalkotásához való jog, s ezzel együtt a külsőnek tekintett dolgoktól vagy szereplőktől való függetlenség. Az arisztotelészi gondolatmenetben pedig kiegészül az egyénnek, mint állampolgárnak a döntéshozatalban való részvételhez való képességével és jogával. Mindkét esetben a hatalomhoz és a hatalom gyakorlásához való viszony a releváns elem.

1.2. A MODERNITÁS AUTONÓMIA FOGALMA

Az autonómia fogalmának e *kettős tartalma* mindmáig fennmaradt. A modern jogállamban *autonóm egyén* az, aki külső erőktől függetlenül önállóan választja meg nyelvhasználatát, célját, hovatartozását, szabadon fejtheti ki a véleményét és hozhatja meg a döntését. Az autonómia iránti igény, illetve az erre való képesség általános emberi sajátosság, de mindenkire más-más mértékben jellemző.

Jelentős változás azonban, hogy míg az antikvitásban az államok közötti viszonyrendszer, addig a 20. század közepétől az állami szint alatti lokális világ került az autonómia meghatározások fókuszába (*sub-state arrangement*). Ebben a körben jelenik meg a *csoport autonómiájának* új keletű fogalma, amely az önmagát kormányzó államalakulaton túl mutatva, magába foglalja az államalakulaton belüli bizonyos önigazgatási szabadsággal rendelkező földrajzilag (település, megye, régió, tartomány, tájegység stb.), kulturálisan (etnikai, vallási, nyelvi) vagy más egyéb módon (egyetemek, egyházak stb.) lehatárolható emberi közösségeket is. Az önigazgatás alapja a demokratikusan és tükörsen választott önkormányzati testület. Az önállóság államszint alatti biztosítása érdekében kialakított jogi intézmények összességére az „autonómia-megoldás” (*autonomy arrangements*) kategóriája használatos. Autonómia-megoldásnak tekinthetőek az önkormányzatok összes formáin kívül a szövetségi államok tagállamai, a bizonyos fokú nemzetközi személyiséggel és a szuverenitás bizonyos fokával rendelkező kormányzati entitások is.⁴

Napjaink Európájában *többféle autonómiáról* beszélünk a kisebbségek vonatkozásában, így az etnikai, helyi, területi, pénzügyi, közigazgatási, kulturális autonómiáról. Az autonómia fogalmával kapcsolatosan felmerülő problémák között meghatározó jelentőségű, hogy nem rendelkezik egy pontos definícióval. A meghatározás legnagyobb nehézsége, hogy több más fogalommal interferál, így a szuverenitással, a

³ CARTLEDGER, Paul – MILLETT, Paul – TODD, Stephen: *Nomos. Essays in Athenian Law, Politics and Society*. Cambridge University Press, 2004. 12-15.o.

⁴ HANNUM, Hurst: *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights* (Revised Edition), University of Pennsylvania Press. 1996. 16.o.

kollektív jogokkal, az önrendelkezéssel, a nemzeti kisebbséggel, melyek nem teljesen világosan körülhatárolt fogalmak, definiálásuk körül számos vita folyik. Ennek ellenére a szakirodalomban igen hasonló módon határozzák meg az autonómiát. Csak néhány kiragadott példa:

- Kovács Péter értelmezésében az autonómia olyan jogi intézmény, amely *„az illető közösségnek valamilyen – az általa lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez kötődő, vagy pedig a közösséghez tartozó s az identitást felvállaló összes individuumot átfogó – érdekképviselői és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal történő felruházása.”*
- Asbjorn Eide az önkormányzatiságra a „self-government” és a „home rule” kifejezéseket használja, értve ezen a különböző autonómia megállapodásokat kisebbség és állam között, amelyeket a belső területi átrendezés speciális formájának tekint, mint ami *„lehetővé teszi a kompakt módon települt kisebbségnek, hogy a tagjait érintő politikai, kulturális és gazdasági döntésekre nagyobb befolyást gyakoroljanak. Ez azonban nem annyira azt jelenti, hogy az etnikai csoportok „saját” állami kormányokkal rendezzenek, hanem inkább azt, hogy a hatalmi intézmények és állami szolgáltatások közelebb kerülnek hozzájuk.”*
- Kjell-Åke Nordquist⁵ definíciójában megjelenik a területelvű felfogás, melynek értelmében *„az autonómia olyan terület, amely az önkormányzás egy magasabb fokával rendelkezik, mint bármely más, hozzá hasonlítható területe az államnak”.*
- H-J. Heintze értelmezésében pedig *„az autonómia egy eltérő identitással rendelkező csoportnak bizonyos fokig terjedő önkormányzás biztosítását jelenti. Az autonómia a szubszidiaritás elvének kiteljesítése. (...) A nemzetközi jog szerint az autonómia jelentését egy megállapodásban lehetne összefoglalni, amelyben a kisebbség az állam bizonyos területén a saját helyi ügyeit intézheti az önkormányzás alapján, új állam létrehozatala nélkül.”*
- Ruth Lapidoth a kisebbségi csoportokat szolgáló autonómiát úgy határozza meg, mint *“egy olyan intézményes keret, mely célja egy, az állam többségi lakosságától különböző, de egy adott régión belül többségben lévő csoport számára azon eszközök biztosítása, melyek által ki tudja fejezni saját identitását”. „Az autonómia a hatalommegosztás eszköze, melynek célja megőrizni az állam egységét a népesség sokféleségének tiszteletben tartása mellett.”*
- Gerencsér Balázs és Juhász Albin tágabb megfogalmazásában az autonómia *„olyan kisebbségvédelmi intézmény, amely az egyes államokban az autonómiához tartozó (faji, etnikai) embercsoport, nyelvcsoporthoz, vallási csoport, kulturális csoport vagy terület érdekeit hivatott védeni”.*

⁵ NORDQUIST, Kjell-Åke: Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism. In: Suksi Markku (ed.): Autonomy, applications and Implications. Dordrecht, 1998

➤ Buza László meghatározása értelmében az autonómia olyan kisebbségi intézményrendszer, mely „*pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom legalábbis bizonyos ügyeket illetően a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve, az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen őáltaluk gyakoroltatik*”.

Az idézett definíciók legfontosabb közös eleme a *hatalommegosztás*, amelynek révén a kisebbség/csoport megosztott vagy teljes körű döntéshozatali jogosítványokat kap az államtól saját ügyeinek irányítására. Ruth Lapidoth a hatalom megosztásának a következő szempontjait jelöli ki: az állam központi hatóságainak fenntartott hatalom, az autonóm egységre átruházott hatalom, a párhuzamosan gyakorolt hatalom és a közösen gyakorolt hatalom.⁶ Mindezek alapján az autonómia megvalósulásáról a modern korban csak akkor beszélhetünk, amikor az állam közhatalmi jogosítványokat ruház át a kisebbség tagjai által demokratikus úton megválasztott szervezetekre.

Történelmileg az autonómiáknak *számos változata* alakult ki. A legjelentősebbek a települési és a területi önkormányzatok (település/község, város; kistérség; vármegye/megye, régió), a szakmai önkormányzatok (szakszervezetek, kamarák stb.), a vallási közösségek önkormányzatai (egyházak), valamint az egyetemek és az egyesületek.

➤ Politikai és közigazgatási értelemben az autonómia azt jelenti, hogy egy államon belül egyes közigazgatási egységek vagy embercsoportok önállóan dönthetnek és járhatnak el meghatározott, kizárólag őket magukat érintő ügyekben. Hogy milyen ügyekben, azt az ország alkotmánya vagy külön törvény határozza meg. Az autonómia lényege, hogy a regionális közösségek vagy nemzeti és etnikai közösségek saját problémáikra saját maguk alakíthatják ki a számukra legmegfelelőbb megoldást. A nem érintett térségek lakóinak vagy más etnikumhoz tartozó csoportoknak ezáltal nem áll módjukban befolyásolni az autonómiával felruházott közösségek sorsának alakulását. Természetesen, az egész államot érintő ügyekben az autonóm közösségek az állampolgárok közötti szolidaritás jegyében mindenben együttműködnek az ország többi részével és lakójával. Az autonómia gyakorlatba ültetése államszint alatt, egységes államszerkezetű országokban az önkormányzat intézménye révén lehetséges. Éppen ezért az autonómia kifejezést a jogszabályalkotói hatáskörökre is kiterjedő decentralizáció jegyében létrehozott speciális státusú önkormányzatok megnevezésére is használják.

➤ Jogi értelemben autonómiáról akkor beszélhetünk, ha bizonyos térségek vagy emberek csoportjai önmagukat saját jogszabályaiknak megfelelően, saját intézményeik révén kormányozhatják.

⁶ LAPIDOTH, Ruth: *Autonomy Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. United States Institute of Peace Presse, Washington D. C. 1996.

➤ A kisebbségek autonómiája, az identitás megőrzésének és fejlesztésének céljából kiindulva, a következő jogok érvényesülését feltételezi (anélkül, hogy azonos lenne ezekkel): 1. az anyanyelvhasználat joga a magánéletben, oktatásban, az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban; 2. a saját oktatási rendszer kialakításának joga; 3. a köztisztviselés viselőihez és a közszolgáltatásokhoz való jog; 3. az anyaországgal való kapcsolattartáshoz való jog; 4. a természeti kincsekkel való szabad rendelkezés és a helyi politikai képviselőkhöz való jog.

Orbán Balázs rámutat, hogy a kisebbségi autonómia *sokkal szélesebb körű* jogosítványokat feltételez, mint a közigazgatási autonómia.⁷ Amennyiben a kisebbségi jogok különféle megnyilvánulási formáinak rangsorolását célozzuk meg az alapvető jogoktól az átfogó jogosítványok irányába, úgy a kisebbségi jogok hierarchiájának alsó szintjén a diszkrimináció tilalmának, valamint az egyenlőségnek az elve áll. A következő fokozat a különleges jogok kategóriája, azon jogoké, melyek a kisebbségi csoporthoz tartozó személy különbözőségét is figyelembe veszik. Ezen jogok biztosítása egyéni vagy kollektív szinten történhet. Amennyiben ezen kisebbségi jogok az önkormányzás egy bizonyos szintjét biztosítják, az autonómia letéteményesévé válnak. Az autonómia a kisebbségi jogok hierarchiájának felső szintjén foglal helyet, és a kisebbség számára az állam keretében elérhető legmagasabb státust jelenti. A kisebbségi autonómia lényege az önkormányzás, általában kulturális, gazdasági valamint társadalmi ügyekre terjed ki, ugyanakkor egyes esetekben korlátozott nemzetközi jogosítványokat is magába foglalhat. Ha egy közösség saját ügyeiben autonóm módon kíván eljárni, ezen ügyek intézése céljából sajátos, közhatalmi jogosítványokkal ellátott intézményt, az autonóm közösség önkormányzatát hozza létre. A közösség voltaképpen önkormányzata révén válik autonómmá, illetve az önkormányzat megléte minimális elvárás, ugyanakkor szükséges feltétele az autonómiának.

1.3. ÁLLAM ÉS AUTONÓMIA VISZONYRENDSZERE

Az autonómia és a szuverenitás összefüggéseit vizsgálva több szerző is rámutat arra, hogy a szuverenitás klasszikus értelmezése, miszerint az államiság legfőbb attribútuma a totális és oszthatatlan államhatalom, már a 90-es években *fellazult*, s a távolság az autonómia és a szuverenitás fogalmai között jelentősen csökken. A globalizáció, az államok nemzetközi kötelezettség-vállalásai, a hadviselés jogának szigorú korlátok közé szorítása, az emberi és kisebbségi jogok érvényesítése számos, az államnak a szuverenitásából levezett abszolút jogát érvényteleníti. Ma már nem egy állam alkotmánya megengedi a szuverenitás korlátozását, ha azt a nemzetközi együttműködés megkívánja.⁸ A szuverenitás számára napjaink legnagyobb kihívása, hogy miközben a nemzeti kisebbségek száma folyamatosan növekszik, addig az államok száma korlátlanul nem növelhető. Jelenleg csak Európában

⁷ ORBÁN Balázs: Mi az autonómia? ORBÁN Balázs: Mi az autonómia? Magyar Ifjúsági Értekezlet és a Demokrata Magyar Ifjak Szövetsége (DMISZ), Csíkszereda, 6-7.o.

⁸ Ld. Hollandia vagy Németország alkotmánya.

legkevesebb 270 nemzeti és etnikai kisebbség található, ezekhez több mint 100 millió polgár tartozik. *„A Föld túl kicsi ahhoz, hogy több ezer nép és etnikai csoport számára szuverenitást biztosítsanak egy terület felett. Kompromisszumot kell találni annak érdekében, hogy legalább részben kielégítsék a különböző csoportok aspirációit. A megoldás az autonómia: a hatalom megosztása esetén mind a központi szervek, mind az autonóm egység a szuverenitás törvényes hordozói lehetnek anélkül, hogy az állam eltűnne vagy szétesne”* - állapítja meg Ruth Lapidoth.⁹

Történelmileg az autonómiáknak *számos változata* alakult ki. S bár a köznyelvben gyakran használják az autonómiát a függetlenség és önállóság szinonimájaként, etimológiai értelemét tekintve az autonómia a politikai függőség és függetlenség között húzódó széles értelmezési területen helyezkedik el. Az autonómia fokmérője az állam által az autonóm entitásra átruházott törvényhozói kompetenciák terjedelme, s mint ilyen közvetlenül érinti a demokrácia intézményrendszerét. *„A helyi autonómiának alkotmányos törvényes veleje az arra való hatalom, hogy egyedül dönthessen (az átruházott törvényhozói kompetenciák által) a régió törvényeiről, másként és külön az államtól vagy föderális törvényhozói hatalomtól, mely az ország többi részére vonatkozik”*.¹⁰

Az állam és a különböző csoportoknak juttatott *autonóm jogkörök* (a hatalommegosztás) mértékét nagymértékben meghatározza az államon belül kialakult, a többség-kisebbség viszonyát szabályozó hatalmi egyensúly fenntartásának kritériuma. Politikai értelemben nem mindegy például, hogy a nemzetállam keretein belül a többség a kisebbséget – legyen az etnikai, nemzeti vagy akár vallási (a vallás jelentősége például az ortodox államokban kiemelt fontosságú) – mint államalkotó közösséget (nemzetet) fogadja el, vagy a polgárelvű jogfilozófia alapján határozza meg. Ez utóbbi esetben a kisebbség közösségi jogainak elismerésére csekély az esély, sőt merev elutasításra talál. Míg az első esetben a kollektív jogok mentén történő hatalommegosztás s ezzel a belső önrendelkezés (autonómia) lehetősége nyitva áll. Éppen ezért, ha egy csoportot vagy tagjait az illető csoporthoz való tartozás alapján ruháznak fel egy bizonyos joggal, akkor a csoportnak, illetve a csoporthoz való tartozásnak jogi meghatározást kell adni, hogy eldönthető legyen, ki részesül az illető jogból és ki nem. Ez azt jelenti, hogy a kisebbségi jogokat biztosító törvénynek valamilyen, legalább minimális módon körül kell határolnia személyi hatókörét, azaz egy minimális meghatározását kell adnia a szóban forgó kisebbségeknek.

⁹ LAPIDOTH, Ruth: i.m.

¹⁰ Harhoff, idézi BOGNÁR Zoltán: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizenhét országban 1. in Magyar Kisebbség, 2005. 3-4. 301.o.

1.4. AZ AUTONÓMIA EMBERI JOGI ÉS KISEBBSÉGI DIMENZIÓJA

Az autonómia és a hatalom sajátos viszonyát jól mutatja, hogy a kisebbségek meghatározásának csak *a legritkább esetben* vannak nemzetközileg elfogadott pontos definíciói. Különösen igaz ez a nemzeti és etnikai kisebbségekre, amelyeknek autonómiára vonatkozó igényét a nemzetállamok mind a mai napig saját hatáskörben, belső hatalmi erőviszonyaiknak megfelelően, a többség által gyakorolt hatalom szellemében és érdekében kívánják meghatározni. „...*a demokratikus jogállamiság és az európai emberi jogi rendszer alkalmazásának jelenlegi gyakorlata kifejezetten a többséget részesíti előnyben*” – állapítja meg Christoph Pan az etnikai és kisebbségi jogok védelméről írott tanulmányában.¹¹ Ennek okai a következők:¹²

- A demokráciában a legitim hatalom a nagyszámok törvénye alapján formálódik. A kisebbség számára az esetek többségében kicsi az esély a hatalom megszerzésére, illetve megfelelő politikai reprezentáció esetén is csak a többség által elfogadott kompromisszumok árán juthat kormányra. Tehát a kisebbség számára jóval kisebb, a kis létszámú csoportok számára pedig szinte egyáltalán nem mutatkozik esély a legitim hatalom megszerzésére.
- Az emberi jogok lényege, hogy egyetemesek és érvényesítésük nem köthető számokhoz. Ennek ellenére Európában - és ez alól az Emberi jogok európai egyezségokmánya sem kivétel - az emberi jogok a többség és a kisebbség számára másként érvényesülnek: míg a többséghez tartozó természetesen érvényesíti etnikai, nemzeti, nyelvi és kulturális önazonosságát, ugyanez a kisebbségek tagjai számára nehezen leküzdhető vagy éppen leküzdhetetlen akadályokba ütközik. Az Emberi jogok európai egyezségokmánya ekképp nem ugyanazt a védelmet nyújtja a többségi és a kisebbségi közösségek és tagjaik számára.

A demokratikus jogállamiság és az emberi jogok alkalmazása egymagában tehát nem akadályozza meg a többség privilegizálását, valamint a kisebbség diszkriminációját és nem oldja meg a kisebbségi kérdést, mely a rendszer immanens alkotóeleme. A rendszer korrekcióját, amely biztosíthatja Európa békéjét és stabilitását csak *pozitív kisebbségvédelem* révén lehet megvalósítani, ezt pedig a demokratikus jogállamiság és az emberi jogok érvényesítése keretében kell biztosítani. „*A rendszer korrekciójakor figyelembe kell venni, hogy a nemzeti kisebbség és többség közötti formálisan egyenlő bánásmód önmagában nem elég arra, hogy feloldja a demokráciából és az emberi jogokból eredő diszkrimináció dilemmáját. Az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlásakor a többség és a*

¹¹ PAN, Christoph: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme. Az európai kisebbségi jogvédelmi rendszer. in Pro Minoritate VI. évf.2.sz. (1997/nyár) www.hhrf.org/prominoritate/1997/97nyarc.htm

¹² PAN, Christoph: Darlegung der Nationalitätenfrage. Europa Ethnica 1995. 2-3. 81-83., 88.o. VOGEL Sándor: Kisebbségek, emigráció és (kulturális) külpolitika Európában. Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/Vogel_Sandor.pdf

kisebbség két olyan kategória, amely különböző előfeltételek függvénye. Ezért a nemzeti kisebbségek pusztán formálisan egyenlő bánásmódja nem elégséges, ugyanis ha különböző helyzeteket hasonló módon kezelnek, az valós vagy valószínű diszkriminációt eredményez". Majd hozzá teszi: „az európai államok többsége "nemzetállamként" alakult meg annak ellenére, hogy etnikailag nem homogének, hanem gyakorlatilag "többnemzetiségűek", és a nemzetiségek aránya a néhány százaléktól az 50%-ig (pl. Lettország) változik. Ez azt jelenti, hogy az etnikai homogenitás kivételes (talán csak Portugáliában fordul elő). Ezért az Európa Tanács az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményének 14. cikkelyében megfogalmazott antidiszkrimináció elvére tekintettel az etnikai valóságot állandó tényezőnek, az államok politikai megszervezését pedig változó tényezőnek kell tekinteni. Ez utóbbit hozzá kell igazítani az állandó tényező valós szükségleteihez. Egyszerűbben fogalmazva: a "nemzetállam mint a társadalom politikai megszervezésének leggyakoribb modellje, elméletileg és gyakorlatilag elavulttá vált". A rendszer korrekcióját Ch. Pan a jogok valódi egyenlőségének a kisebbségvédelem eszközrendszerén keresztül történő biztosításában látja. Ennek eléréséhez véleménye szerint két úton lehet eljutni. Egy részről az Európa Tanács az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményének (1950) a nemzeti kisebbségek sajátos szükségleteit figyelembevevő kiegészítésével, másrészt a kollektív jogokra vonatkozó pozitív jogvédelmi intézkedésekkel. Ezek sorába tartoznak a politikai képviselő vagy a belső önrendelkezés elvének megfelelő autonómia általi jogvédelem biztosítása. Alapvetően *három autonómia-típust* jelöl meg mint lehetséges megoldást: a területi, a kulturális és a helyi közigazgatási egységek autonómiáját.

1.5. AZ AUTONÓMIA MINT KONFLIKTUSKEZELŐ MÓDSZER

Merőben más nézőpontból vizsgálja a többség és kisebbség viszonyát Andreas Gross, aki Christoph Pan megközelítésével szemben az autonómiát nem az állam szuverenitását kikezdő, annak területi integritását szétziláló potenciális konfliktusforrásnak, hanem kifejezetten követendő példának, *a konfliktuskezelés lehetséges eszközének* tekinti. Gross felfogásában az autonómia a demokrácia intézményrendszerének fontos eleme.¹³ Gross felhívja a figyelmet arra, hogy az állam oszthatatlanságát nem szabad összekeverni a nemzetállam („unitary state”) koncepciójával, így az állam oszthatatlansága összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal és a föderalizmussal. „*A politikai berendezkedések változatos formái felruházhatók autonóm státussal, az egységes államokon belüli egyszerű decentralizációtól a hatalom valódi megosztásáig, illetve akár szimmetrikus, vagy aszimmetrikus módon, a regionális vagy föderatív államokban*” (13). Miként Pan, ő is rámutat arra, hogy a mai feszültségek a nemzeti szuverenitást és a kulturális homogenitást elengedhetetlennek tartó nemzetállam-koncepció elkerülhetetlen továbbfejlődését

¹³ GROSS Andreas: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. Council of Europe Doc. 9824 (2003) Az ET Parlamenti Közgyűlése által 2003. június 24-én elfogadott dokumentumot a szakirodalom gyakran csak Gross-jelentés címen emlegeti. A teljes szöveg magyarul ld. 1.sz. Melléklet.

követelik meg. Ugyanakkor az autonómiából származó előnyök nem áshatják alá az államok nemzetközileg elismert határait.

Az autonómia értelmezése, alkalmazása és menedzselése az állam, illetve a nemzeti parlament és intézményei hatáskörébe tartozik, és az autonóm státus adományozása nem jelenti azt, hogy a helyi igazgatás kizárólag az adott helyi közösség feladata lenne. Gross az „autonómia kontra szuverenitás” helyébe a demokráciát állítja vizsgálata fókuszába. „*A demokrácia nem csupán annyit jelent, hogy a többség nézeteinek mindig diadalmaskodnia kell: olyan egyensúlyt kell kialakítani, amely biztosítja a kisebbségekkel szembeni igazságos és megfelelő bánásmódot, és megakadályozza a domináns pozícióval való visszaéléseket*”. Az autonómia a demokráciát erősítő (az antik nomos-ra visszavezethető) intézmény, amelynek eklatáns példája a francia diktatúrát felszámoló Spanyolország, ahol az 1978-as alkotmány 17 autonóm közösségre osztotta az országot.

Minden közösség *saját autonóm-statútummal* rendelkezik, amelyet a nemzeti parlament törvényként fogadott el, majd az alkotmányba is belefoglalta. A spanyol demokrácia összetartó erejét éppen a sajátos - nem szükségszerűen csak nemzeti - identitásokhoz kötődő változatos autonómiák együttese biztosítja. Az Egyesült Királyság pedig oly annyira figyelembe veszi az országot alkotó közösségeket, hogy az ország egyes részein - Walesben, Skóciában és Észak-Írországban – még a külön jogrendszerek létét is elismeri. Éppen az észak-ír példa mutatja, hogy a különleges státuszú és magas fokú autonómia gyakorlatok nem csupán a legjobb konfliktuskezelő módszerek, de az ország integritását és demokratikus intézményi rendszerét is erősítő megoldásoknak bizonyultak.

1.6. TERÜLETI AUTONÓMIA: SZEPARATIZMUS VAGY AZ INTEGRÁCIÓ?

Napjaink egyik legvitatottabb, s a nemzeti kormányok aggodalmát gyakran kiváltó kérdése *a kisebbségek önrendelkezésével* kapcsolatos kérdések köre: a kisebbségek vagy a szuverén államhoz tartozó csoportok vajon követelhetik-e *a külső önrendelkezéshez* való jogot? S ha igen, akkor az az elszakadás első lépcsőfokának tekinthető-e? A kérdés felvetése elválaszthatatlanul kapcsolódik a nemzetállam területi meghatározottságának okán a területi integritás sérülésének problémájához.

Gross leszögezi, az autonómia státus vagy más hasonló megoldások révén az önrendelkezés gyakorolható az állam keretein belül, tehát *nem tekinthető* az elszakadás szinonimájának. Kiváló példának kínálkozik erre a Feröer-szigetek helyzete, amely 1948 óta speciális autonóm státuszt élvez a Dán Királyságon belül. A szigetek lakói nem csak saját nyelvhasználati joggal és kulturális autonómiával rendelkeznek, hanem különálló nemzetiségüket hirdeti saját zászlójuk és útlevelük is. A dán parlamentbe a szigetek lakói két képviselőt delegálnak. A Feröer-szigetek ugyanakkor saját kormánnyal rendelkezik, amelynek

joga van adókat kivetni, ideértve az importvámokat is. Ezen kívül hatáskörébe tartozik minden kulturális ügy, a kereskedelem és az ipar, a mezőgazdaság, halászat, vízgazdálkodás stb. Bár a szigetek a dán árfolyam-zónához tartoznak, saját bankjegyeik vannak. A törvény értelmében korlátozott hatáskörrel rendelkeznek a nemzetközi jogok és kötelezettségek terén, ennek ellenére, a lakosok akaratának megfelelően, Dánia EU-tagsága nem terjed ki a Feröer-szigetekre. Hasonló a helyzet az 1979 óta ugyancsak autonóm státuszt élvező Grönland esetében is. Az ilyen nagyfokú, Európában is kivételesnek mondható autonómia ellenére, Dánia területi és állami integritása nem csorbult.

2. A NEMZETKÖZI JOG VISZONYA AZ AUTONÓMIÁHOZ

Áttekintve a 90-es években született nemzetközi dokumentumokat általában megállapítható, hogy azok nem kifejezetten az autonómiáról szóltak, csupán érintőlegesen vagy áttételesen tartalmaztak egy-egy gondolatot az autonómiára vonatkozóan. A dokumentumok elsősorban a *kisebbségi kérdés, a demokrácia, és az emberi jogok* között okozati összefüggésekre alapozva a polgárelvű joghagyománynak megfelelően elsősorban az emberi jogok oldaláról, és meglehetősen ambivalens módon közelítenek az autonómia kérdéséhez: nem szállnak síkra nyíltan az kisebbségek sorsát komplex módon rendező jogintézmény mellett, ugyanakkor támogatják az ez irányú törekvéseket.

Ebben a tekintetben a Gross-jelentés és annak az ET Parlamenti Közgyűlése általi elfogadása (2003/1334. sz. határozat) *valódi fordulópontot* jelent. A jelentés teljes egészében és kizárólag csak az autonómia, ezen belül is elsősorban a területi autonómia kérdését tárgyalja. Más részt bár az ET határozat nem bír kötelező jogi erővel, első ízben veti fel a regionális autonómiára vonatkozó önálló nemzetközi egyezmény szükségességét, amely valós jogi garanciákat képes nyújtani. Tehát nem egy másik, már létező egyezmény kiegészítését javasolja (mint például Christoph Pan), hanem egy teljesen önálló egyezmény kidolgozását. Harmadrészt pedig a Gross-jelentés úttörő jelentőségű gondolatokat, érveket fogalmaz meg. Nevezetesen:

1. Az állam területi integritásának elve összeegyeztethető a különböző kisebbségi identitásokban megnyilvánuló kulturális sokszínűség elvével;
2. Az autonómia a kisebbségek számára lehetővé teszi jogaik gyakorlását és kulturális identitásuk megőrzését, miközben ezzel egyidejűleg garanciákat biztosít az állam egységére, szuverenitására és területi integritására;
3. Az autonómia a többség és kisebbség közötti konfliktusok megoldásának egyik fontos eszköze, sőt a korábbi ellenérzésekkel szemben meggyőzően bizonyítja, hogy az autonómia jogintézménye bizonyos esetekben éppen a szeparálódási törekvéseknek lehet az ellenszere, hiszen egy új állam létrehozása még nem jelent szükségszerűen életképességet is.

2.1. A KISEBBSÉGEK KÖZJOGI STÁTUSZA ÉS AUTONÓMIA-MEGOLDÁSOK KÖZÖTTI ÖSSZEFÜGGÉSEK¹⁴

A kisebbségek közjogi státuszában *három „stádium”* különböztethető meg: 1. Az adott régióban, ill. területi egységen élő kisebbség azon minimális jogaiért küzd, amelyek nyelvének, vallásának, szokásainak megőrzéséhez, fejlesztéséhez elengedhetetlenül szükségesek. Ezek általában nyelvi jogok. Ilyenkor speciális státuszt vagy személyi autonómiát kap a kisebbség. 2. Speciális státusszal, ill. személyi autonómiával már rendelkező csoport, vagy ezekkel nem, de erős területi kötődéssel bíró kisebbség, a területi autonómiáért száll síkra. 3. A kisebbségvédelem végső stádiuma a föderalizmus, amikor a kisebbség által lakott régióból tagállam lesz.

2.1.1. SPECIÁLIS STÁTUSZ, PERSZONÁLIS AUTONÓMIA

A speciális státusz, perszonális autonómia bizonyos szinten *összekapcsolható*, hiszen a két kisebbségvédelmi intézmény indoka részben a szórványban élés (ún. *„párducfoltos”* elhelyezkedés), másrészt egy kezdeti stádiumban lévő kisebbségi törekvés. A perszonális autonómia már egy komplex intézményrendszerrel való felruházást jelent, amely a külső (nemzetközi) és belső (alkotmány, kisebbségi törvény) jog alapján történik. Célja a nyelvi, vallási és egyéb szokások, hagyományok megőrzése, fejlesztése. A külső vagy nemzetközi jog egy vagy két állam közti megállapodás és a nemzetközi közösség garanciái mellett (ld. Nemzetközi charták, egyezmények, kétoldalú szerződések) a béke és a biztonság fenntartását szolgálja.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya¹⁵ (27. Cikk) kimondja, hogy *„olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják vagy, hogy saját nyelvüket használják”*. Az Egyezségokmány azonban több értelmezési és alkalmazási nehézségekbe ütközik:

- Az Egyezmény már egy lezárult folyamatot szabályoz: az egyezmény csak 1976-ban lépett hatályba, s eközben sok kisebbségtől már elvették iskoláit, megszüntették korábbi intézményeit. A kisebbségek többsége az I. világháború után jött létre, amelynek lezárulását követően elindult a többségi államok hol nyílt, hol rejtett asszimilációs politikája.

¹⁴ GERENCSE Balázs – JUHÁSZ Albin: a kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések), Budapest, 2001. 23-28.o.

¹⁵ Az Egyezségokmány 1966-ban született és 1976-ban lépett hatályba

- Az idézett 27. cikk nem bír tevőleges kötelezettséggel az államokra nézve. A „*nem lehet megtagadnia jogot*” megfogalmazás csupán tartózkodási kötelezettséget ró az államra, de arra már nem vonatkozik, hogy e jog gyakorlásához az államnak milyen kötelezettséget kell felvállalnia (pl. anyagi támogatás az intézmények fenntartására stb.). 1994-ben ezért az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága ezt az olvasatot téves értelmezésnek minősítette, és kijelentette, hogy az értelmezés kiterjed a valós állami kötelezettségekre is.
- Franciaország és Törökország a 27. cikk alkalmazásához fenntartásokat fűzött. Franciaország alkotmányossági problémára hivatkozott: miszerint a „kisebbség” fogalma a francia jogrendben nem értelmezhető kategória. Így rá nézve nem lépett hatályba a fenti nemzetközi norma.

2.1.2. TERÜLETI AUTONÓMIA – AZ ÖNRENDELKEZÉS ÉS AZ ÖNKORMÁNYZÁS PROBLÉMÁI

Az *önrendelkezés (self-determination)* fogalma nem egyszer alkotmányjogi kérdéseket vet fel, mint például az egységes és oszthatatlan állam, a területi szuverenitás vagy a decentralizált hatalom vonatkozásában. – Egy területi autonómia létrehozásához elengedhetetlen feltétel, hogy az adott állam belássa, az autonómia mint az önrendelkezés egy formája *nem veszélyezteti* területi egységét sem de jure, sem pedig de facto.

Az önrendelkezést egy olyan összetett és átlátható módszernek tartják, amely összetett lehetőségeket tartalmaz: kielégíteni a kisebbségek jogait, és biztosítani az állam szuverenitását és területi integritását. Ezért különbséget kell tenni belső és külső önrendelkezés között.¹⁶ Ezt erősíti meg az ENSZ 47/185. határozat 8. Cikkének 4. bekezdése: „*A jelen Deklarációban semmit sem lehet úgy értelmezni, hogy az államoknak lehetőségük nyíljon olyan cselekmények véghezvitelére, amelyek ellentétesek az Egyesült nemzetek Szövetsége céljaival és alapelveivel, beleértve az államok szuverén egyenlőségét, területi integritását és politikai függetlenségét.*”¹⁷

A területi autonómiára vonatkozó másik sarkalatos kérdése, hogy amennyiben a kérdéses kisebbség az anyaállam közvetlen szomszédságában él, s annak támogatását élvez *jogosult-e az önrendelkezésre, vagy csupán a kisebbségi jogok illetik meg?* A nemzetközi jog szerint a kisebbségi csoportok alapvetően kétféle viszonyban állhatnak a többségi állammal: 1. ráutalt állapotban, amikor a kisebbség nem kötődik szomszédos vagy anyaállamhoz (ld. Korzika); 2. az anyanemzet testétől elszakított állapot (ld. Dél-Tirol, határon túli magyarok, koszovói albánok). Egy modern pluralista államban azonban elvárható, hogy az állam megadja a kisebbségeknek az őket megillető önrendelkezés bizonyos fokát. Ez annyival több a kisebbségi jogoknál, hogy nem felülről történő bevezetett kisebbségvédelmi rendszert

¹⁶ TRIFUNOVSKA, Snezana: Self-determination for minorities and indigenous people, in International Journal on Minority and Group Right, 1997. Vol.5, no.2. 182.o.

¹⁷ Ugyanezt ld. Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 21. Cikk.

működtet az állam, hanem lehetőséget ad az automatizmusra és bizonyos kisebbségi jogok önálló gyakorlására. Attól a pillanattól fogva, hogy egy kisebbség elszakadva él az anyaállamtól és a nemzetközi közösség kisebbségként tartja számon, jogalanyisággal bír, tehát államalkotó tényezővé válik. Így de jure a más államokhoz fűződő kapcsolata nem releváns. Az önrendelkezés kritériuma, hogy ne domináljon a „felülről bevezetett” jelleg, az adott kisebbség szabad döntése és választása alapján szülessen meg.

Az önrendelkezés és az autonómia egymáshoz szorosan kapcsolódó fogalmak, amelyek gyakran fedik egymást. Az autonómia intézményrendszere feltételezi az önrendelkezést, sőt az autonómia fogalmi keretei az önrendelkezés elvére épülnek. Sokan a területi autonómia követelését a szeparálódás, ill. a szövetségi rendszer kivívásában látják. Az autonómia ugyanakkor stabilabb és biztonságosabb kisebbségvédelmi jogintézmény, mint a föderalizmus. Ennek okai a következők:

- Egy tagállamnak nincs szükségszerűen szélesebb jogköre, mint az autonómiának: egy autonómiának adott esetben mind külső (a központi kormányzásra is kiható), mind pedig belső igazgatási jogkörei is lehetnek. A spanyol Alkotmány például kimondja, hogy *„az Alkotmány, amely a Spanyol Nemzetnek, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzatához való jogát és a közöttük meglévő szolidaritást.”* (2. cikk)
- Az erőszakosan, felülről létrehozott föderáció (ld. a volt Jugoszlávia) nem vezet stabilitáshoz, épen a kisebbségi-nemzetiségi problémák kiéleződése miatt. Ezzel szemben az autonómia kifejezetten egy kisebbségvédelmi eszköz, míg a föderalizmus csak azzá válhat.
- A területi autonómia szűkebb terjedelme biztosítja a kisebbségek számára, hogy biztonsággal gyakorolják önkormányzásukat azokon a területeken, ahol arra képesek, míg az elláthatatlan feladatok a *szubszidiaritás* alapján a központi állami hatalomnál maradnak.

2.1.3. AZ ÖNKORMÁNYZÁS (SELF-GOVERNMENT)

Sok szakértő azért tartja jobbnak a *föderalizmust* az autonómiánál, mert a kisebbségi problémákat a szövetségi berendezkedés által oldja meg, hogy a csoportok már nem „kisebbségnek” minősülnek, hanem az állam alapvető elemeinek.

Heintze szerint, a föderalizmus lehet a *tökéletes megoldás* a területhez kötött csoportok védelmére, hiszen a tagállamok saját hatalmi ágakkal rendelkeznek (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás), így befelé és kifelé egyaránt biztosított a demokratikus működés. A föderalizmus legjellemzőbb példája Svájc és Belgium. Svájcban ugyanakkor a kantonok történelmileg kialakult entitások, és nem etnikai berendezkedésre épültek. Így a

„föderalizmus jó kiinduló pont lehet az autonómia fogalmához”. A szövetség egy tisztán megfogalmazott alkotmányos struktúra, amely az államot régiókra osztja.¹⁸ Az autonómiát viszont egyfajta „szövetségi megegyezésnek” tekinti. Lapidoth szerint a szövetségi berendezkedés előnye: 1. mindig alkotmányos szinten kerül rendezésre, míg az autonómia a jogszabályi hierarchia több szintjén is rendezhető; 2. a tagállamok több jogosultsággal vesznek részt a központi döntéshozatalban, mint az autonómiák.

2.2. AUTONÓMIA A NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOKBAN

Az államközi politikában alapelv az állam *politikai és területi szuverenitásának* tiszteletben tartása. Ennek megfelelően az állami szuverenitást sért minden olyan kötelezően előírt normatíva is, amely az adott ország területén élő csoportoknak önrendelkezési jogot írna elő. Ezért az autonómia létrehozása alulról szerveződő politikai eszközökkel valósítható meg, amely pozitív értelemben azt jelenti, hogy az autonómia minden tekintetben megőrizte a demokráciához fűződő szoros kapcsolatát, s mint ilyen a demokrácia egyik legfontosabb jogintézményének tekintendő. Negatív vonása azonban az, hogy a civil kezdeményezés könnyen politikai konfliktus forrásává válhat, amennyiben a hatalmat gyakorló többség nem hajlandó a hatalommegosztás kérdésében tárgyaló asztalhoz ülni. A konfliktusok ideológiai gerjesztői a szélsőséges nacionalizmus vagy a szeparatista törekvések (Észak-Írország, Baszkföld) némely esetben a vallási fundamentalizmusok (Macedóniában az albán lázadás) terjedése. A „konfliktuskezelés” sajátosan erőszakos formája figyelhető meg például a kelet-közép-európai államokban, ahol a területi autonómia törekvésekre a közigazgatás átszervezésével válaszol a politikai hatalom (Románia, Szlovákia. Legutóbb a szerb parlament utasította el az új regionális rendszerre való áttérésre hivatkozva a Vajdasági autonómia törvénytervezetét). Úgy is fogalmazhatunk, hogy a nemzetközileg előírt kötelező normák hiánya és a belső jog önrendelkezést elfojtó törekvései okán az autonómia-mozgalmak az Európát leginkább veszélyeztető biztonságpolitikai tényezőkké váltak.

Az autonómia a nemzetközi jogi dokumentumokban *nem jelenik meg* expressis verbis. Kivételt képeznek az egyes ajánlások, határozatok, amelyek általában alacsonyabb szinten, *soft law* jellegűen születnek.¹⁹ A dokumentumok elsősorban kisebbségi kérdés, a demokrácia, és az emberi jogok közötti okozati összefüggésekre alapozva közelítik meg a kérdést.

¹⁸ LAPIDOTH, Ruth: *Autonomy...*56.o.

¹⁹ KOVÁCS Péter: Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 6. Sz. füzet, 1998. 11.o.

2.2.1. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK ÁLTAL LÉTREHOZOTT SZERZŐDÉSEK

1. Genocídium Egyezmény – (az ENSZ 1948 96/I. határozata kinyilvánította, hogy a népirtás a nemzetközi jogba ütköző bűncselekmény). 1948 dec.9-én elfogadott Genocídium Egyezmény Preambuluma rögzíti a népirtás megelőzéséhez nemzetközi összefogás szükséges. I. cikk: a szerződő felek megerősítik, hogy függetlenül attól, hogy a népirtás háborúban vagy békében követik el, az a nemzetközi jogba ütközik és bűncselekménynek tekintik.
2. A diszkrimináció mentes bánásmód: - olyan alapvető emberi jogi alapelv, amelyet a nemzetközi jog több helyen is említ a megkülönböztetés tilalmát. Ld.
 - a. Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (Róma, 1950) 14. Cikk: „*A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani*”.
3. Az egyes kisebbségi jogok: felsorolják az államok által tiszteletben tartandó jogokat, de túlzott általánossága miatt, akkor sem kényszeríthetők ki teljességgel, ha az államok el is fogadták azokat. Pl.
 - a. ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27.cikk ahol az Emberi jogi Bizottság kiemelte: a (kisebbségeknek) saját *kultúrájuk* legyen, hogy saját *vallásukat* vallják és gyakorolják, vagy hogy saját *nyelvüket* használják”.
 - b. ENSZ közgyűlés 47/135 határozat is tartalmaz ilyen jogokat.
 - c. ET Parlamenti közgyűlése: *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* (1995) nevesíti többek között a nyelvhasználatot, személy- és helységnevek használatát, oktatást. A keretegyezmény azon fontos dokumentumok egyike, amelynek betartását a Koppenhágai kritériumok minden EU tagállamra vonatkozóan előírják. A részletesen kiépített ellenőrző mechanizmus ellenére betartatása így sem zökkenőmentes.
 - d. Kifejezett állami kötelezettségek - jogok nélkül: az autonómiához legközelebb álló kötelező érvényű nemzetközi jogi dokumentum a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*: állami kötelezettségeket sorol fel, amelyből az államok à la carte módon szelektálhatnak. A Charta nem említi az autonómia fogalmát, de végrehajtása a gyakorlatban a *quasi* speciális státuszt megvalósítja. A Nyelvi Charta a kisebbségeknek, még ha nem is tartalmaz igazgatási jogköröket, lényegesen konkrétabb védelmet ad, az általános kisebbségi jogok ígéreténél.

Ebbe a körbe tartoznak az Európa Tanács dokumentumai: amelyek a „szégyenlős kisebbségvédelem” jegyeit viselik magukon. Az autonómia kifejezés nélkülözésével készült, de alapvető kisebbségvédelmi dokumentumok: *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről*, *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*, *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* (ez utóbbi nem kifejezetten kisebbségvédelmi dokumentum, de több kapcsolódási pontot is tartalmaz. Általános jellemzőjük, hogy az autonómia fogalmát kifejezetten tabuként kezelik.

➤ A *Nyelvi Charta* és a *Kisebbségi Keretegyezmény* közötti különbség a jogok körülhatároltságában és az állami kötelezettségek aspektusában áll. A Nyelvi Chartát a keményebb szabályozás jellemzi. Kovács Péter úgy véli, hogy „*ez a dokumentum a maga nemzetközi jogi szerződési voltával az előttünk álló évtizedekben meghatározhatja a kisebbségvédelem fejlődési irányát*”.²⁰ Már életbelépetése előtt (1998) körvonalazódott, hogy integrációs alapfeltétel lehet, másrészt quasi szokásjogi jelleget ölt. Mára pedig az uniós tagfelvétel alapkritériuma. A széleskörű nyelvi jogok biztosításával a Charta közelít az autonómia elismeréséhez.

- *Kiindulási alapja*, hogy a nem hivatalos európai nyelvek jelentős része már veszélybe került részben az állami asszimilációs politikáknak, részben a modern civilizáció uniformizáló nyomásának következtében (tömegtájékoztatás). Preambulum: kifejti, hogy a nyelvek kulturális funkcióját figyelembe véve a „többsnyelvűség” és a „sok-kultúrájúság” szellemében részesíti védelemben a nyelvet. Ez az egész chartát végig kíséri.
- *Intézményesítés*: a többsnyelvűség különböző mélységeiben szabályozza az intézményesítést, úgy hogy az állami kötelezettségvállalást egyrészt az ország egész területén (általánosan), másrészt az érintett nyelvekre jellemző területeken (konkrétan) teszi. A „*speciális nyelvi zónák*” a szerződés legfontosabb koncepcionális eleme.²¹ Id. 1.cikk b) pont „*a regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén az a földrajzi terület értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Charta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát*”. Bár a speciális nyelvi zóna nem jelent szükségképpen közjogi státuszt, a gyakorlat alapján mégis felvethető, hogy az egy speciális státuszhoz vezethet, amely közel áll a személyi autonómiához.

²⁰ KOVÁCS, Péter: Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 6. Sz. füzet, 1998.

²¹ KOVÁCS, Péter: Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 6. Sz. füzet, 1998.

- *A nyelvi jogok szabályozásának szintjei:* az autonómiára asszociálnak, mert az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban való nyelvhasználat a területi autonómia lényeges eleme, míg a kultúra, az oktatás, a gazdaság és a társadalom szférájában a nyelvhasználat az autonómia minden típusában meghatározó

➤ *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* a kisebbség kifejezést bár ki sem ejti, de értelmezésében és alkalmazásában magába foglalja a kisebbségi önkormányzat szabályozását is. Így az autonómiával távoli és áttételes kapcsolatban áll. Van azonban három fontos cikkelye:

- 3.cikk 1) pont – definiálja a helyi önkormányzat fogalmát: *„a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”*. Az autonóm jogkörrel felruházott közösségek önszabályzó, önkormányzó mechanizmusa alapjait tekintve megegyezik a helyi önkormányzati mechanizmussal
- 4.cikk 3) pont – a *szubszidiaritás elvének* megjelölése a chartában. Mind az önkormányzásnak, mind pedig az autonómiának ez az egyik kiinduló pontja. Elméleti szinten az elv meghatározza és jogilag legitimálja a helyi szintű döntéshozatalt. A kisebbségi önrendelkezés is: az állam többségi lakosságának önrendelkezése az állam létéből, ill. a többségi lakosság létéből a priori fakad; a kisebbségi szabályozás viszont éppen attól különleges, hogy bizonyos földrajzi területen és bizonyos kérdésekben másként kell szabályozni, amelyet csak a kisebbség tud kimunkálni (alulról) a posteriori joga van az önrendelkezéshez. - Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az R (95) 19 sz., *„a szubszidiaritás elvének érvényesítéséről”* c. ajánlásában hangsúlyozza a decentralizációt, a helyben történő döntéshozatal elvén alapuló közigazgatási struktúra előnyös voltát. A Preambulum jelzi, hogy a szubszidiaritás a tagállamok jogrendszerében kettős dimenziójú:
 - Segíti a hatalom megosztását a kormányzat különböző szintjein
 - A végrehajtás során ellenőrző, kontroll szerepet tölt be.
 Az ajánlás nem tartalmazza a kisebbség kifejezést, de alkalmazása nem zárja ki kisebbségvédelmi dokumentumként való kezelését.
- 8.cikk – a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási ellenőrzését szabályozza. – Alkotmányos vagy törvényi szintű szabályozást feltételez, amely garanciát is jelent az állam politikai berendezkedésére tekintettel.

➤ *Európai Regionális és Helyi Közhatalóságok Állandó Konferenciája (CLRAE) 52. Határozata (1997)*

- Az 52 (1997) sz. határozatban a Kongresszus felhatalmaz egy munkacsoportot egy ajánlás készítésére, melyet a Miniszteri Bizottsághoz terjesztenek elő „*Területi autonómia és nemzeti kisebbségek*” címmel. (A határozat alapja egy 1996 okt. 24-26 között megrendezett kongresszus Cividale del Friuli-ban (It.) záródokumentuma „*Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek*”. A dokumentum 10. pontja kimondja, hogy bizonyos feltételek mellett az autonómia a szeparatista törekvések mellett, hatékony eszköz a kisebbségi probléma megoldására. Különösen a nyelv, kultúra és oktatás területén. A munkacsoport térjen ki az alábbi kérdésekre:
 - Milyen feltételek mellett lehet egy kisebbségnek önkormányzatot biztosítani
 - Milyen jogosítványokat kell alapvetően biztosítani egy autonóm közhatalóságnak
 - A megegyezéseknek milyen formáját kell tenni, hogy elősegítse a területi autonómia az EU-i közösségbe való integráció eszköze legyen
 - A helyi önkormányzatnak milyen formáit kell biztosítani, milyen intézményei legyenek és az intézmények milyen alapon működjenek, ha földrajzi, gazdasági, szociális vagy történelmi okok miatt a területi közhatalóság eltérő etnikai eredetű, vallású, nyelvű és kultúrájú embercsoportból áll.

A kisebbségvédelmi, autonómiát biztosító szempontokat a Kongresszus 2 fő csoportba helyezte: 1) speciális védő intézkedések, 2) regionális önkormányzati szervek létrehozására vonatkozó intézkedések.

A Preambulum 6. pontja kimondja „a föderalizmus, regionalizmus és helyi autonómia nem több, mint a szubszidiaritás elvének különböző alkalmazása. A jogelv kettős – állami érdeket és kisebbséget védő – hatása itt is visszatükröződik.

➤ *ET Parlamenti Közgyűlés 1201 (1993) ajánlása*

- Az elmúlt húsz év talán legnagyobb port kavarázó határozata az 1201-es ET ajánlás, amely első ízben fogadta el a kisebbségek autonómiához és különleges státuszához való jogát. „*Azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek joguk van ahhoz, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam belső törvényeivel összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással, önkormányzattal, (appropriate local or autonomus authorities), ill. különleges státusszal rendelkezzenek.*” (11. cikk) Az Ajánlás megfogalmazását azon

felismerés inspirálta, hogy a nemzeti kisebbségek jelentős mértékben hozzájárulnak az európai államok kulturális sokféleségéhez és dinamizmusához, valamint jogaik elismerését a leghatékonyabban azok nemzetközi védelme útján lehet biztosítani, ezzel tartósan véget is vetve az etnikai ellentéteknek, ami feltétlenül szükséges a stabilitás és béke biztosításához. E megállapodás leszögezi, hogy olyan jogokról van szó, amelyeket bármely személy egyénileg akár másokkal együttesen gyakorolhat. Bár az ajánlást az európai országok nagy része elutasította, jelentősége mégis meghatározó és a tíz évvel később elfogadott 2003/1334. sz. határozat előfutárának tekinthetjük

➤ *ENSZ 47/135 és 1514 (XV) Határozatok*

▪ *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992, 47/135) mérföldkő az egyetemes kisebbségvédelmi kodifikációban. A dokumentum mellékletében Preambulum 11 pontos + 9 cikkely, amely az államra háruló kötelező feladatokat is felsorolja. Az 1. Cikk 1. pontja kijelenti: „Az államok védik a területükön élő kisebbségek létét és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását és ezen identitás előmozdításának a feltételeit bővítik”.*

○ Kerüli az autonómia kifejezést, de utal a területiségre, amennyiben magába foglalja értelmezési lehetőségként a területhez kötött és a szórványban élő kisebbségek létét is. Az állam nem tudja kikerülni a területiség követelményét, ha az adott kisebbség történelmi vagy egyéb okokból elválaszthatatlan régiójától: *„az államok, ahol szükséges, mértéket állítanak az oktatás területén annak érdekében, hogy a területükön élő kisebbségek történelmi, szokásbeli, nyelvi és kulturális tudását fejlesszék (...)”* (4.cikk 4. pont) – Az idézett cikk értelmében egy több kisebbséggel rendelkező ország oktatási instrukcióit nemcsak a kisebbségekhez, hanem a területekhez is igazítja, még ha ott vegyes lakosság él is.

○ Kisebbségek kapcsolatépítési és fejlesztési joga (ld. 2. Cikk 5. Pont): más kisebbségekkel és az anyaállammal – *„határokon kívül élő, más állam polgárai, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi szálak kötik”* a kisebbséget.

A dokumentum jelentősége, hogy minden kisebbségi jogot, szinte állami kötelezettségként jelenít meg. Az alábbi általános kisebbségi jogokat fogalmazza meg:

- Kulturális jogok (2. Cikk 1.)
- Nyelvhasználati jog (2. Cikk 1.)
- Kulturális-, vallási-, szociális- és közéletben való részvétel joga (2. Cikk 2.)

- Döntéshozatalban való részvétel joga (2.cikk 3.)
 - Kapcsolattartás joga (2.cikk 5.)
 - Anyanyelvi oktatáshoz való joga (4.cikk 3-4.)
 - Gazdasági életben, fejlesztésben való részvétel (2.cikk 2. és 4.cikk 5.)
- *Nyilatkozat a gyarmati országok és népek függetlenségéről (1514. Sz. (XV) határozat, 1960.)* Nem kisebbségvédelmi dokumentum, de fontos helyet foglal el a kisebbségvédelmi joganyagban, mert ez a dokumentum *definiálta először a népek önrendelkezését.*
- Preambulum 2. bekezdése: *„tudatában annak, hogy szükséges az egyenlő jogok alapelvein és önrendelkezés tiszteletén valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletén és szem előtt tartásán alapuló stabilitás és jólét valamint a békés és barátságos kapcsolatok feltételeit megteremteni fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való megkülönböztetés nélkül.”*
 - A nyilatkozat 2. pontja szól az önrendelkezés (self-determination) biztosításáról: *„Minden népnek joga van az önrendelkezésre; ennél a jognál fogva szabadon határozhatják meg politikai státusukat, és szabadon fejleszthetik gazdasági, szociális és kulturális életüket.”²²*

2.2.3. AZ EBESZ KISEBBSÉGVÉDELMI TEVÉKENYSÉGE

Az Európai Bizottsági és Együttműködési Szervezet gyakorlatában az individuális és a kollektív jogok egyaránt elismerést élveznek. Individuális jogokat használ az EBESZ dokumentáció, ha a kisebbségi jogokat általánosságban említi. De az EBESZ alapjául szolgáló nemzetközi egyezmények nem vallják magukénak a kollektív jogokat.

- *Az 1989-es Bécsi dokumentum 16. cikkelye* kifejti a lelkiismereti és vallásszabadság elemeit, mint a biztonság egyik alapkövét. A nevesített kisebbségi jogok a következők:
- 18. Cikk (területen belüli jogok)
 - 19., 21. Cikk: (egyéb nemzetközi dokumentumokra való hivatkozás)
 - 31. Cikk (kisebbségek vagy egyéb regionális kultúrák egyenlősége)
 - 45. Cikk (információcsere)

²² Az önrendelkezést a kisebbségek gyakran mint természetből fakadó jogosultságot jelölik meg (ld. Rousseau). A kisebbségek törekvésének azért képezi részét az önrendelkezés, mert ez legitimálja autonóm helyzetüket. Az államok általában azzal az indokkal vetik el az 1514-es nyilatkozatot, hogy az nem kisebbségvédelmi dokumentum, valamint hogy a kisebbség és a nép nem egymást fedő kategória.

- 58-59. Cikk (nyelvi és nyelvi-rokonsági, valamint kulturális jogok)
- *Koppenhágai dokumentum (1990) IV. fejezet: A kisebbségeknek nyújtandó / nyújtható jogok.* Az egyéni és kollektív jogok tekintetében fordulat a 32§ (6) bekezdés, amely kimondja „*Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek gyakorolhatják és élvezhetik a jogaikat úgy egyénileg, mind közösségben a csoport más tagjaival.*” Ezzel a bekezdéssel gyakorlatilag az államok elismerik a kollektív jogokat.

Az EBESZ a kisebbségi jogokat az Emberi jogok egyik elemeként kezeli, ugyanakkor lényeges különbség az ENSZ és az EBESZ felfogása között, hogy az EBESZ nem köti görcsösen az emberi jogokhoz a kisebbségi kérdést, valamint erőteljesebb politikai felhanggal fogalmazza meg a dokumentumait.

- *Párizsi Charta egy új Európáért (1990): a jövőbeli tevékenységek vezérfonalaként fogalmazza meg, hogy „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait az univerzális emberi jogok részeként kell tiszteletben tartani”.* A charta mindenekelőtt etnikai, nyelvi, kulturális és vallási jogokról, identitásról beszél.

Az EBESZ dokumentumokban nevesített jogok időrendben a következők:

- Helsink-i záróokmány (1975): kultúra, oktatás
- Bécsi dokumentum (1989): lelkiismereti és vallásszabadság (16. cikk), egyenlőség (31. cikk), anyanyelven történő információcsere (45. cikk), egyéb nyelvi jogok (58. cikk), saját kultúra fejlesztése (59. cikk)
- Koppenhágai dokumentum (1990): diszkrimináció tilalma és törvény előtti egyenlőség (31. cikk), identitás szabad kifejezése és a kultúra fejlesztése (32. cikk), szabad nyelvhasználat a magán és közéletben (32.cikk 1.), saját oktatási, kulturális és vallási intézmények felállítása és fenntartása (32.cikk 2.), vallásgyakorlás (32. cikk 3.), akadály nélküli kapcsolattartás az anyaországgal (32. cikk 4.), információ szabad áramlása (32. cikk 5.), NGO-ban való részvétel joga (32. cikk 6.).
- Párizsi Charta (1990): identitás szabad és megkülönböztetés mentes kifejezése, megőrzése és fejlesztése a törvény előtti teljes egyenlőséggel.
- Genfi értekezlet (1991): törvény előtti egyenlőség (I. és IV.rész), közéletben való részvétel és identitás szabad és megkülönböztetés mentes kifejezése, megőrzése és fejlesztése a törvény előtti teljes egyenlőséggel (II. rész), a részes államok által elért eredmények tételes felsorolása (IV. rész)
- Oslói ajánlások a nyelvi jogokról (1998): névhasználat, nyelvgyakorlás, közösségi élet és NGO-k, média, gazdasági élet, közigazgatás, igazságszolgáltatás.

Az EBESZ által megfogalmazott feladatok nem járnak tevőleges kötelezettséggel az államokra, ezért politikai kötelezettségként kell őket értelmezni.²³

A kisebbségi autonómia az EBESZ dokumentumaiban, oly módon jelenik meg, hogy a tagállamok számot vetnek annak lehetőségével. A jogintézmény külön fajtáit nem nevezik meg, de alapvetően a területi autonómia fogalmával operál. A Helsinki záróokmányban van egy fordulat, ami végig vonul az összes dokumentumon: az identitás, a kultúra, az oktatás megőrzését (...) a területükön belül hangsúlyozza. Id. Koppenhágai dokumentum 35.szakasz: *„A részes államok elismerik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát a közéletben való hatékony részvételre, beleértve azon ügyekben való részvételt, amely az ilyen kisebbségek identitásának megőrzésével és fejlesztésével kapcsolatos. A részes államok tudomásul veszik, hogy a kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtéséhez mint az egyik lehetséges módja e célok elérésének megfelelő helyi vagy autonóm igazgatást hoznak létre, amely igazodik a kisebbség speciális történelmi és területi körülményeihez, valamint az érintett állam politikájához”.* Genfi értekezlet a részes államok által elért eredmények tételes felsorolásában ez áll: *a helyi és autonóm igazgatás, úgy mint autonómia területi alapon, beleértve a tanácsadó, törvényhozó és végrehajtó testületeket, amelyeket szabad és periodikus választásokon jelölnek ki.* (IV. rész. 3. pont). Majd a 4.pontban így fogalmaz: *„egy kisebbség önigazgatása az identitás megőrzésének aspektusából, olyan esetekben, amikor a területi alapú autonómia nem alkalmazható”.*

Az autonómia-törekvésekről általában elmondható, hogy - miután a multilaterális megállapodások több nemzet egyezkedésén alapulnak, nem bírnak kötelező érvénnyel, - elsősorban belső (alkotmányos) megoldásokra támaszkodnak. Ám a 90-es évektől körvonalazódik egy olyan tendencia, amely a kisebbségvédelemben is az államok kötelezettségét helyezi előtérbe. Ennek kiteljesedése a történelmi kisebbségek helyzetének megoldását jelentheti. Miként a kisebbségvédelmi kérdésekben, úgy az autonómia jogintézményének kérdésben is vélhetőleg nagyobb jelentőséggel bírhatnak a bilaterális megállapodások, különösen azon esetekben, amikor egy nemzeti vagy etnikai kisebbség rendelkezik anyaországgal. Általában elmondható, hogy a kétoldalú államközi egyezmények konkrétabb megfogalmazást és határozottabb garanciákat tartalmaznak.

²³ Bécsi dokumentum 18. Szakasz kimondja, hogy a részes államok „megtesznek minden szükséges intézkedést törvényhozási, igazgatási, igazságszolgáltatási és egyéb szinten, valamint alkalmazzák a releváns nemzetközi szerződéseket, amelyek rájuk nézve kötelező erővel bírnak”. Hasonló stílusban fogalmaz a Koppenhágai dokumentum is: „részes államok védik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását az ő területükön, továbbá megteremtik az identitás fejlesztésének feltételeit”.(33. Cikk)

2.3. EGYÉNI ÉS KOLLEKTÍV JOGOK

Az autonómia-elmélet kialakulásában alapvetően az egyéni és a kollektív jogok között feszülő, eredendően a nemzetállam koncepciójára visszavezethető, ellentét feloldása meghatározó. Ebben a vonatkozásban egy lassú, de mégis érzékelhető fejlődést figyelhetünk meg az európai dokumentumokban. Az egyéni és kollektív jogok kérdésköre a következőkben foglalható össze:

- Az ENSZ keretében csak individuális jogokról beszélhetünk. Némi változást hoz az 1514 (XV) sz. határozat, amely a gyarmati országok és népek függetlenségéről szól, és magába foglalja a kollektív érdekeket.
- Az Európa Tanács dokumentumai sorában a Nyelvi Charta sem egyéni sem kollektív jogokról nem beszél. A Kisebbségi Keretegyezmény egyáltalán nem nevesíti a kollektív jogokat, megalkotói kifejezetten az individuális jogok keretei között gondolkodtak. Az ET Parlamenti Közgyűlés 1201 (1993) sz. ajánlása többnyire individuális jogokat, de bizonyos esetekben kollektív jogokat is elismer. A ET Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. határozata (Gross-jelentés) pedig nem csak elismeri, hanem kifejezetten az államok figyelmébe ajánlja az egyedi sajátosságokhoz és a belső joghoz igazított autonómiákat, kiemelve a területi autonómiát, mint a többség és kisebbség feszültségéből fakadó belső politikai konfliktusok kezelésének egyik hathatós módját.
- Az EBESZ mind az individuális, mind pedig a kollektív jogokat elismeri. Individuális jogokról beszél, ha általánosságban beszél a kisebbségek jogairól. A kollektív jogokról első ízben a Koppenhágai dokumentum szól (IV. fejezet 32.cikk 6.)
- A Közép-Európai kezdeményezés (KEK) a nemzeti kisebbséget, mint csoportot említi. Néhol viszont érezteti a kollektív jogok biztosítását. Az emberi jogok mellett és nem azok keretében biztosít jogokat a nemzeti kisebbségek számára. A hangsúlyt a nyelvi, kulturális, vallási és oktatási jogokra helyezi. Az okmány elsősorban biztonságpolitikai indíttatású, célja a jószomszédi kapcsolatok kiteljesítése, ezért kerültek előtérbe a politikai jogok: a kisebbségek pártalakítási joga, vagy a közügyekben való részvétel joga.

A kollektív jogok elismerése szempontjából meghatározó lehet a jövőre vonatkozóan a 2009. Január 13-án az Európai Parlament által elfogadott Catania-jelentés.²⁴ A Határozat 4. pontja így szól: az EP *“úgy véli, hogy a szubszidiaritás és az önrendelkezés elvei jelentik a leghatékonyabb eszközt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak kezelése tekintetében, követve az Unión belül létező legjobb gyakorlatot, ösztönzi a megfelelő önrendelkezési megoldások alkalmazását, a tagállamok szuverenitásának és területi*

²⁴ PE409.461v01-00

integritásának teljes tiszteletben tartása mellett.” A szubszidiaritás és az önrendelkezés pontosan lefedik az autonómia lényegét.

Ország	Az állam elfogadja a kollektív jogokat, mint a kisebbségek védelmének kiegészítő eszközét	Az állam egyéni jogokat biztosít, de a kollektív megközelítés bizonyos aspektusait is felhasználja	Az állam csak egyéni jogokat fogad el, de jogi értelemben ennek ellenére vannak autonómiák az államterületen belül	Csak egyéni jogokat ismer el az alkotmányjog	Nincs adat
Ausztria	X				
Belgium		X			
Bulgária					
Ciprus					X
Csehország					
Dánia			X		
Egyesült Kir.			X		
Észtország					
Finnország	X				
Franciaország			X		
Görögország	X				
Hollandia		X			
Írország					X
Lengyelország				X	
Lettország					
Litvánia					
Luxemburg				X	
Magyarország	X				
Málta					X
Németország	X				
Olaszország	X				
Portugália	X				
Románia				X	
Spanyolország	X				
Svédország		X			
Szlovákia				X	
Szlovénia	X				

1. táblázat Az EU tagállamainak viszonya az egyéni és kollektív jogokhoz a Velencei Bizottság szerint **(Forrás:**

3. A KISEBBSÉGI AUTONÓMIA FORMÁI²⁵

A kisebbségi autonómia különböző típusait illetően a szakirodalom több formát is megkülönböztet. Az autonómia egyes formáinak osztályozási kritériumául szolgál, hogy milyen szinten és milyen jogi formában szentesítették, milyen területekre terjed ki, valamint, hogy kik az alanyai. Ennek meg-felelően az autonómiát mind a belső, mind a külső vagy nemzetközi jog létrehozhatja.

- A belső jog alkotta autonómia jellegzetessége, hogy adott állam jogalkotója hozza létre az autonómiát (például Grönland és Korzika területi autonómiája, vagy a skandináviai lappok személyi autonómiája). Ez történhet alkotmány, törvény, statútum kidolgozásával vagy ezek kombinációja révén, esetleg a szokásjog alapján.
- A külső, avagy nemzetközi jog alapján létrehozott autonómiák alapulhatnak kétoldalú szerződésen, (például Dél-Tirol és Åland-szigetek autonómiája), egyoldalú nemzetközi jogi aktuson vagy a nemzetközi jogközösség döntése alapján, a rend és a béke érdekében (például az iraki kurd lakosság védelme, az egykori Jugoszlávia területén kialakított biztonsági övezetek).

Az autonómia, alanyát illetően, vagy egy adott területhez vagy a kisebbség egyes tagjaihoz kapcsolódhat. Előbbi esetben területi, utóbbiban pedig személyi (személyi elvű) autonómiáról beszélünk. Ezen két forma egymástól eltérő esetben valósul meg, tekintettel a kisebbség területi elhelyezkedésére: területi autonómia hozható létre ott, ahol a kisebbség többségben van egy adott területen, személyi autonómia pedig akkor, ha a kisebbség szétszórta él.

3.1. A TERÜLETI AUTONÓMIA

A legösszetettebb és legszélesebb típusú autonómiaformát azok a kisebbségek igénylik és használják, amelyek egy adott térségen belül egy tömbben élnek. A *területi autonómia* egy állam bizonyos területének az ezen a területen többségben élő kisebbséghez tartozók által megvalósított, önkormányzása, önrendelkezése a közigazgatási, oktatási és kulturális, vallási kérdésekben a törvényhozó és végrehajtó hatalom bizonyos illetékességeinek az adott területen való gyakorlása által.

²⁵ BOGNÁR Zoltán: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizennyolc államban 1-2. in Magyar Kisebbség, 2005. 3-4 (36-37); 2006. 1-2 (39-40). BOGNÁR Zoltán: Kisebbségi autonómiák és a kisebbségek érdekeit szolgáló regionális autonómiák az Európai Unió tagállamaiban, Kolozsvár-Cluj, 2007. BRUNNER, Georg - KÜPPER, Herbert: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája, in GÁL Kinga (szerk.): Minority Governance in Europe. Open Society Institute, Budapest, 2002. 11-36. /LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues/; KOVÁCS Péter: Területi autonómiák, speciális státusok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései. in Magyarország és Európa, 1994. 2.sz. ORBÁN Balázs: Mi az autonómia? Magyar Ifjúsági Értekezlet és a Demokrata Magyar Ifjak Szövetsége (DMISZ), Csíkszereda. BERNHARDT, Rudolf: Federalism and autonomy. in Models of autonomy (szerk. Yoram Dinstein), New Brunswick, NJ: Transaction Press. 23-47.o.

Amint megnevezése is tükrözi, a területi autonómia esetében egy adott, kisebbség által lakott terület különleges jogállással van felruházva, azaz egy földrajzi értelemben behatárolt területen élő kisebbség élvez bizonyos jogokat. A különleges jogállást az alkotmány, törvény vagy statútum biztosíthatja.

Az autonóm terület behatárolása történhet az állam általános adminisztratív struktúráján belül. Ennek megfelelően a területi autonómia alanyaivá válhatnak egyes helyhatósági entitások, régiók illetve provinciák (például Dél-Tirol), vagy egy föderális berendezkedés területi alkotóelemei. Így a területi autonómia intézményén belül megkülönböztethetjük

- a *helyi területi autonómiát*, amellyel egy kis térségben élő kisebbség önadminisztrálása valósul meg. Esetében, az adott kisebbség helyi többsége révén, a helyi önkormányzat egybeesik a közigazgatási autonómiával. Ez a közigazgatási autonómia, a létező helyhatóság jogkörének bővítésével különleges státust is eredményezhet, mely megalapozhatja a különleges státusú kisebbségi önkormányzat létrejöttét (ezt a típusú autonómiát fogalmazza meg Csapó József *A sajátos státusú helyi önkormányzat statútuma* című dokumentuma). A helyi területi autonómia esetében az autonómia egy alacsonyabb fokával szembesülünk a területi autonómia más elrendeződéseivel viszonyítva: fő célja a demokratikus elvek teljes mértékű érvényesítése a helyi közösség tagjainak a közéletben való részvétele által, a helyi autonómia jogköreinek a gyakorlása a központi hatalom által hozott törvények és annak felügyelete alatt történik.
- a *regionális területi autonómia* az ország közigazgatási egységeiként fennálló tartományok illetve régiók autonóm hatáskörökkel történő felruházása mellett, a különleges státusú, összetettebb hatáskörű helyi önkormányzatok társulása révén is létrejöhet, amennyiben az állam ezt közjogilag is elismeri.
- az állam területi-adminisztratív beosztásától eltérő módon létrejött, különleges státusú területi autonómiák. Ebbe a csoportba tartoznak – többek között – az Åland-szigetek, a Feröer-szigetek, Korzika, a Krím félsziget (Ukrajna) Skócia vagy Wales és bizonyos mértékig Jersey állam, Isle of Man. Mindezen területi autonómiák olyan politikai entitások, amelyek nem illeszkednek az ország általános közigazgatási rendszerébe, de egy speciális jogi rezsim alatti egységet képeznek.²⁶
- Területi autonómia létrehozása lehetséges továbbá az állam többi részétől elkülönítve is. Klasszikus példája ennek a Szerbia Köztársaság keretében felállított, de azóta már megszűnt vajdasági vagy koszovói autonómiák.

²⁶ Megemlíthetnénk itt Athos területét is Görögországban, ám a kolostor-állam egy igen sajátos eset, amelyből nem feltétlenül lehet tanulságokat levonni. Azt viszont mindenképpen megmutatja, hogy megfelelő politikai akarattal, mit lehet elérni. Ezekből a példák közül kiviláglik, hogy a területi autonómia valamely sajátos formáját gyakran találják a földrajzilag is körülhatárolt szigetek és félszigetek számára megfelelőnek.

- A területi autonómia egy speciális formája érvényesíthető a multietnikus régiókban. Egy régió – amely több etnikai közösség lakhelye – nem rendelkezik egy adott kisebbség helyi többségével, de különleges multietnikus igazgatási rendszerrel ruházható fel saját területi autonómiájának igazgatásához. Ez az elrendezés legitim képviselőt nyújthat az összes érintett kisebbségnek. Napjainkban erre szemléletes példa Brüsszel státusa.
- Az egyes területi autonómia-elrendeződések keretében a szakirodalom kitér az úgynevezett *megosztott (shared) autonómia* típusára, mely a megosztott terület fogalmára alapoz. Esetében egy nagy létszámú kisebbségi csoport valamint a többségi lakosság oly módon él együtt egy adott területen, hogy egymástól való elhatárolásuk lehetetlen, a személyi elvű autonómia pedig ugyanakkor elégtelen az egyes csoportok szükségleteinek, jogainak kielégítésére. Ezen elrendeződésben a politikai életben, a törvényhozásban valamint a végrehajtó hatalomban való arányos részvételi jog mindkét csoport számára szavatolt.

Amint neve is tükrözi, a területi autonómia behatárolása a terület, nem pedig a lakosság szempontjából történik. Ezért a ki tartozik a kisebbséghez kérdés nem merül fel. A terület behatárolásánál azt kell mindenekelőtt figyelembe venni, hogy ez garantálja a többséget az illető területen belül a kisebbség számára, továbbá annyi, az illető kisebbséghez tartozó személyt foglaljon magába, amennyi csak lehetséges. A kisebbségi területi autonómia esetében tehát két alapvető feltételnek kell teljesülnie: a kisebbségnek lehetőleg egy zárt területen kell laknia, és az adott vidéken a lakosság többségét kell képeznie. Viszont lehetetlen a területi autonómia oly módon való körülhatárolása, hogy az az adott kisebbség minden tagját magába foglalja, a többség tagjai közül azonban egyet se. Ennek következtében a területi autonómiának mindig lesznek a többséghez, esetleg egy harmadik kisebbségi csoporthoz tartozó tagjai, akik esetében a kisebbségi jogok egy nem-területi alapú szerveződés keretében biztosíthatóak, ugyanakkor az illető kisebbségnek lesznek olyan tagjai, kik a területi autonómia határain kívül maradnak.

A területi autonómia-alkozatok olyan különleges jogállású területeken működhetnek, amelyek egy országos viszonylatban kisebbséget alkotó etnokulturális közösség helyi többséget alkot, mely többség fejlett intézményhálózati és önkormányzati hagyományokkal rendelkezik, és amely belső konszenzus alapján igényli az autonómiát. A területi elv alapján szerveződő autonómia által biztosított jogkörök gyakorlásának garanciáját az illető különleges jogállású területen való lakás biztosítja. Ami a területi autonómia megteremtését illeti, minden helyzet más-más kivitelezést igényel. Vannak azonban létfontosságú elemei ennek a fajta öngazgatásnak. A különleges státus általában a következőket foglalja magába:

- az autonóm hatáskörök definícióját;
- az illető területen használatos nyelv(ek) státusát;

- a helyi többség oktatási és kulturális szükségleteit kiszolgáló intézményhálózat működési elveit;
- az önkormányzat törvényhozási, adminisztratív és politikai struktúráit;
- a pénzügyi autonómia kereteit;
- a felügyelet nemzetközi (két- vagy többoldalú) mechanizmusát;
- a pozitív diszkrimináció intézkedéseit azokra az állampolgárookra nézvést, akik az országos többségi kultúra tagjaiként helyi kisebbséget alkotnak.

A területi autonómia jogosítványai néhány, a kisebbség szempontjából releváns igazgatási funkciótól a szerte-ággató, az állami funkciók összességét magába foglaló hatáskörökig terjedhetnek. Ez azt jelenti, hogy az autonóm terület a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom tekintetében egyaránt megteremtheti a maga külön jogállását. A külügyeket, a biztonságpolitikát valamint bíraskodást azonban általában fenntartják a központi kormányzat számára. Mindazonáltal, egyes esetekben az autonóm hatóság számára megengedett a nemzetközi egyezményekben való részvétel, valamint hogy a központi kormány engedélyével nemzetközi szervezetek tagjaivá váljanak. Így az Åland-szigetek, Grönland vagy a Feröer-szigetek jó példái a nemzetközi ügyekben való korlátozott függetlenségnek. Egyes esetekben a különleges jogállású területek hatáskörébe tartozik a bevándorlási politikák ellenőrzése is, nemcsak idegen országok állampolgárainak vonatkozásában, hanem az illető állam más régiókból származó polgárainak az adott területen való letelepedésére nézve is. Ez a hatáskör értelemszerűen arra szolgál, hogy az illető kisebbség biztosíthassa viszonylagos többségi helyzetének fenntartását. Minden egyes, az autonóm terület számára biztosított jogosítvány gyakorlásának társulnia kell a megfelelő pénzügyi rezsim kiépülésével. Ez utóbbi értelmében az autonóm területnek jogában állhat adók kivetése, ugyanakkor alkotmányos garanciák fektethetők le a központi költségvetésből a területi autonómiát megillető pénzügyi eszközök biztosítására.

A területi autonómia esetében az autonómia-jogok alanya az adott területi közösség, ennek önkormányzati jogosítványait egy közjogi testület, reprezentatív szerv gyakorolja, melynek feladatköre a fontos döntések meg-hozatala valamint ezek végrehajtásának ellenőrzése. A központi kormány valamint az autonóm entitás közötti hatáskörök elosztásának függvényében a kisebbségnek a korlátozottól a magas szintű befolyásig terjedhetnek a kompetenciái az őt érintő politikai, gazdasági és kulturális ügyekről.

További fontos kérdés a területi autonómiát élvező entitás és az állam között esetlegesen felmerülő konfliktusok rendezésének eljárás-módozati rögzítettsége, kidolgozottsága. Elvileg a konfliktusok megoldása politikai eszközök (közvetlen tárgyalások), a felek közötti közvetítés (például az ombudsman intézményén keresztül) vagy a bíróság által lehetséges. Az állam és a területi autonómia reprezentatív szerve, mint közjogi testület, közötti nézeteltérések bírósági úton rendezhetők. Ennek megfelelő intézményi keretet nyújtanak a közigazgatási bíróságok vagy az európai államok többségében működő

alkotmánybíróságok. A felmerülő konfliktusok kezelése esetében, bizonyos esetekben jótékony hatással lehet egy független intézmény bevonása. Így, a már említett ombudsman mellett egyes országokban különleges bizottságok működnek a viták feloldását elősegítendő.

3.2. A SZEMÉLYI ELVŰ / PERSZONÁLIS AUTONÓMIA

A *személyi elvű autonómia* lényegét Heintze a következőképpen összegzi: a személyi elvű autonómia az adott államon belül egy meghatározott csoport tagjaira vonatkozik, tekintet nélkül a csoport tagjainak tartózkodási helyére, és azt a jogot tartalmazza, hogy a kisebbségi csoport saját vallási, nyelvi és kulturális karakterének megőrzésére és fejlesztésére az önmaga által – a központi hatalom beavatkozása nélkül – alkotott intézményekkel él. A személyi elvű autonómia az önkormányzás olyan formájaként definiálható, mely biztosítja egy adott, intézményi struktúrákkal rendelkező csoport számára különféle jogok és hatalmi jogosítványok gyakorlását.

A perszonális autonómia alapjául szolgáló személyi elv eredete egy régi, már a germán szokásjogból is ismert elvre, a jog személyhez kötöttségére vezethető vissza. Az autonómia jogának gyakorlása nem egy adott területhez, hanem az etnikai hovatartozáshoz kötődik, lakhelytől függetlenül, tehát nem a területi és közösségi hovatartozás egységén alapul.²⁷ A személyi elvet ma általában akkor alkalmazzák, ha egy közösség kisebbségben és szöványban él valamely területen (például a lapp kisebbség esetében Észak-Skandináviában).

A személyi elvű autonómia az államon belüli lakhelytől függetlenül vonatkozik egy adott csoport összes tagjára, magába foglalja a kisebbséghez tartozók összességét, de kizárólag csak őket. A népcsoport egységes jogalanyként történő megszervezése lehetővé teszi a kisebbségnek, mint egésznek, a magán- valamint közjogi szinten történő cselekvőképessé válását. Bár a perszonális autonómia hatáskörét a gyakorlatban eddig általában a kulturális, vallási, nyelvi valamint oktatási ügyekre korlátozták, a közösség széles körű jogosítványokat kaphat a politikai, gazdasági és szociális életben. A kisebbség rendelkezik a jogok gyakorlásához szükséges intézményi keretekkel, mely jogokat a közösség minden tagja, lakhelytől függetlenül élvezhet. Az ilyen típusú autonómia struktúrája igen bonyolult, ugyanis feltétele számos intézmény létrehozása, valamint a közösségen belüli választások lebonyolítása. A hatásköröket alkotmányos vagy törvényi szinten szabályozzák. A perszonális autonómia esetén tehát nem egy adott területen való lakhely, hanem a kisebbségi csoporttagság a meghatározó. Ehhez szorosan kapcsolódik a személyi elvű autonómia két fontos jellemvonása: a kisebbséghez való tartozás meghatározásának szükségessége, továbbá egy olyan intézmény létrehozása, mely magába foglalja és megszervezi a tagságot.

²⁷ A személyi elvű autonómia fogalmának kifejlesztése Otto Bauer és Karl Renner nevéhez fűződik, akik 1907-ben az Osztrák-Magyar Monarchia területén fennálló nemzetiségi problémákat kívánták orvosolni általa.

Általános nézet, miszerint az autonómia ezen formájának megvalósulása olyan ismérvek meghatározását teszi szükségessé, melyek alapján be lehet határolni, ki tartozik az adott kisebbséghez, illetve ki nem. További kérdés, hogy azok, akik egy adott kisebbséghez tartozóknak vallják magukat, miként lesznek tagjai a személyi elvű autonómiát működtető testületnek. A perszonális autonómia működése megköveteli a kisebbségi választópolgárok „szavazói névjegyzékének” létrejöttét, ennek hiánya megkérdőjelezheti az autonómia intézményeinek legitimitását. Az egyik elterjedt megvalósítási módozata a kisebbségi hovatartozás regisztrálása, mely bizonyos követelmények teljesülése mellett történhet. Az egyéni tagság meghatározásának három lehetséges módja van:

- az állami hatóságok osztályozzák az állampolgárokat nemzeti kategóriák szerint, valamilyen objektív kritériumok alapján;
- az érintett közösség képviselői eldönthetik, hogy ki a tag; vagy
- az egyének maguk szabadon döntenek el, melyik közösséghez tartozónak vallják magukat.

A működő személyi elvű autonómiák valamint autonómia-javaslatok túlnyomó többsége ezen utóbbi elvet alkalmazza, hiszen az autonómia fogalma és jogintézménye megköveteli az önmeghatározás és identitás szabad választását és az önkéntességet, amelynek a személyes akaratnyilvánításon kell alapulnia. Ennek megfelelően a kisebbségi testületbe csak azok integrálódnak, akik kinyilvánítják hovatartozásukat. Ugyanakkor a kisebbségi nyilvántartásokba történő felvételnek objektív kritériumai is lehetnek, a nem az adott kisebbséghez tartozó személyek „kiszűrése” érdekében. Ezen kritériumok viszont csak indokolt esetekben alkalmazhatók, valamennyi kisebbségre vonatkoztatható objektív kritériumrendszer valószínűleg nem lehet felállítani. A személyi elvű autonómia esetében ugyanakkor felmerülhet a kötelező tagság bevezetése, ugyanis a szervezet azért van közjogi feladatokkal felruházva, hogy a kisebbséghez tartozó személyek érdekeit szolgálja. Az átfogó érdekképviselő csak akkor biztosított, ha az adott kisebbség minden alanya tagja a testületnek.

A személyi elvű autonómia esetében mind a közjog, mind a magánjog alapján megszerveződő autonómiáról beszélhetünk.

3.2.1. MAGÁNJOGI SZEMÉLYI AUTONÓMIA

A területi autonómiával ellentétben, a perszonális autonómia esetében nem feltétlenül szükséges egy közjogi testület felállítása. A személyi elvű autonómiához kapcsolódó jogosítványok a magánjog által létrehozott szervezetekre is ráruházhatóak (például egyesületekre), ezek közösségi funkciókat is elláthatnak. A perszonális autonómia ezen formáját *magánjogi személyi autonómiának* nevezzük. Ennek keretében, az általános egyesülési szabadság bázisán, az egyesületi (magán)jog keretei között, a civil társadalmi szerveződések jogalapján a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek civil szervezeteket

hozhatnak létre, melyek kulturális és más jellegű kisebbségi ügyek ápolását tűzik ki célul. A különféle területekre vonatkozó autonóm jogosítványok különböző egyesületek, szervezetek és intézmények hatáskörébe adhatóak.

A személyi elvű autonómiának ezt a formáját *funkcionális autonómiának* is nevezik. Lényege, hogy az állam meghatalmazást adhat, bizonyos állami funkciók és jogok gyakorlását átruházza egyes magánjogi kisebbségi szervezetekre, melynek értelmében ez utóbbiak egyes felség- vagy közjogi feladatokat, megbízásokat saját nevükben gyakorolnak. Annak ellenére, hogy az autonómia egyes jogosítványait különféle intézményes struktúrák, egyesületek biztosíthatják, fontos egy ernyőszervezet létrehozása, kettős funkcióval: 1. a kisebbség belső ügyeinek koordinálása valamint 2. a külső reprezentáció ellátása, mely lehetővé teszi az egységes fellépést a kisebbség részéről. Nehezen tételezhető ugyanis, hogy egy kisebbség képviselője, valamint ügyeinek adminisztrálása több versengő autonómia által megvalósítható. Ezen oknál fogva az autonómiának rendelkeznie kell egy olyan központi fórummal, amelyet vagy egy központosított struktúra vagy az említett ernyőszervezet jelenít meg. A magánjogi szervezetekbe tömörült kisebbség igényt tarthat

- az önrendelkezésre az állam által a kisebbség számára megszavazott anyagi források felhasználásában, továbbá
- a koordináció- és beleszólásjogra a kisebbségeket érintő kérdésekben.

Ezen modellt alkalmazza az ötvenes évek közepétől a dán kisebbség Németországban és a német kisebbség Dániában.

Ez a típusú autonómia elsősorban akkor működik eredményesen, amikor egy számbelileg kis népcsoportról van szó, amikor a kisebbség kielégítő védelméhez elegendő az állam által átruházott bizonyos jogok gyakorlásának jogosítványa. A magánjogi személyi (testületi) autonómiát az állami beavatkozás hiánya, a szabadság nagy foka és a társadalmi kezdeményezés szerepének fontossága jellemzi. E jellemvonások azonban a tapasztalatok szerint csak az olyan plurális civil társadalom feltételei között érvényesülhetnek teljesen, mely egyszerre jóléti társadalom is, ugyanis a társadalmi elkötelezettségnek párosulnia kell az anyagi áldozatvállalás készségével is, mivel ebben az esetben — a közjogi megoldással szemben — nem várható el teljes mértékben, hogy az állam a kisebbségi magánintézmények teljes finanszírozását átvállalja. Ebből következően a magánjogi út csak abban az esetben járható, amennyiben az érintett kisebbség elég homogén összetételű és elég aktív ahhoz, hogy egy demokratikus elven alapuló legitim és reprezentatív szövetséget hozzon létre. Ebből következik, hogy a magánjogi autonómia csak bizonyos előfeltételek teljesülése mellett ajánlható a kisebbségvédelem modelljének. Nagy előnye ezen típusú autonómiának, hogy a kisebbségek viszonylag egyszerű módon tömörülhetnek szervezetekbe, de hátrányként értékelhető, hogy ezen szervezetek nincsenek alkotmány- vagy közjogilag biztosítva, az átruházott funkciókat az állam bármikor visszavonhatja.

3.2.2. KÖZJOGI SZEMÉLYI ELVŰ AUTONÓMIA

A személyi elvű autonómia keretében a kisebbségek, társadalmi szervezeteik mellett, létrehozhatják közjogi személyiséggel felruházott szervezeteiket is. Ebben az esetben *közjogi személyi elvű autonómia* megvalósulásáról beszélünk. A személyi autonómia hordozója egy, a személyek szövetségeként felfogott kisebbség vagy népcsoport, melyre átruházzák, önálló gyakorlás céljából, az állam illetékességi körbe tartozó ügyek intézésének egy bizonyos — a kisebbségi identitás megőrzése érdekében fontos — részét. A közjogi személyi autonómia gyakorlása valamely kisebbség esetében azt jelenti, hogy az önkormányzati hatásköröket egy jogi személyi státussal rendelkező szervezet látja el, tagsága nevében és azok javára, a törvények által meghatározott keretek között. A szervezetnek ehhez kellőképpen népes, valamely kisebbség lélekszámához viszonyítva reprezentatív, regisztrált tagsággal kell rendelkeznie, és létre kell hoznia azokat a szerveket, amelyek a belső demokrácia tiszteletben tartása mellett teszik számára lehetővé a speciális jogkörök ellátását. A közjogi megoldás esetén ez olyan kisebbségi köztestület, amely az állam jogi felügyelete alatt működik. A kisebbségek közhatalmi jogosítványokkal felruházott szervezetei, köztestületei – mivel egy községben, vagy az egész országban csak egy ilyen működhet – egy adott területen monopolhelyzetben vannak, ugyanis a népcsoportot egyetlen szervezetként ismeri el az állam. Viszont a köztestület megválasztásakor erőteljes politikai és civil verseny érvényesülhet.

A közjogi kisebbségi képviselő hatáskörébe tartozik az illető népcsoport politikai képviselője, beleszólási jogának gyakorlása a kisebbséget érintő problémákban az állammal szemben, a hatalom vagy államigazgatás minden szintjére kiterjedően. Részt vehetnek a kisebbségeket érintő döntések meghozatalában, illetve befolyásolhatják azokat. Ezáltal a szétszórta élő kisebbségek szervezetei a civil társadalom mellett, azzal párhuzamosan a hatalmi szférában is megjelenhetnek. Így civil társadalmi szervezeteik révén egyrészt kívülről befolyásolhatják az államhatalmi-igazgatási döntéseket, másrészt a kisebbségi autonómia keretében létrehozott közjogi intézményeik révén beépülhetnek az állam szervezetrendszerébe is. A kisebbség közjogi intézményesítésének előnye, hogy az állami oktatást is a kisebbség öngazgatásába helyezheti. Ugyanakkor a közjogi testületet, mint az állam által elismert közigazgatási egységet, megilleti az állam anyagi támogatása, a saját források mellett az államnak is kötelessége támogatni a többség-kisebbség egyenlőségének biztosítása érdekében. Az állami juttatások mellett továbbá pótdó kiszabása is elképzelhető a tagokra a testület által.

A személyi autonómia eredményes működtetése érett politikai kultúrát feltételez, és általában azért bizonyul nehezen működtethetőnek, mert a kormányzás – és ebből eredően az önkormányzás – legelterjedtebb formái a területi elvhez kapcsolódnak. Ennek ellenére, a leggyakoribb példát arra, hogy a személyi részvételre alapuló, a területi elvtől független önkormányzatiságot gyakorolni lehet, az egyházak kínálják. A területi autonómia egyes hátrányai a személyi elv alapján elkerülhetőek, mivel az nem függ a megtelepedés módjától,

és nem is hoz létre újabb kisebbségeket. Személyi autonómiát elsősorban etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi kisebbségeknek biztosítanak. Itt meg kell jegyezni, hogy hosszú távú rendezésre a tisztán perszonális autonómia csak akkor felel meg, ha az adott kisebbségnek nincs, vagy legalábbis csekély a területi kötöttsége, ha több szomszédos országban ugyanaz a kisebbség él területi kötöttségek nélkül vagy relatív területi kötöttségekkel (ld. a lappok), vagy ha a kisebbség – deklaráltan – nem tart igényt területi jellegű önrendelkezésre.

Kovács Péter megállapítása alapján a területi és személyi elvű autonómia szétválasztása valójában mégsem tökéletes, és pedig amiatt a jelenség miatt, amelyet a személyi autonómiák területi elemekkel való keveredésének vagy más szóval a „*személyi autonómiák reterritoralizációjának*” nevezhetünk. Ez a folyamat több esetben is megfigyelhető. A személyi elvet megteremtő jogszabály életbe lépése után a helyi mini-autonómiák tényleges megjelenésével gyakran tapasztalható, hogy azok földrajzilag tulajdonképpen nagyon könnyen körülírhatók, vagy „párducfoltos” szórvány elrendeződésük vagy néhány markánsabb foltként. A személyi autonómia alanyainak a választásokon való részvétele jelzi a kisebbségi választói aktivitást. A kisebbségi autonómia mindennapi tevékenysége pedig ismét csak a „reterritoralizációt” példázza, például az iskolák, kulturális intézmények létesítése tekintetében. Mindez tehát azt jelenti, hogy valójában nincs áthághatatlan határ a személyi és a területi autonómiák között.

3.2.3. KULTURÁLIS AUTONÓMIA ÉS POLITIKAI AUTONÓMIA

Annak függvényében, hogy az autonómia mely területekre terjed ki, a szakirodalom megkülönböztet kulturális és politikai autonómiát.

- A kulturális autonómia, mely a kisebbségek kulturális és szociális életére vonatkozik, a kulturális közszolgáltatások igazgatási jogosítványait a kisebbség választott képviselőinek a hatáskörébe utalja. A kulturális autonómia intézményeinek döntéshozó és végrehajtó hatalma a kulturális élet területére korlátozott, mint például hagyományőrzés, kulturális és oktatási intézmények alapítása. A kisebbségi autonómia ezen formája független a központi kormánytól, biztosítja a saját nyelven való tanulás, továbbá a kulturális kérdések területén úgy a központi, mint a helyi döntéshozó testületekre gyakorolható befolyásolás jogát.
- A politikai autonómia a helyi autonómia számára az összes fontos kérdésben (nyelv, oktatás, vallás, közigazgatás) törvényhozási és szabályozási hatáskört jelent. Ugyanezen szférákban az autonómia a végrehajtó hatalmi ágra is kiterjed, és ezekben az esetekben, akár csak a megelőzőkben, az autonómia magától értetődően bizonyos kormányzati kompetenciát is tartalmaz, oly módon, hogy az államhatalmi szervei érvényesíthetik a törvényességi kontrollt, hogy reagálni tudjanak a helyi hatóságok hatáskör túllépéseire, nem érvényesíthetnek azonban célszerűségi szempontú ellenőrzést az egyes döntések felett.

Egyes szerzők nem különböztetik meg, illetve nem kezelik külön típusként a kulturális autonómiát a személyi elvű autonómiától. Ennek magyarázata, hogy a személyi autonómia elvén szerveződő közhatalmi szerveket – többnyire, de nem feltétlenül – az oktatás, a művelődés és a tömegtájékoztatás területein ruházzák fel jogosítványokkal. Kovács Péter szavait idézve, a kulturális autonómia *„mindig is a különböző személyi autonómiák sine qua non-ja, azaz elengedhetetlen feltétele, másképpen szólva „kemény magja” volt.*” Technikailag ezt általában minimum konzultatív, de rendszerint osztott döntési jogkörrel biztosítják. Utóbbi az identitás megóvásához különösen fontos kérdésekben az együttdöntést, gyakorlatilag a vétójogot is jelenti. Ugyanakkor a kulturális autonómia a területi autonómiához rendszerint szintén kapcsolódik.

4. AUTONÓMIA MEGOLDÁSOK, MODELLEK EURÓPÁBAN

Az autonómia megoldások több szempontból is osztályozhatóak. Míg a formai kritériumokra alapozott összehasonlítás viszonylag könnyen elvégezhető volt, addig a tartalmi szempontú összehasonlítás igen körülményes vállalkozás.

Az autonómia tartalmát alapvetően az a tény határozza meg, hogy az autonómia mindig valamiféle egyensúlyt jelent, mely az állam és a nemzeti vagy kulturális identitás kifejeződése között jön létre. Illeszkednie kell egyrészt az államok szuverenitásukat védelmező érdekeihez, másrészt a kisebbségek identitás-védelmező követeléseire. Az autonómia tartalma az egyes államok jogrendjében igen eltérő.

Az autonómia fokmérője az állam által az autonóm entitásra átruházott törvényhozói kompetenciák terjedelme, *„a helyi autonómiának alkotmányos törvényes veleje az arra való hatalom, hogy egyedül dönthessen (az átruházott törvényhozói kompetenciák által) a régió törvényeiről, másként és külön az államtól vagy föderális törvényhozói hatalomtól, mely az ország többi részére vonatkozik”.*

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága által 2000 októberében elfogadott *„A General Legal Reference Framework to Facilitate the Settlement of Ethno-Political Conflicts in Europe”* című jelentésében összeállította azoknak a működő megoldásoknak a listáját, melyeket a tagállamain belüli etnopolitikai konfliktusok kezelésére javasol, és a konkrét helyzet függvényében mind a többség, mind a kisebbség számára megfelelőnek tart. Ezek a következők: konföderáció, föderatív állam, regionalizált állam, különleges autonóm státus, hatalommegosztás, kisebbségvédelem.

- Hatalommegosztáson alapuló politikai elrendezés (*powersharing political arrangements*) alatt a jelentés megfogalmazói „ugyanazon entitáson belül

létrehozott politikai elrendezést” értenek, „mely megfelelő képviseletet biztosít az érintett közösségek számára”. Ez alatt tulajdonképpen a paritásos elvet értik.

➤ Kisebbségvédelem (*protection of minorities*) alatt a kisebbségek védelmét biztosító speciális törvény meghozatalát és a kisebbségek számára biztosított speciális státust értik a jelentés szerzői, amely alá a személyi elvű autonómiát is besorolják.

Az unitárius államszerkezetről az autonómia biztosítása érdekében való lemondás esetében három – a függetlenség különböző fokát biztosító – államszerkezeti modellt javasol a jelentés: a konföderációt, a föderációt és a regionalizált államot. A regionalizált államot nem tekinti egyértelműen külön típusnak, inkább egyfajta kompromisszumnak az unitárius állam és a föderáció között.

4.1. A KOMPETENCIÁK ÁTRUHÁZÁSÁNAK MÓDOZATAI

Az unitárius államszerkezet megtartása mellett a jelentés a *különleges autonóm státus* odaítélését javasolja a kisebbségek által lakott térség számára. A jelentés szerzői szükségesnek tartják kiemelni, hogy az államszerkezet reformja nem feltétlenül jár együtt a kisebbségek jelenlétével kapcsolatos problémák megoldásával. A kisebbség autonómiához való jog elvi szintű elismerését és az autonómia formájáról való döntést követően a törvényhozónak meg kell határoznia annak tartalmát, vagyis ki kell jelölnie azokat a területeket, amelyeken a kisebbség politikai vagy kulturális intézményein keresztül kizárólagos vagy a többséggel/ központtal megosztott hatáskörökkel rendelkeznek. Ezek alapján terjedelme szerint politikai és kulturális autonómiát szokás megkülönböztetni.

➤ A *politikai autonómia* a politika fogalma felől – egy közösség számára fontos döntések meghozatalának legitim hatalmáért folytatott verseny, és maga a döntések folyamata – úgy definiálható, mint az autonómiával felruházott közösséget minél több dimenzióban érintő kompetenciák halmaza, melyek közül a törvényhozó hatalom léte és hatáskörei a legfontosabbak.

➤ A *kulturális autonómia* a kultúra fogalma felől – a világszemléletet és viselkedést explicit és implicit minták által meghatározó tanult rendszer, mely szimbólumokon keresztül válik elsajátíthatóvá és közvetíthetővé – értelmezve azt jelenti, hogy az érintett kisebbség kizárólag az identitás megőrzése és újratermelése szempontjából rendelkezik alapvető hatáskörökkel. Heintze a nyelvhasználatra és az oktatásra vonatkozó jogokat említi, de idesorolhatjuk még a hagyományőrzésre, művészetekre, tudományos életre s egyéb kulturális szempontból releváns tárgykörökre vonatkozó kompetenciákat is.

Amennyiben egy kisebbség kultúrája megőrzése szempontjából elegendőnek tartja, jelenthet kulturális autonómiát csupán a kultúra néhány dimenzióját érintő önálló

intézmények kialakítása is. Ezért Heintze szerint kizárólag az iskolák autonómiájának garantálása is eredményezhet kulturális autonómiát. Suksi viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy a kisebbségek autonómiájának mértékét jelentősen befolyásolja az autonómia-megoldások alaptörvényeinek formája, e törvények jogi státusa.²⁸ A választott megoldások első és legfontosabb következménye, hogy a kisebbségnek módjában áll-e megakadályozni az autonóm státus esetleges megvonását vagy nem. A megszüntetés korlátai alapvetően két forrásból eredeztethetőek, belső jogi vagy külső, azaz nemzetközi jogi rendelkezésekből. Suksi a hatalom-átruházás és az autonómiák körülbástyázásának *hat kategóriáját* különbözteti meg:

1. A regionális körülbástyázás, az autonóm területre vonatkozó jogszabályok módosításához ezekben az esetekben szükség van az entitás jóváhagyására. A szerző a kategórián belül különbséget tesz erős és gyenge körülbástyázás között, ugyanakkor megjegyzi, kisebbségvédelmi vonatkozású autonómia esetén nagyon hatékony eszközt jelent.
2. A speciális körülbástyázás, idetartoznak azok a megoldások, melyek az autonómiára vonatkozó jogszabályok módosítására speciális eljárásokat írnak elő.
3. Az általános körülbástyázás, ezekben az esetekben az állam alkotmányába foglalt explicit rendelkezések szabályozzák az autonómiára vonatkozó törvények módosítását.
4. A fél-általános körülbástyázás, idetartoznak azok a megoldások, ahol az alkotmány nem tartalmaz ilyen vonatkozású rendelkezéseket, de sarkalatos törvények által mégiscsak elvontan szabályozzák a törvénymódosítást.
5. A nemzetközi körülbástyázás alapját többnyire egy szerződésben nem rögzített megegyezés képezi.
6. Az előbbi esetének tekinthető, a Suksi által „szerződésalapú” körülbástyázásnak nevezett azon megoldások, melyeket nemzetközi jogi értelemben vett szerződés garantál. Adott esetben a népek önrendelkezési jogán alapuló megoldások is ideszámítanak.

4.2. AUTONÓMIA MEGOLDÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unió 27 tagállamából jelenleg 11 biztosít valamilyen formában kisebbségi vonatkozású autonómiát. A tagállamok közül 6 kisebbségvédelmi vonatkozású autonómiát biztosít egyes térségeinek, 7 államban pedig egyes nemzeti és etnikai kisebbségek személyi elvű etnikai önkormányzattal rendelkeznek. Dánia és Finnország az autonómia mindkét formáját egyszerre biztosítja. (1. Táblázat)

²⁸ Markku Suksi: On the Entrenchment of Autonomy, 151.o.

Területelvű autonómia		Személyi elvű autonómia	
Ország	Kisebbség	Ország	Kisebbség
Belgium	német	Dánia	német
Dánia	iunit, feröeri	Észtország	német, orosz, svéd, zsidó
Egyesült Királyság	skót, walesi, ír	Finnország	lapp
Finnország	svéd	Magyarország	bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, ruszin, szerb, szlovák, ukrán
Franciaország	korzikai	Németország	szorb (vend), dán
Olaszország	német, ladin	Szlovénia	magyar, olasz
Spanyolország	baszk, katalán, galíciai		

2. táblázat Területi és személyi elvű autonómiák az EU tagállamaiban

Az európai liberális demokráciákban működő kisebbségi vonatkozású területi autonómiák létrejöttéhez két eltérő törekvés vezetett: 1. egy történelmi régió autonómiájának garantálása; 2. a kisebbségek autonómiájának garantálása. A kettő egybeesése azonban nem szükségszerű. Ugyanakkor a regionális autonómiák sok esetben kiválóan szolgálják a kisebbségek érdekeit is.

4.2.1. TERÜLETELVŰ AUTONÓMIA

A területi elvű autonómia jogi értelemben *nem tekinthető* etnikai autonómiának. Az autonómia jogának alanya ugyanis egy terület mindenkori lakossága, etnikai identitásra vagy anyanyelvre való tekintet nélkül. Ebben az értelemben a területi autonómia a polgárelvű nemzetállam hű leképeződése. Ugyanakkor, politikai értelemben a rendszer jelentős mértékben szolgálhatja a területen élő kisebbségek érdekeit. Kiváló példa erre a vajdasági autonómia háromlépcsős rendszere.

Az Európai Unió tagállamaiban a következő kisebbségi vonatkozású területelvű autonómia-megoldások működnek:

1. Területi elvű kisebbségi autonómia, területi önkormányzat révén:

- A nemzetállam leképezéseként, annak logikáját követve működik, a regionális többséget alkotó nemzeti vagy etnikai kisebbséget a terület gazdjaként ismeri el (Németnyelvű közösség Belgiumban, Aland-szigetek Finnországban, Katalónia és Aran-völgy Katalónia régió belül Spanyolországban).

2. Regionális autonómia, területi önkormányzat révén:

- a. *kisebbségi vonatkozású:*

- i. Regionális autonómia, a lakosság felénél kevesebb kisebbségi lakossal, speciális nyelvi és kulturális jogokkal. A kisebbség számára az országoshoz képest többletjogokat biztosít, de a terület határait úgy húzzák meg, hogy egy országos viszonylatban kisebbséget alkotó nemzeti kisebbség vagy etnikum regionális szinten is kisebbséget alkot, azonban aránya az országosnál lényegesen nagyobb. Elsősorban a történelmi régiók autonómiájának garantálása a cél, de ezáltal a kisebbségek is nagyobb eséllyel őrizhetik meg nyelvüket és kultúráját. Ebben az esetben nem dönthetnek önállóan saját ügyeikről, hiszen ezek a megoldások a régió autonómiáját és nem a kisebbség autonómiáját biztosítják. (Skócia, Wales és Észak-Írország az Egyesült Királyságban, Baszkföld és Galícia Spanyolországban, Friuli Venezia Giulia régió Olaszországban).
 - ii. Regionális autonómia, regionális többséget alkotó kisebbségi lakossal, speciális nyelvi és kulturális jogokkal. A kisebbség számára az országoshoz képest többletjogokat biztosít, és a terület határait úgy húzzák meg, hogy egy országos viszonylatban kisebbséget alkotó nemzeti kisebbség vagy etnikum regionális szinten abszolút többséget alkosson, ezáltal nagyobb eséllyel őrizheti meg nyelvét és kultúráját. A többségi elv érvényesülésének erejéig önállóan dönthet saját ügyeiről, azonban a cél ebben az esetben is a történelmi régió autonómiájának a biztosítása. (Grönland és Feröerszigetek Dániában, Korzika Franciaországban, Aosta-völgye és Szardínia Olaszországban, Baleári-szigetek Spanyolországban).
 - iii. Regionális autonómia, regionális többséget alkotó kisebbségi lakossal, etnikai alapú arányos hatalommegosztási rendszerrel, speciális nyelvi és kulturális jogokkal. A kisebbség számára az országoshoz képest többletjogokat biztosít, és a terület határait úgy húzzák meg, hogy egy országos viszonylatban kisebbséget alkotó nemzeti kisebbség vagy etnikum regionális szinten abszolút többséget alkosson, ezáltal nagyobb eséllyel őrizheti meg nyelvét és kultúráját, de nem érvényesül az egyszerű többségi elv. A régióban élő etnikumok számarányuknak megfelelő képvisellete biztosított az önkormányzat testületeiben, ezáltal a régió autonómiája biztosított, de a kisebbség nem ragadhatja magához a hatalmat. (Trentino-Alto Adige régió és Bolzano tartomány Trentino-Alto Adige régióon belül Olaszországban)
- b. *kisebbségi vonatkozást nélkülöző:*
- i. Regionális autonómia, elenyésző kisebbségi lakossal, speciális jogok nélkül. Kisebbségi autonómiák és a kisebbségek érdekeit szolgáló regionális autonómiák. Az ország többségi lakossága itt is országos arányának megfelelő többséget alkot, a kisebbség semmivel sem kerül előnyösebb helyzetbe, mint országos szinten. (Olaszország 15 olasz

többségű régiója, Spanyolország 13 spanyol többségű régiója, portugál többségű Azori-szigetek és Madeira Portugáliában).

A jogszabályalkotói hatáskörökkel felruházott területi autonómia fogalma soha semmilyen körülmények között sem tévesztendő össze az egyszerű területi közigazgatási autonómiával! A területi közigazgatási autonómia azt jelenti, hogy az állam megfelelő működése érdekében nagyobb területi közigazgatási egységeket hoznak létre (például a megyék), amelyek önkormányzati testületei (például a megyei tanácsok) az egész ország területén érvényes törvényeknek megfelelően határozatokat hoznak a területen belül jelentkező speciális problémák megoldására. Ezzel szemben a speciális jogállású területi autonómia a kisebbségek számára fontos kérdésekben is jogszabályalkotói hatáskörökkel rendelkezik.

4.2.2. SZEMÉLYI ELVŰ AUTONÓMIA

Etnikai autonómiának Európában kizárólag *a személyi elvű autonómiák* minősülnek, mert az autonómia jogalanyát ebben az esetben kimondottan az etnikai, kisebbségi közösség tagjainak összessége alkotja. A személyi elvű etnikai kulturális autonómia úgy határozható meg, mit egy olyan testületi önkormányzat, amely:

- kizárólag a magukat egy bizonyos etnikumhoz tartozónak valló személyeket tömöríti,
- kizárólag az illető etnikum identitásának és kultúrájának megőrzését, ápolását és fejlesztését érintő kérdésekben rendelkezik döntési jogkörökkel

A személyi elvű autonómia legeredményesebben közjogi testületi önkormányzatokon keresztül valósítható meg. Országos közjogi testületi önkormányzatokra, területi közjogi testületi önkormányzatokra és helyi közjogi testületi önkormányzatokra egyaránt találunk példákat az Európai Unió tagállamaiban, de az önkormányzás három szintje egyszerre is létrehozható.

4.2.3. A TÖBBSZINTŰ AUTONÓMIA-MEGOLDÁSOK

A különböző autonómia-megoldások *nem zárják ki egymást*. Egyazon országon belül egyszerre több közösség, különböző formában is felruházható autonómiával. Európában erre főként a skandináv államokban, Dániában és Finnországban találunk példákat: Finnországban például a lapp népesség személyi elvű, míg az Åland-szigetek svéd lakossága speciális jogokat is élvező területi autonómiában él. Dániában például Grönland és Feröer-szigetek területi autonómiát alkotnak, míg az országban élő német kisebbség személyelvű autonómiában él.

Politikai vonatkozásban szintén általánosan elfogadott alapelvnek tekinthető a kisebbségek országos politikában való képviselése, az autonóm közösségek nem

rekeszthetőek ki a központi törvényhozásból. Másként fogalmazva, az autonóm státus nem lehet akadálya a közösség képviseletének az állami, központi testületekben. Ez történhet delegálással, mint például a Feröer-szigetek esetében, ahol a sziget lakói két választott képviselőt delegálhatnak a dán parlamentbe, vagy saját politikai pártok működtetése útján. Ez utóbbi megoldás terjedt el a viszonylag nagyszámú őshonos kisebbségekkel rendelkező kelet-közép-európai országokban (Románia, Szlovákia, Macedónia, Szerbia), ahol az állam mereven elzárkózik (Szerbia kivételével) az autonómia minden formájának elfogadásától. A polgárelvű, kizárólag az egyéni jogokat elismerő nemzetállamokban az etnikai kisebbségek érdekeinek képviseletére az egyetlen hathatós megoldás a pártpolitikai jelenlét. Az Európai Unió tagállamaiban azonban arra is találunk példát, hogy a kisebbségi vonatkozású autonómia mellett a kisebbségek a központi képviselet terén is olyan speciális jogokkal rendelkeznek, amelyek megkönnyítik számukra a mandátumszerzést.

A kisebbségek országos szinten különböző speciális jogok széles körét is élvezhetik, például a képviselet vagy nyelvhasználat terén, miközben országos szinten személyi elvű autonómiával, az általuk tömbben, szinte kizárólag általuk lakott vidékeken területi elvű autonómiával rendelkeznek. Emellett a kisebbségek által lakott történelmi régiók regionális autonómiával rendelkezhetnek, amelyek közintézményein belül akár paritásos elv is alkalmazható, így a kisebbségek tagjai a közösség demográfiai arányának pontosan megfelelő arányú közhivatalt tölthetnek be.

4.2.4. MODELLÉRTÉKŰ AUTONÓMIA MEGOLDÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Miként az a fenti általános jellemzőket összefoglaló bemutatásunkból is kitűnik, az autonómia megoldások nem csupán rendkívüli változatosságot mutatnak, de szinte egyetlen esetben sem, még egy-egy országon belül sem nélkülözik az egyedi vonásokat. Minden megoldás bemutatására e tanulmány szűkös keretei között nem nyílik lehetőség. Ezért segítségül hívva a Bognár Zoltán *„Kisebbségi autonómiák és a kisebbségek érdekeit szolgáló regionális autonómiák az Európai Unió tagállamaiban”* című tanulmányában szereplő rendkívül világos és áttekinthető összefoglaló táblázatait, a továbbiakban az EU tagállamaiban kialakult autonómia gyakorlatokat és az azokat meghatározó sajátos okozati összefüggések szerinti bontásban mutatjuk be.

4.2.5. A TÖRTÉNELMI MEGFONTOLÁSOKBÓL, VAGY KÖZJOGI HAGYOMÁNY ALAPJÁN MŰKÖDŐ AUTONÓMIÁK

Dánia: Grönland, Faröer-szigetek; Egyesült Királyság: Man-sziget, Guernsey-sziget és egyéb "koronabirtokok"; Franciaország: Korzika területi autonómiája, a breton és baszk iskolák oktatási autonómiája.

Európában (tehát nem csak az EU-ban) jelenleg legalább 16 ország ismeri el a kisebbségek valamilyen autonómiáját vagy azon területek autonómiáját, ahol egy kisebbség vagy nyelvi közösség meghatározó jelleggel lakik. Ezek az intézményrendszerek mintegy 50

kisebbséget, nyelvi közösséget fognak át. Az érintett államok java része elfogadja a kollektív jogokat vagy a kollektív megközelítést, de a kollektív jogi koncepciót elutasító államok közül is többen, mint például Franciaország, módot tudtak találni az autonómiák létesítésére. Az állam és az autonómia békés együttélése természetesen csak azokat zavarja meg, akik eleve, ösztönösen félnek mindentől, ami kívül esne a nemzetállami koncepció határain (ebbe a körbe tartoznak többek között Szlovákia és Románia). Jogi szempontból aligha indokolható az állam létének veszélyeztetésére való hivatkozás, hiszen már az Állandó Nemzetközi Bíróság is kimondta: "*az autonóm egység nem azonos az állammal*".²⁹

1. A Korzikai autonómia (területelvű autonómia)

A francia alkotmányjogi gondolkodásmód egészen a francia forradalomig visszavezethetően idegenkedik a kollektív jogoktól, a francia diplomáciai gyakorlat pedig hűen tükrözi ennek kibontott érvrendszerét, valahányszor a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelyéről esik szó, amelyhez a francia kormány alkalmazást kizáró fenntartást tett. Az Emberi Jogi Bizottság vitájában a francia delegátus kifejtette: "*Már maga a koncepció is gyanúsnak tűnt, hiszen egy kisebbség jogi szervezetsége izolálódáshoz, gettók létesüléséhez és üldözéshez vezethet. [...]Franciaország mindenki számára biztosítani kívánta az egyenlőség és testvériség feltételei között ugyanazt a fokú szabadságot. Szabadság és egyenlőség nem eredményeznek uniformitást és ezen koncepcionális eszközök alapján s nem a jogi értelemben szervezett kisebbségek koncepciója révén nyert elismerést az állampolgár joga, hogy saját, eltérő életének megfelelő módon éljen*".³⁰

A hetvenes években, amikor a korzikaiak jogköveteléseit erőszakos összecsapásokhoz vezettek, Párizs álláspontja még mereven elutasító, oly annyira hogy 1972-ben az oktatási miniszter a korzikai nyelvnek még fakultatív oktatását sem engedélyezte, azzal hogy a korzikai „dialektus” (!) sem egységét, sem kodifikálását nem találta meg. Az autonómia-követelésben változást csak a 70-es években elindított decentralizációs folyamat hozott. Ennek eredményeként létrehozzák a regionális gyűléseket (*assamblées*) és tanácsokat (*conseils*), bár igen korlátozott jogkörökkel.

A francia kormány két évvel később regionális nyelvként ismeri el a korzikait és engedélyezi iskolai oktatását, mint fakultatív tantárgyét. Az 1982-ben elfogadott decentralizálási törvény, a területi közösségeknek nevezett régióknak nagyfokú pénzügyi szabadságot biztosít. Az államtól független, a tartományok lakóinak választójogára épülő közintézményeket hoznak létre, s a végrehajtó-hatalmi jogköröket a központi hatalmat képviselő prefektusról a regionális gyűlés választott elnökére ruházzák át. Korzika területi

²⁹ A krétai és számoszi világitótornyok ügyében (Franciaország kontra Görögország) hozott 1937. október 8.-i ítélet (Cour Permanente de la Justice Internationale, affaire des Phares en Crète et à Samos, Série A/B n°71 p.103). Idézi KOVÁCS Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben - pozitivisták szempontból, 1995. 47. lábjegyzet

³⁰ Report of the Human Rights Committee. GA official records, 38th session, suppl. n°40 (A/38/40). 78 – Idézi KOVÁCS Péter i.m.

közösségét különleges jogállással ruházta fel a törvény, külön kitér az oktatás és kultúra kérdéseire, előírva egy konzultatív tanács létrehozását. S bár a spanyol „*comunidad autonoma*” és az erre rímelő francia „*collectivité territoriale*” között nagy a különbség, még sem lehet átsiklani a jelzésértékű tény fölött, hogy az „autonóm közösség” fogalma – az nemzetközi jogi kodifikáció hiánya és a francia ellenállás ellenére, ha kimondatlanul is, de beköltözött a francia regionális joggyakorlatba. 1991-ben megszületik meg a „Törvény Korzika területi közösségére vonatkozóan” (az un. „Joxe-törvény”), amelynek 44. cikke kimondja, hogy minden olyan tervezet kidolgozásánál, amely a művelődésre, vagy az oktatásra vonatkozik, különös tekintettel a korzikai nyelv megőrzésére és terjesztésére kötelező érvénnyel konzultálni kell Korzika Gazdasági, Társadalmi és Kulturális Tanácsával.

Néhány nappal a törvény elfogadása után, az alkotmánytanács alkotmányellenesnek ítéli, és hatályon kívül helyezi a törvény első cikkelyét, amely az alábbiakat tartalmazta: *„A Francia Köztársaság szavatolja annak az eleven történelmi és kulturális közösségnek, amely a korzikai népet a francia nép részeként alkotja, a jogát önazonosságának megőrzéséhez, sajátos gazdasági és társadalmi jogainak védelméhez.”* A vihart kavarázó kifejezés maga a *„korzikai nép”, amely egyesek számára ellentétes az egy és oszthatatlan köztársaság eszméjével, mások attól tartottak, hogy a törvény, hasonló igényekre bátorítja a bretonokat, az elzászi németeket, a katalánokat, a baszkokat. A vita hevét és tartalmát jól illusztrálja az ügy kapcsán leköszönő belügyminiszter, Jean Pierre Chevemant indoklása: nem asszisztálhat ahhoz, hogy a francia állam „egy erőszakos kisebbség zsarolása miatt lemondjon az állam felelősségéről”.* A korzikai autonómia törekvés a 90-es években már nem a spanyol, hanem az Egyesült Királyság gyakorlatát tekintette irányadónak, ahol a devolúciós folyamatok eredményeként Walesben, Skóciában az autonómia törvényhozói jogokkal is rendelkezik.

2001-ben végül elfogadásra került az a 2004-től kezdődő húsz éves időszakra szóló *„Korzikára vonatkozó törvény”,* amely a sziget regionális gyűlését jogalkotói hatáskörrel ruházta fel. Az alkotmánybíróság (tanács) ismét vétót emelt, azzal hogy a törvényalkotás a francia parlament kizárólagos hatáskörébe tartozik és az nem adható át a Korzikai Gyűlésnek. Indoklásában az alkotmány 3., 34., 38. cikkelyére hivatkozik. Ezek szerint a nemzeti szuverenitás a népet illeti, és annak gyakorlását nem sajátíthatja ki a nép egy része. Másrészt az alkotmány azt is kimondja, hogy a törvényeket a parlament hozza (34. cikk), és törvényhozói jogát meghatározott időtartamra átruházhatja a kormányra (38. cikk). Az alkotmánytanács értelmezésében ez azt is jelenti, hogy a törvényhozó nem adhatja át hatáskörét olyan esetben, amelyet az alkotmány nem ír elő (*„le législateur ne saurait déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution”).* Az érvelés olyan logikára épül, amely a szuverenitást hallgatólagosan ugyan szintén a törvényhozói jogkörhöz csatolja, de nem azért, hogy a vertikális hatalommegosztás kodifikálását segítse, hanem azért, hogy azt megakadályozza.

Így 2002. január 22-én elfogadott 2002/92-es számú törvény, figyelembe véve az alkotmánytanács határozatát, csak azt a jogot adja meg a Korzikai Gyűlésnek, hogy elfogadja a köztársaság Párizsban hozott törvényeit, és azok alkalmazási szabályait.

A korzikai autonómia mozgalom mindennek ellenére csak részben és ideiglenesen értékelhető kudarcként. Korzika jelenleg területi elven szerveződő kulturális autonómiával rendelkezik, amely kiegészül - a regionális önkormányzathoz kapcsolódva – a mezőgazdaság, a lakásügy és a turizmus kérdéskörére vonatkozó jogszabályalkotói jogkörrel. Pozitív, és a kelet-közép-európai autonómia törekvések számára tanulságos eredmény viszont, hogy éppen a legtipikusabban polgárelvű joggyakorlaton sikerült, ha részt nem is, de repedést ejteni azzal, hogy a közigazgatási racionalitás és a kisebbségek kollektív jogait garantáló intézmények – jelesen az autonómia – iránti igény egymást erősítve a területi autonómia megteremtésének irányába haladhatnak.

Jogszabályalkotói hatáskörök:	<ul style="list-style-type: none"> • a korzikai nyelv és kultúra védelme és fejlesztése • korzikai oktatási intézmények kartája • kollégiumok, líceumok és más állami oktatási intézmények, mint a művészeti intézetek, speciális oktatás intézetek, tengerészeti főiskolák • mezőgazdaság • turizmus • lakásügy 	
Ország összlakossága:	62752136	
Érintett kisebbség:	korzikai	
Kisebbség országos lélekszáma:	n. a.	
Régió összlakossága:	260196³⁷	
Kisebbség regionális lélekszáma:	190000	70%
Országos hivatalos nyelvek:	francia	
Regionális hivatalos nyelvek:	francia	
Autonómia formája:	területi elvű	8680 km² ³⁸
Az önkormányzat szervei:	Nemzetgyűlés, Végrehajtó Tanács	

2. A Feröer-szigetek és Grönland autonómiája (területelvű autonómia)

A működő területi autonómiák sorában a Dán Királysághoz tartozó két *autonómia* az európai gyakorlatban szinte ismeretlen *széleskörű autonómiajoggal* rendelkezik, nem csak az államon belül, hanem nemzetközi vonatkozásban is. Így például míg Dánia az Európai Unió tagja, addig a két autonóm terület nem uniós tag. Grönland 1984-ben kivált az EU-ból, mert a halászati törvény elfogadásával a grönlandi eszkimók (inuitok) életformája és megélhetése

került veszélybe. (a halászat és a halfeldolgozás majdnem a kizárólagos jövedelmi forrása az itt élő őslakoságnak). A Feröer-szigetek pedig már eleve nem is léptek be az unióba, így az euro zónának sem tagjai. A szigetek saját pénzzel, és szimbólumokkal rendelkeznek, ami az autonómiajogok sorában épp úgy egyedülálló mint az adókiadás joga.

Mindkét autonóm terület lakossága etnikai vonásaiban számottevően eltér a többségi dán lakosságtól. Autonómiájuk pedig sajátos hagyományaik mentén került kialakításra.

Mivel a Feröer és Grönland szigetek őshonos lakossága soha nem kívánt elszakadni Dániától, a Dán Királyság a két sziget lakosságát önrendelkezésre jogosult közösségeknek ismeri el (vagyis elismeri jogalanyiségüket az önrendelkezési jog tekintetében). Az állam hatalmának egy jelentős részét telepítette az autonóm területek szerveihez. A törvényhozói hatalmat az autonóm terület Közgűlése gyakorolja, a végrehajtói hatalmat pedig a Közgűlés alá rendelt Kormány. Az autonóm területek szerveire tartoznak:

- a helyi ügyek intézése;
- az egyházzal való jogi kapcsolatok rendezése;
- a tervezés, városrendészet, építkezés;
- versenyjog, kereskedelem;
- közlekedés; mezőgazdaság, halászat;
- munkaerőpiac;
- társadalombiztosítás, egészségügy;
- kultúra, nevelés; műemlékvédelem
- tömegkommunikáció;
- természetvédelem.

Az autonóm területek szervei – az Åland-szigetektől eltérően – adókiadás jogkörrel is fel vannak ruházva. Az autonóm területeken élőknek vannak képviselőik a dán törvényhozásban. A dán kormányt Főbiztos („Rigsombudsman”) képviseli az autonóm területeken. A dán törvényhozás kisebbségeket érintő ügyekben kötelező érvénnyel ki kell hogy kérje az autonóm területek képviselőinek véleményét.

Az autonóm területek nyelvei a dán mellett hivatalos nyelvek, de a dán nyelvet – az Åland- szigetek gyakorlatától eltérően – kötelező oktatni az iskolákban.

Ország összlakossága:	5450661 ¹³	
Érintett kisebbség:	ferőeriek	
Kisebbség országos lélekszáma:	48000 ¹⁴	0,9%
Régió összlakossága:	47246 ¹⁵	
Kisebbség regionális lélekszáma:	n. a., 2003-ban: kb. 45400 ¹⁶	> 95%
Országos hivatalos nyelvek:	dán	
Regionális hivatalos nyelvek:	dán, ferőeri	
Autonómia formája:	területi elvű	1399 km ² ¹⁷
Az önkormányzat szervei:	parlament, kormány	
Jogszabályalkotói hatáskörök:	<ul style="list-style-type: none"> • közigazgatás megszervezése • helyi önkormányzatok • lakosság nyilvántartása • közvetlen és közvetett adók • iskolák • múzeumok • műemlékvédelem • kulturális intézmények • népjóléti rendelkezések • egészségügy • hagyományos gyógy módok • munkajog • gazdasági programok és a fejlesztés irányának kijelölése és gyakorlatba ültetése • mezőgazdasági tevékenység szabályozása és irányítása • turizmus • városrendezés • építkezés • tűzvédelem és tűzoltás • állatvédelem • közlekedés • távközlés • kikötők • halászat • vadászat • fegyverek • robbanóanyagok • mérgező anyagok • üzletek nyitvatartása • alkoholtartalmú italok 	

4.2.6. KOLLEKTÍV JOGOKHOZ VAGY "KOLLEKTÍV MEGKÖZELÍTÉSHEZ" KAPCSOLÓDÓ AUTONÓMIÁK

Belgium: a német kisebbség területi autonómiája; *Finnország*: személyi autonómia a lapp kisebbség számára, területi autonómia a svéd nyelvű Åland-szigeteken; *Magyarország*: az országban élő kisebbségek személyi autonómiája országos és helyi szinten; *Németország*: a szorb kisebbség városainak és falvainak különleges státusza; *Olaszország*: Dél-Tirol területi autonómiája; *Spanyolország*: a nagyobb nyelvi közösségek számára saját parlamentet, saját kormányt biztosító, területi alapú regionalizáció; *Svédország*: a lapp kisebbség személyi autonómiája; *Szlovénia*: a magyar, olasz és cigány kisebbségek személyi autonómiája;

1. Åland-szigetek autonómiája (területelvű autonómia)

A finnországi Åland-szigetek svéd anyanyelvű lakóinak autonómiája a kisebbségi területi autonómia *egyik mintapéldája* az Európai Unióban.

A valamikor Svédországhoz tartozó szigeteken mintegy 24-25 000 svéd nemzetiségi él. A finn törvények a hatalomgyakorlási jogok jelentős részét Åland területi önkormányzatához telepítették, különösen olyan kérdésekben, amelyek fontosak a kisebbségi közösség fennmaradása szempontjából. A finn törvények igyekeznek garantálni, hogy ne lehessen megváltoztatni a terület etnikai összetételét. Finn anyanyelvűek csak akkor telepedhetnek le tartósan a szigeteken, ha regionális állampolgárságot szereznek. Ez utóbbit azonban csak az kapja meg, aki beszél svéd nyelven és legalább öt évig él megszakítás nélkül a szigeteken. Az ålandi „regionális állampolgároknak” elővásárlási jogosultságuk van minden nem ålandival szemben, minden Åland szigetén található ingatlanra kiterjedően. Ez azt jelenti, ha egy ålandi elidegenít egy ingatlant egy nem ålandinak, bármelyik ålandi lakos, község, vagy a tartományi tanács jogosult azt az ingatlant „visszavásárolni”.

A szigeteken hivatalos nyelv a svéd. Bár Finnországhoz tartozik és Finnország hivatalos nyelve a finn, a szigeteken nem kötelező a finn nyelv oktatása, sőt a nem svédnyelvű oktatási intézmények anyagi támogatása sem kötelező a szigeteken. Így az ålandiak közül sokan nem is beszélnek finnül.

Az Åland-szigetek esetében a Finn állam a hatalomgyakorlásnak egy jelentős részét az autonóm terület szerveihez telepített. A törvény (Önkormányzati törvény) minden olyan esetben lehetővé teszi a saját törvénykezést, amelyekben az autonóm terület szervei valamilyen védelemre szoruló sajátosságot igazolnak. Az autonóm terület által alkotott törvényeket a Finn Köztársaság elnöke ellenjegyzzi. A köztársasági elnöki ellenjegyzés jelenti a törvény kihirdetését (hatályba léptetését). Az autonóm terület lakóinak jogalkotói illetékessége kiterjed az alábbiakra:

- helyi közigazgatási ügyekre (beleértve a rendőrség, a pénzügy,
- a népjólét, egészségügy kérdéseit is);
- kultúra, tudomány;
- közlekedés és szállítás;
- ipar és mezőgazdaság;
- posta és tömegtájékoztatás; erdőkitermelés és természetvédelem stb.

Az autonóm területen a Tartományi Törvényhozó Gyűlés rendelkezik jogalkotói illetékességgel. Végrehajtói illetékességgel pedig a Tartományi Kormány. A Tartományi Előljáró a Finn Köztársasági Elnök személyes képviselője az autonóm területen. Az Åland-szigetek autonómiájának a garanciái is figyelemre méltóak. A legfontosabb garanciának minősíthető az a szabály, hogy az autonóm terület intézményrendszere nem változtatható

meg a Tartományi Törvényhozó Gyűlés jóváhagyása nélkül. Ezen felül az autonóm terület hivatalból jogosult egy helyre Finnország törvényhozásában.

A szigetek lakossága mintegy fél százaléka Finnország lakosságának. Az autonóm területet minden évben megilleti a finn állami költségvetés 0.45 százaléka, és ezen felül helyben maradnak az állam által a szigetekeken beszedett adók és illetékek.

Ország összlakossága:	5276571 ³²	
Érintett kisebbség:	svéd	
Kisebbség országos lélekszáma:	295000 ³³	5,8%
Régió összlakossága:	26200 ³⁴	
Kisebbség regionális lélekszáma:	23732	94,2%
Országos hivatalos nyelvek:	finn, svéd	
Regionális hivatalos nyelvek:	svéd	
Autonómia formája:	területi elvű	6784 km ² ³⁵
Az önkormányzat szervei:	Parlament, Kormány	
Jogszabályalkotói hatáskörök:	<ul style="list-style-type: none"> • tartományi állampolgárság kiállítása • alsóbb szintű közigazgatási egységek • a tartományi parlament szervezete és feladatai • választási törvény • a tartomány zászlaja és címere, és azok használata a tartományban • tartományt illető jövedelmi pótdók • gazdasági jellegű és luxusadók • ideiglenes jövedelemadók • kultúra • oktatás • őstörténeti emlékek • kultúrtörténeti szempontból értékes épületek • egészségügy, betegellátás • mentőszolgálat • közrend és biztonság • tűzoltás • természet- és környezetvédelem • turisztika • alkoholtartalmú italok árusításának engedélyezése • sport • bányajogosítványok • bányakitermelés • postai szolgáltatások (saját bélyeg) • rádió- és TV • utak • csatornák • közúti közlekedés • nyomvonalas közlekedés • hajóközlekedés • pénzbírság kiszabása és megítélése 	

Finnország olyannyira komolyan veszi az Åland-szigetek autonómiáját, hogy még az általa kötött azon nemzetközi szerződéseket is, amelyek sérthetik a szigetek autonómiáját kötelezően jóvá kell hagynia az åland-i parlamentnek. Így például külön népszavazással döntöttek az Európai Unióhoz való csatlakozás ügyében, amelynek végeredményeként a

tartomány Finnország többi részével egy időben belépett az unióba. Nemleges válasz esetén azonban lehetőség lett volna arra, hogy a szigetek, anélkül, hogy megszűnt volna a finn állam területi integritása, nem válnak az unió tagjává. (Hasonló helyzettel csak Dánia esetében találkozhatunk, ahol sem Grönland sem pedig a Faröer-szigetek nem tagjai az uniónak).

Hasonló helyzet állt fenn az EU alkotmányával kapcsolatban is, miközben a finn parlament azt már ratifikálta, a szigetek azt népszavazásukkal elutasították. 2008. Augusztusában, az ålandi parlament jogi és autonómia ügyekért felelős bizottsága a Lisszaboni Szerződés népszavazásra bocsátásával kapcsolatosan – miközben Finnország már elfogadta a szerződést – a következő, az EU és az Åland-szigetek viszonyát érintő feltételeket fogalmazta meg:³¹

- „A Lisszaboni Szerződés több lehetőséget biztosítson a nemzeti parlamentek számára az uniós döntéshozatali mechanizmusban való részvételre azáltal, hogy minden parlament számára két szavazatot adnak az egyes Bizottsági kezdeményezések elbírálásakor. A két finn szavazat közül az egyik Ålandot illesse.”
- „A Szigetek kormánya szeretne autonóm szereplőként fellépni az Európai Bíróság előtt, amennyiben érintett egy ügyben.”
- Åland továbbá jogot szeretne szerezni arra, hogy a 14 finn EP-képviselő közül egyet ő nevezhessen meg.
- Tisztább szabályokat szeretnének az ålandiak arra vonatkozóan, hogy hogyan tudják a szigetek befolyásolni a Finnország Miniszterek Tanácsában képviselt álláspontját.

Az Ålandi autonómia része ugyan az EU-nak, de néhány fontos kérdésben kivételes jogállással rendelkezik. A nem-ålandiak ingatlanszerzési és vállalkozási joga korlátozva van a szigetekeken, és Åland nem tagja az EU vámuniójának. Ez utóbbi azt jelenti, hogy adószempontból „harmadik országnak” minősül, továbbra is lehetővé téve a Svédország és Finnország között közlekedő kompokon az adómentes árusítást.

2. Dél-Tirol területi autonómiája (területelvű autonómia)

A magyar kisebbségi autonómia koncepciók egyre nagyobb érdeklődéssel fordulnak a dél-tiroli autonómia irányába, elsősorban azért, mert az itt élő népesség politika-történeti sorsa, kultúrája és jogtörténeti hagyományai egyaránt közel állnak az egykor szintén az Osztrák-Magyar Monarchiához tartozó kárpát-medencei kisebbségekéhez. Ugyancsak közös vonás, hogy a dél-tiroli németajkú lakosság közvetlen szomszédságában él az anyaországnak, aki minden lehetséges diplomáciai, anyagi és jogi eszközt felhasznál a határain túl élő kisebbség támogatására. Az autonómia létrejöttének ez egy igen lényeges és kiemelendő eleme.

³¹ „Elutasíthatja a Lisszaboni Szerződést az Åland-szigetek „ Európai Parlamenti Szemle, 2008. Augusztus 30. www.corvinuembassy.com/ep/index.php?page=1&article=1&show=223

Dél-Tirolt, amely korábban az Osztrák–Magyar Monarchiához, ezen belül Ausztriához tartozott, az első világháborút lezáró békeszerződések juttatták Olaszországnak. Az olaszok politikája a többségében német anyanyelvűek által lakott régióban az etnikai arányok megváltoztatására törekedett az olaszok javára. Az osztrák tiltakozások évtizedei és a második világháború után a két ország külügyminiszterei 1946. ban aláírták Dél-Tirolról a szóló Egyezményt, amely szavatolta a német kisebbség számára a törvényhozói és végrehajtói autonómiát Bozen (Bolzano) tartományra. Az olaszok azonban úgy kerülték ki ennek végrehajtását, hogy Bozent egyesítették az olasz nyelvű Trentino tartománnyal. Az így létrejött Trentino–Alto Adige tartomány ugyan szintén autonómiát kapott, az etnikai arányok viszont az egyesítéssel úgy megváltoztak, hogy az egyezmény gyakorlatilag értelmét veszítette.

Ezután még több évtizedig folyt a Dél-Tirol vita, mert a régió kisebbségi lakói és Ausztria nem nyugodtak bele az olaszok teremtette helyzetbe. Ausztria Dél-Tirol ügyében többször az ENSZ közgyűléséhez fordult panasszal. A nyomás alatt az olasz parlament végül 1971. november 10-én megszavazta a valódi kisebbségi területi autonómiát megteremtő Autonómia Statútumot. A Statútum 1. cikke kimondja „*az egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül*” az alkotmány alapelveinek megfelelő jogi személyiséggel rendelkező *autonóm körzetsként* létesül, amely Trentino (Dél-Tirol) és Bozen megyéket foglalja magában.

Dél-Tirol saját helyi parlamentet (Landtag) és közigazgatási végrehajtó szervezet (Landesregierung) kapott. A parlamentben (regionális tanács) az olasz és a német képviselők száma egyenlő, elnökei felváltva olaszok és németek.

Az autonómiajogok három szintjét különbözteti meg: a régió teljes, rész- és a kiegészítő illetékességekkel rendelkezik.

- A helyi törvényhozó hatalom teljes hatáskörei olyan területeket érintenek, amelyek fontosak a kisebbség önazonosságának megőrzésében (helyi közigazgatási szervek megszervezése, a helységnevek meghatározása, kötelező kétnyelvű helységnévtáblák, a népművészetek, helyi hagyományok ápolása, kulturális és tömegtájékoztatási intézmények működtetése, oktatási és szociális ügyek stb.).
- A részleges hatáskörök azok, amelyeket az állam törvények útján korlátozhat: nemzetközi kapcsolatok, iskolaügy, kutatás, egészségügy, külkereskedelem, szállítási hálózat, repülőterek, helyi rendőrség.
- A kiegészítő hatáskörökben tartományi szinten kiegészíthetik az állami szintű törvényeket.

A *törvényhozás jogát* az autonómia keretében a körzet és a két megye az alkotmánnyal, az állam jogrendjének alapelveivel, a nemzeti érdekekkel és a helyi nyelvi kisebbségek védelmével összhangban gyakorolhatják. Hogy milyen területekre nézve rendelkeznek a törvényalkotás jogával, a Statútumban részletes felsorolást találunk. Így

➤ a megyék jogkörébe tartoznak a nemzeti identitás megőrzése szempontjából fontos területek, mint a történelmi, művészeti és népi értékek védelme és gondozása, helynevek adása a kétnyelvűség kötelezettségével, helyi szokások, hagyományok, kulturális intézmények (könyvtárak, akadémiák, intézetek, múzeumok), helyi művészeti, kulturális és oktatási rendezvények, tájvédelem, iskolaépítés.

Az igazgatási autonómia kapcsolódik a jogalkotás autonómiájához:

- A körzet törvényhozó szerve a Körzeti Tanács (Regionalrat),
- A megyék törvényhozó szerve a Megyei Közgyűlés (Landtag).
- A végrehajtási hatalom a kormánynak tekinthető Körzeti Bizottság és Megyebizottság (Regional-, Landesausschuss) kezében van.

Dél-Tirol 35 választott Landtag-képviselője és Trentino ugyancsak 35 választott képviselőjével együtt alkotja a körzet hetventagú törvényhozását. Törvényjavaslatokat a képviselők, a kormány, valamint kétezer aláírás támogatásával egyes polgárok is benyújthatnak. A Landtag egyszerű szótöbbséggel dönt. Az elfogadott törvényjavaslatot meg kell küldeni a megye kormánybiztosának, aki visszautalhatja azt, ha úgy véli, hogy az túllépi az autonóm jogosítványokat, ellenkezik a nemzeti vagy megyei érdekekkel, ideértve a kisebbségek jogainak sérelmét is. A törvényhozásnak módja van abszolút többséggel újra megszavazni a törvényt, és ha a római kormány 15 napon belül nem fordul az Alkotmánybírósághoz, a törvény hatályba lép.

Különleges, nyelvcsopontonkénti szavazást tesz lehetővé a Statútum arra az esetre, ha egy javaslat sérteni látszik a különböző nyelvcsoportok jogegyenlőségét, népi és kulturális sajátosságát, és azt egy ilyen csoport képviselőinek többsége kéri.

Nyelvhasználat

A Statútum második cikke ki mondja, hogy a körzeten belül minden nyelvcsoport (német, olasz, ladin) tagjai jogegyenlőséget élveznek, mindegyikük etnikai és kulturális sajátosságai védelemben részesülnek. Az olasz nyelv egyedüli használata kizárólag a katonai intézményeken belül érintetlen.

- *A közigazgatásban* is irányadó a nyelvi egyenjogúság. Ez vonatkozik a Dél-Tirolban székelő körzeti hatáskörű szervekre és a koncessziós közfeladatot ellátó vállalatokra is. Egy 1988. évi végrehajtási rendelet alapján a hivatali helyiségekben ki kell függeszteni a figyelmeztetést a szabad nyelvhasználat jogára, sőt azt is, hogy a hivatalnokot milyen szankció fenyegeti, ha ezt a jogot megsértené.
- A közigazgatási eljárás a német nyelvű polgárokkal szemben a német helységneveket is köteles használni, ha egy dél-tiroli törvény az ilyen helységnevé létezését megállapította.
- *A bírósági eljárásban* is messzemenő nyelvi jogosítványok érvényesülnek. A büntetőeljárás egynyelvű, németül vagy olaszul folyik. Ha a gyanúsított vagy vádlott nem nyilatkozik, itt is a feltételezett nyelvet kell alkalmazni a bírósági irat

szerkesztésénél. Az első irat kézhezvételétől számított tíz napon belül a címzett kifogással élhet. A bíróság ezt és minden korábbi iratot az eljárási költségek terhére a kívánt nyelvre fordítja, és minden további irat ilyen nyelven készül. Ilyen kifogás nélkül is joga van a vádlottnak a tárgyaláson kérni, hogy németül hallgassák meg – anélkül, hogy a korábbi iratokat le kellene németre fordítani. A kívánt eljárási nyelven a vádlott egy alkalommal változtatni is jogosult. Tanúkat anyanyelvükön hallgatnak meg, de a kérdések és válaszok az eljárás nyelvén kerülnek jegyzőkönyvbe, ha ez történetesen a másik nyelv. Több vádlott esetén az eljárás kétnyelvűvé válik, ha a vádlottak nem azonos anyanyelvűek. Az ügyész vádbeszéde két nyelven hangzik el, ugyanígy az ítélelhirdetés is. A polgári perekben a felek szabadon határozhatják meg, hogy irataikat németül vagy olaszul szerkesztik. Ha a kereset és válaszirat azonos nyelvű, úgy az eljárás ezen a nyelven fog folyni. Ha az alperes a másik nyelven készíti elő periratát, az eljárás kétnyelvű lesz úgy, hogy a perköltségek terhére a bíróság minden periratot erre a másik nyelvre lefordít.

Oktatás

A kétnyelvűségnek ez a szintje természetesen összefügg az oktatással. Az olasz kormány már 1945–1947 folyamán több dekrétumban helyreállította a német nyelvű oktatást. A kétnyelvű vagy egynyelvű iskolák sokat vitatott típusai közül a Statútum az egynyelvű német, olasz és ladin iskolák rendszerét választotta. Óvodákban, elemi és középiskolákban egyaránt olyan tanerők oktatnak, akiknek az iskola nyelve anyanyelvük. A másik – olasz vagy német – nyelv oktatása az elemi iskola második vagy harmadik osztályában kezdődik.

A dél-tiroli autonómia lehetővé teszi, hogy Ausztria az olasz állammal szemben lojális német anyanyelvű dél-tiroliak kulturális hazájának (Mutterkulturland) szerepét töltsse be. Különösen érvényes ez a felsőoktatásra. A párizsi szerződésben kimondott elvet már egy 1952-ben kötött megállapodás érvényesítette, kimondva az egyetemi és főiskolai diplomák és címek kölcsönös elismerését. Az innsbrucki egyetem, amely szinte a dél-tiroli „tartományi egyetem” szerepét tölti be, a padovai egyetemmel közös terv szerint folytatja az olasz jog kétnyelvű oktatását. Mindemellett ma már Dél-Tirolnak is van német nyelvű saját egyeteme. Egy állami törvény 1997 májusában Dél-Tirol megyére ruházta az egyetem létesítésének jogát. Így 1997. október 1-jével megalapították Bozenben a „Freie Universität Bozen” nevű felsőoktatási intézményt.

Dél-Tirolban a kétnyelvűség mindenütt tapasztalható jelensége az alap, amely megteremti az Autonómia Statútum gyakorlati érvényesítésének feltételeit.

A Statútum a kizárólagosan regionális érdekű javakat a régió közjavi közé sorolja. Utak, autópályák, vasutak, vízvezetékek, állami tulajdonban lévő erdők, bányák stb., valamint közszolgálati rendeltetésű épületek és javak a régió vagyonát képezik. Mindezek az állam részéről történő átadásának módját a Statútum vonatkozó végrehajtási rendeletei határozzák meg. Hasonlóan a fenti közjavakhoz az állami jogosítványok is a régió örökébe lépnek. Három kivétel van: a katonai közjavak, az összállami jellegű közszolgálatokra

vonatkozó jogosítványok, valamint azok, amelyek regionális hatáskörű területekhez tartoznak. A régió bevételeinek részét képezi az állami adóbevételből való részesedés. A pénzek elosztásában nagy szerepe van a nyelvcsoportoknak. Adott például egy olyan lehetőség, amelyet a 84. cikk így fogalmaz meg: „*Valamely nyelvcsoport többségének indítványára a régió és Bozen provincia költségvetési előirányzatainak egyes fejezeteiről nyelvcsoportok szerint külön kell szavazni*”. Vita esetén meghatározott eljárásban egy négytagú, paritásos alapon létrehozott bizottság dönt. Ha e fórumon sem születik többségi döntés, akkor a régió közigazgatási bizottságához megy a kérdés, amelynek ítéletet kell hoznia a jóvá nem hagyott költségvetési fejezetek tekintetében.

A dél-tiroli autonómia sikerének kulcsát három lényeges tényezőben szokták meghatározni:

1. a saját identitás megőrzésének akaratán – a német nyelvű kisebbség eltökélt szándéka volt saját önazonosságának megőrzése, s ehhez képes volt megteremteni:
2. a politikai egységet – amely egységesítette ez irányú törekvéseit, de amelynek hátterében
3. az anyaország tetterős támogatása megfelelő védőhálóként húzódott.

Ország összlakossága:	56300000⁴⁴	
Érintett kisebbség:	német, ladin	
Kisebbség országos lélekszáma:	303000 német⁴⁵, 30000 ladin⁴⁶	0,5%, < 0,1%
Tartomány összlakossága:	463000⁴⁷	

Kisebbség tartományi lélekszáma:	2875003 olasz (1991) ⁴⁸ , 18434 ladin (1991) ⁴⁹	65,3%, 4,2%
Országos hivatalos nyelvek:	olasz	
Tartományi hivatalos nyelvek:	olasz, német, ladin	
Autonómia formája:	területi elvű	7403 km ² 50
Az önkormányzat szervei:	Tartományi Tanács, Tartományi Kormány, Tartományi Elnök	
Jogszabályalkotói hatáskörök:	<ul style="list-style-type: none"> • szokásjog beépítésére a jogrendszerbe (családjog ősi törvények vagy szokások szerint) • municípiumok határainak kijelölése • általános és gimnáziumi oktatás • szakoktatás és képzés • óvodák, iskolák építése • műemlékek, kulturális emlékek, művészi értékek • helyi művészeti, kulturális és oktatási tevékenységek • kulturális intézmények (könyvtár, akadémia, intézetek, múzeumok) • helyi viseletek és szokások • írott és elektronikus sajtó szabályozása • kutatóközpontok • egyesületekre vonatkozó szabályok • takarékpénztárak és kölcsönpénztárak • kórházakra és egészségügyi intézményekre vonatkozó szabályok • tűzoltóság • városi és falusi rendőrségek • környezetvédelem • erdőkitermelés • ásványvizek • vadászat és halászat • turizmus és vendéglátóipar 	

2. Katalónia és a Baszkföld (területelvű autonómiák)

Spanyolország autonómiarendszere az a tipikus példa, amelyen keresztül a leginkább bizonyítható, hogy az autonómia nem hogy nem veszélyezteti, ellenkezőleg, az állam területi és politikai integritásának legfőbb letéteményese. A területi elven szerveződő autonómiák nem csupán a kisebbségi és emberi szabadságjogokat biztosítják egy multikulturális nemzetállamon belül, hanem a többségi és kisebbségi nemzetek közötti jogegyenlőség és hatalommegosztás egyszersmind a demokrácia garanciájaként működik. A spanyol autonómiarendszer kialakulása közvetlenül a frankói diktatúra után vette kezdetét, tehát a demokratikus átalakulás fontos eszközrendszerének tekinthetjük. A másik fontos történeti momentum, hogy nem csak a diktatúra elleni harcban, hanem azután is a szélsőséges nacionalizmustól és terrorista csoportok tarkították a belpolitikai képet. Az autonómia

rendszer megvalósulása lényegesen hozzájárult a belső konfliktusok feloldásához. S végezetül, de nem utolsó sorban, a spanyol minta azt is bebizonyította, hogy az autonómiák megfelelő jogosultságok birtokában jelentősen előmozdítják az adott ország gazdasági versenyképességének növekedését. Spanyolország az elmúlt tíz évben az EU egyik legdinamikusabban fejlődő országa volt.

A spanyol állam jogrendjébe illesztett kategória, a „baszk (katalán, gallego) nép” vitán felül jelzi, hogy a felsorolt autonóm közösségek belső önrendelkezésén keresztül, az önmagukat népként meghatározó baszkok, katalánok, gallegók az ENSZ alapokmányában, és a két egyességekben – amelyeket Spanyolország 1997. április 27-én ratifikált – előírt kollektív jogokkal, az önrendelkezés jogával élnek, példát mutatva arra, hogyan léphet túl a nemzetközileg elismert kisebbségi jogok kodifikálása az elhárító értelmezések gerjesztette vitákon. Más értelmezési lehetőségre módot sem ad Spanyolország alkotmánya, kimondva: *„Az alkotmányban elismert alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó normákat az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának és a Spanyolország által e kérdéskörben ratifikált nemzetközi szerződéseknek és egyezményeknek megfelelően kell értelmezni.”*

Az alkotmány 148. cikkelye tartalmazza azokat a hatásköröket, amelyeket az állam az autonóm közösségekre ruház, 149. cikkelye pedig azokat, amelyeket kizárólagos jogkörrel saját magának tart fent. Úgyis mondhatnánk: ez a két cikkely valósítja meg a szuverenitás és a hatalom vertikális megosztását, illetve annak részleges átruházását az államról az autonóm közösségekre.

Ezek értelmében az autonóm közösségek hatáskörébe sorolhatók a következő hatáskörök:

- önkormányzati intézmények megszervezése,
- a területén lévő közösségek határainak megváltoztatása,
- általában területekre vonatkozó államigazgatási funkciók közül azok, amelyeknek átruházását a helyi igazgatásra vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik
- a területrendezés, városfejlesztés, lakásügy, helyi érdekű közmunkák, vasúti és közúti szállítás, kereskedelmi tevékenység nélküli kikötők és repülőterek,
- mezőgazdaság és állattenyésztés, erdőgazdálkodás, környezetvédelem, helyi érdekű vízgazdálkodás, belvízi és folyami halászat, vadászat, helyi vásárok, kézműipar,
- a helyi közösségek törvényhozóinak joghatósága alá tartoznak a helyi érdekű kulturális intézmények (a helyi közösségek múzeumai, könyvtárai, zeneakadémiái, és műemlékállománya), valamint a művelődés és a kutatás támogatása, a helyi nyelv oktatásának fejlesztése,
- népjóléti és egészségügyi ellátás,
- az épületek állagának védelme és ellenőrzése,
- koordináció és egyéb feladatok a helyi rendőrséggel kapcsolatban

Ugyanakkor az állam kizárólagos hatáskörébe tartozik azoknak az alapvető feltételeknek a szabályozása, amelyek az állampolgárok egyenlőségét szavatolják, valamint az állampolgárság, a be- és kivándorlás, a nemzetközi kapcsolatok, a honvédelem és a fegyveres erők és az igazságszolgáltatás területei. Ezen felül kereskedelmi, büntetőjogi, és eljárásjogi, munkaügyi és polgári törvényhozás az autonóm közösségek jogosítványainak figyelembevételével, vámrendszer és külkereskedelem, államadósság és általános pénzügyek, a bányászat és az energetikai rendszer alapjai, a fegyverek és a robbanóanyagok gyártási, értékesítési, birtoklási és használati rendje, a médiák alapvető jogrendje, közbiztonság annak a lehetőségnek a fenntartásával, hogy az autonóm közösségek saját rendőrséget hozzanak létre.

Ez a megosztás ugyanakkor rugalmas, amely nyitva hagyja az alkotmányos utat az autonóm közösségek jogköreinek bővítése előtt. „Öt év elteltével az autonóm közösségek státútumaik módosítása révén fokozatosan bővíthetik hatáskörüket a 149. cikk keretében.” *Az átmeneti rendelkezések értelmében kivételt képeznek azok a régiók, amelyek az alkotmány kihirdetésekor már önkormányzattal rendelkeznek (Baszkföld, Katalónia, Galícia), rájuk ugyanis nem kötelező a hatáskör bővítéséhez az öt év várakozási idő, hanem azonnal megkezdhetik azt „ha legfőbb testületi szervük abszolút többséggel ilyen értelmű döntést hoz”.*

Katalónia új, 2006 augusztusában hatályba lépett autonómia-státútumát a spanyol parlament államilag elfogadott törvényerőre emelt. A törvény elfogadja a tényt, miszerint Katalónia nemzetként határozza meg önmagát, és ezzel új alapokra helyezi a spanyol állam és a katalán közösség viszonyát. Ennek különös jelentőséget ad az a tény, hogy a katalán Európa legnagyobb népességű, önálló állammal nem rendelkező nemzete: a katalán területen élő 10 millió lakosból 6 millió katalán nemzetiségű. Az elvi jelentőségű változás mellett, bővült a régió pénzügyi önállósága, és módosult Katalónia finanszírozási rendszere. Elvileg az állam hozzájárult az átengedett jogkörök finanszírozásához, a megfelelő szolgáltatások előző költségeire alapuló számítások szerint. Az utóbbi évek változása, hogy a jövedelmi adó és a hozzáadottérték-adó egy százalékát is átengedték Katalóniának.

Az autonóm Katalónia legfőbb szerve a *Generalitat* három intézményből tevődik össze, magában foglalja a törvényhozói gyűlést, a 14 tagú végrehajtó szervet, valamint a kancellári kormányzati formához hasonlíthatóan kiterjedt jogkörökkel, hatalommal rendelkező elnököt. A törvényhozói gyűlés hatáskörei többek között a törvényhozás, a költségvetés elfogadása és a kormány ellenőrzése, képviselőit a tartomány lakói közvetlenül választják. A parlament által választott elnök irányítja a kormány munkáját, kijelöli a kormány tagjait, képviseli a Generalitatot és magát a „katalán államot”, illetve életbe lépteti a parlament által hozott törvényeket. A kormány hatásköre a végrehajtói és adminisztratív feladatok ellátása, a költségvetés elfogadása, törvényjavaslatok benyújtása, határozatok és rendeletek kibocsátása.

Ország összlakossága:	40397842⁵⁴	
Érintett kisebbség:	katalán	
Kisebbség országos lélekszáma:	6250000⁵⁵	16%
Régió összlakossága:	7134697⁵⁶	
Kisebbség regionális lélekszáma:	4621404⁵⁷	
Országos hivatalos nyelvek:	spanyol	
Regionális hivatalos nyelvek:	spanyol, katalán, aráni (okszitán)	
Autonómia formája:	területi elvű	32000 km2⁵⁸
Az önkormányzat szervei:		
Jogszabályalkotói hatáskörök:	<ul style="list-style-type: none"> • alsóbb szintű közigazgatási beosztás • önkormányzatok • közhivatalnokok • polgári jog • jelképek • kultúra • kulturális örökség • levéltárak, könyvtárak • múzeumok • kiadók • alsó- és középfokú oktatás • egyetemek létrehozása, a regionális felsőoktatási hálózat koordinálása • regionális kutatóközpontok • egyházak • statisztikai hivatal • nyelvek státusa és használata • külföldiek bevándorlása, integrálása • identitáspolitika • ifjúságpolitika • regionális TV- és rádióadók • egészségügy • jóléti programok • a régióban tevékenykedő civil szervezetekre vonatkozó jogszabályok • kereskedelem 	

A katalán öntudat és identitás egyik legfontosabb eleme az anyanyelv. Az autonómiában két hivatalosan elfogadott nyelv - a katalán és a kasztíliai – van elfogadva. Az autonómia-statútum teljes és kizárólagos illetékességet biztosít Katalóniának az oktatásban. A tartomány célja az, hogy a katalán legyen a tanítás nyelve az oktatás minden szintjén, és a kötelező iskolai évek végére anyanyelvüktől függetlenül minden gyerek váljon szóban és írásban is kétnyelvűvé. Példaértékűnek tekinthető, hogy Katalónián belül további kisebbségi nyelvvédelmi rendszer van érvényben az Arán-völgy hatezer lakosa részére, akik egy kicsiny nyelvi zárványt, az oksziánt beszélik. A völgy lakóinak nyelvi helyzetét figyelembe véve Katalónia speciális szabályokat fogadott el az 1983-as nyelvi normalizációs törvény 5.

fejezetében, amely garantálja a helyi hivatalokban az anyanyelv használatát, valamint a katalán kormány biztosítja a feltételeket a nyelv oktatásához és a tannyelvi oktatáshoz.

Baszkföld egyedülálló nyelvének és földrajzi elszigetelődésének köszönhetően történelme folyamán mindvégig megőrizte nemzettudatát, amelyet az önkormányzat eszméje mindig is áthatott. A baszk autonómia mozgalom már a 19. Század végén megszerveződött és nagy szerepe játszott az asszimiláció elkerülésében.

Franco halála utáni spanyol demokratizálódáskor, 1978-ban megalakult a Baszk Főtanács, mely spanyol Baszkföld négy provinciájából hármat foglalt magában. A megszülető új spanyol alkotmány a többi régióhoz, „autonóm közösséghez” képest Baszkföldnek (Euskadi) egy fokkal kiterjedtebb autonómiát biztosított. A baszkoknak azonban nem tetszett az alkotmánynak a „spanyol nemzet felbonthatatlan egységét” hangsúlyozó szövege, ezért az arról megtartott népszavazáskor többségük el sem ment szavazni. 1979-es autonómia-statútumukból egyszerűen kihagyták a spanyol egységre vonatkozó utalást („Guernica Törvény”). Ettől fogva lehet az oktatásban, közigazgatásban használni az immár hivatalos baszk nyelvet, önálló, a belső biztonságért felelős baszk rendőrség jött létre (a 7 ezer fős Ertzantza), a baszkok szabadon használhatják jelképeiket, zászlójukat, a többi tartományhoz képest magas fokú pénzügyi függetlenséget élveznek, az adók többségét önállóan szedhetik, 39 tételesen felsorolt tárgykörben kizárólagos a hatásköre, azonban a stratégiai irányító funkciókat a központi állam itt is megtartotta magának. A régió fővárosa Vitoria Gazteiz, itt székel a 75 fős parlament és a kormány, míg a baszk minisztériumok és a baszk egyetem fakultásai megoszlanak a három provincia fővárosa között (további kettő: Bilbao, San Sebastian).

A baszk autonómia sarkalatos kérdése a nyelvi identitás és kultúra megőrzése. Az autonómia-statútum kibocsátása után – amely a baszkot is hivatalos nyelvvé tette a régióban – négy évvel fogadták el a baszk nyelv használatáról szóló normalizációs törvényt, amely a nyelvet a baszkföldi identitás, a közösségi integráció alapvető elemének nevezi. A baszk nyelv ismerete az állami, tartományi intézményeknél, a közalkalmazotti szférában, de sok cégnél is kötelező. A törvény tekintettel volt a nyelv viszonylag csekély elterjedtségére, például a regionális szervek kebelén belül fordító szolgálatokat hozott létre. A nyelv közéleti használatának nehézségét jelzi, hogy a baszk parlament tagjainak mintegy fele ért és beszél baszkul, így a gyakorlatban lehetetlen áttérni a két nyelv egyenrangú, szimultán használatára a hatékonyság romlása nélkül. Ugyanez a helyzet a jog területén, a szerződésekben, a bíróságokon alig használják a baszk nyelvet (többek között ezen a területen is hiányos a baszk szaknyelv), másrészt a nyilvános feliratok, táblák Baszkföld területén kétnyelvűek. Az autonómia-statútum teljes oktatási autonómiát biztosít a régióknak, ezt kihasználva a baszk kormányzat következetesen erősíti a baszk nyelv jelenlétét az oktatási rendszerben.

Ország összlakossága:	40397842 ⁵¹	
Érintett kisebbség:	baszk	
Kisebbség országos lélekszáma:	587000 ⁵²	
Régió összlakossága:	2124846	
Kisebbség regionális lélekszáma:	n. a.	
Országos hivatalos nyelvek:	spanyol	
Regionális hivatalos nyelvek:	spanyol, baszk	
Autonómia formája:	területi elvű	7234 km ² ⁵³
Az önkormányzat szervei:	Nagygyűlés, Kormányzó Tanács	
Jogszabályalkotói hatáskörök:	<ul style="list-style-type: none"> • baszk választási törvény • alsóbb szintű közigazgatási egységekre való felosztás joga • szakásjog beépítésére a jogrendszerbe • oktatási, kulturális, művészeti, segélyezési, jóléti egyesületek, alapítványok • kultúra, szépművészet és iparművészet • történelmi, művészeti, műemlék, archeológiai, tudományos örökség kezelése • levéltárak, könyvtárak, múzeumok • szakmai egyesületek, szövetkezetek, közügyi szektor • lapok, média általában • saját TV és rádióadók • fejlesztés, gazdasági tervezés • költségvetés elfogadása • jóléti programok • köztéri rendezvények, közösségfejlesztés • takarékpénztárak, területi bankképviselések, belkereskedelem, piac, ipar • autonóm rendfenntartó szervek • erdőgazdálkodás, legeltetés, mezőgazdaság, kistermelők • belvízi halászat, halgazdálkodás, vízgazdálkodás, vadászat • helyi érdekű energetika • ásványvíz, víztartalék • vasút, közúti, tengeri, folyami szállítás, kikötők, repülőterek • kaszinók, szerencsejátékok • turizmus és sport 	

4.3. SZEMÉLYELVŰ AUTONÓMIÁK

1. Lapp autonómia³²

A lapp autonómia példáját azért tartjuk példaértékűnek, mert egy olyan megoldást mutat, amely *rugalmasan alkalmazkodik* az adott etnikum társadalmi, gazdasági és kulturális

³² VÍZI Balázs: A lapp parlamentek a skandináv országokban. Fundamenta 2003/1/3.
www.mtaki.hu/tanulmanyok/vizi_balazs/lapp_parlamentek.pdf

hagyományaihoz valamint annak több országra kiterjedő területi szétszórtságához. Fontos jellemző, hogy egy olyan etnikum autonómiájáról van szó, amely számában nem csak mindegyik érintett országban jelentős kisebbségben él, de anyaállammal sem rendelkezik. S végezetül a finn-ugor nyelvcsaládhoz tartozó lapp nyelvet több tucat (szinte faluról falura változó) nyelvjárásban beszélnek, ezért a lappok identitástudata erősen a hagyományos, halászó-vadászó, illetve a rénszarvastyenyésztő életmódjukhoz, nem pedig nyelvi identitásukhoz kötődik. A lapp autonómia egy sajátos jegyeket viselő autonómiarendszer, amely az autonómiák alanyain túl a különböző államok sajátos viszonyaira is választ próbál adni. Így ötvözi a kulturális önkormányzás és a politikai hatalom megosztását (Finnország és Norvégia) és a közigazgatási funkciókat (Svédország).

A lappok (más néven számik) négy országban szétszórtan, Finnország, Norvégia, Svédország és az oroszországi Kola-félsziget északi területein, az északi sarkkör magasságában élnek. Számuk a megbízható becslések szerint sem haladja meg összesen a körülbelül 60-70000 főt: Norvégiában mintegy 35-40 ezer, a legkisebb közösségben a Kola-félszigeten 2-3000, Svédországban 17-20000, Finnországban 5-6 ezer lapp él.

Ma a lappok még a szűkebb értelemben vett Lappföldön (*Sápmi*) is kisebbségben élnek. Finnországban, a hivatalos lapp lakóterület (*Sami Homeland*) négy járása közül mindössze egyben haladja meg a lappok számaránya az 50 százalékot, egy másik járásban pedig csupán a lakosság 1,5 százaléka lapp. Norvégiában és Svédországban hasonlóképp csak néhány járásban illetve községben alkotnak a lappok többséget. Ugyanakkor a hagyományos lappföldi területeken kívül is sok lapp él, elsősorban a délebbre eső nagyobb városokban. Mindezen okoknál fogva a területi alapú autonómia a lappok számára megvalósíthatatlan. Azonban a mindhárom skandináv országban elfogadott és létező személyi és kulturális autonómia különböző formái általában megfelelő keretet biztosítanak a lapp kultúra, identitás és hagyományaik megőrzéséhez.

A lapp autonómia legfontosabb szervét az ún. Lapp Parlamentet 1973-ban hozták létre Finnországban (ekkor még, mint Lapp Küldöttséget), majd 1989-ben Norvégiában és végül 1993-ban Svédországban. A három Lapp Parlament közös jellemzője, hogy nincs önálló jogalkotó hatáskörük vagy más hasonlóan széles döntéshozatali jogkörük, valamint, hogy a lappok közvetlenül maguk választják meg a parlamentek tagjait. Tényleges jogkörük és az állami szervektől vagy a kormánytól való függetlenségük azonban nagyban különbözik egymástól.

Finnország:

A lappok 1996. január 1-je óta kulturális autonómiát élveznek. Ennek jogi alapjait az 1995-ös alkotmánymódosítás teremtette meg, az alkotmány 121. cikk, 4. bekezdése kimondja, hogy „szülőföldjükön a számik, külön törvény rendelkezései szerint, nyelvi és kulturális önkormányzattal rendelkeznek”. Ehhez kapcsolódva született meg a Lapp Parlamentről szóló 1995/974. sz. törvény, amely a lapp kulturális autonómia választott

képviselési és irányító szerve. A lapp autonómia, azonban nem klasszikus kisebbségi kulturális önkormányzatiságot jelent, tekintve, hogy valóban önkormányzati, önálló döntéshozatali jogköre nincsen, ami az autonómia fogalmából értelemszerűen adódna. A törvény nem határoz meg a Lapp Parlament kizárólagos jogkörébe tartozó ügyeket, másfelől pedig a Lapp Parlament hatásköre nemcsak a szűk értelemben vett kulturális kérdésekre korlátozódik, hanem például konzultációs joggal rendelkezik a területrendezés, terület hasznosítás terén is. A lapp kulturális autonómia valójában a 21 tagú Lapp Parlamentnek a közösségi döntéshozatalban, közigazgatásban való részvételén alapszik. Így inkább egy politikai szervezet szerepét tölti be, semmint egy kulturális önkormányzati testületét.

- A Lapp Parlament tagjait szabadon választják. Minden tizenharmadik évét betöltött lapp választhat és szabadon választható. A választásra jogosultakról nyilvántartást vezetnek. A Lapp Parlamentet kizárólag lappok választhatják meg maguk közül. Függetlenül attól, hogy a Lapp Parlamentnek csak a lapp lakóterületeken van hatásköre, a választójog minden számit megillet lakóhelyétől függetlenül és választójog egész Finnországban gyakorolható (a szavazatokat levélben lehet leadni). A választójog feltétele a finn állampolgárság vagy ennek hiányában az, hogy az illető a választások évét megelőző két évben állandó lakhellyel rendelkezzen Finnországban. A Lapp Parlamentről szóló törvény értelmében mindenki, aki az említett feltételeknek megfelel a lapp választói nyilvántartásba kerülhet, amennyiben magát „lappnak tekinti és 1. az első nyelve vagy legalább egyik szülőjének vagy nagyszülőjének első nyelve a lapp; 2. olyan személy leszármazottja, aki az egykori 'hegyi', 'erdei' vagy 'halászó' lapp lakossági vagy adófizetői nyilvántartásban szerepelt; vagy 3. legalább egyik szülője a Lapp Parlament megválasztásakor a választói nyilvántartásban szerepelt.”
- A Lapp Parlament költségvetését ugyan az állam biztosítja az Igazságügyi Minisztériumon keresztül, de attól teljesen független, önálló közjogi testület: országos és nemzetközi szinten képviseli a finnországi lappokat.
- A törvény által előírt feladatai közé tartozik a lapp nyelv és kultúra valamint minden egyéb, a lappok „benszülött státuszát” érintő ügyek támogatása. Az ilyen témákban az állami, helyhatósági és egyéb közigazgatási szerveknél javaslatokat tehet, intézkedéseket kezdeményezhet, s a kormányzati, megyei vagy helyi szervek pedig kötelesek a Lapp Parlamenttel konzultálni minden olyan kérdésben, amely közvetlenül és különösen érintheti a lappok, mint benszülött nép helyzetét. A konzultáció azonban nem egyszerűen a Lapp Parlament véleményének meghallgatását jelenti, hanem azt az érintett szervnek meg is kell tárgyalni. A konzultációs kötelezettség kiterjed nemcsak a lappokat, mint benszülött népet, hanem magát a lapp lakóterületet érintő egyéb ügyekre is, az állami földek, a bányászati koncessziók bérbeadásától kezdve, a lapp nyelv iskolai oktatásán keresztül egészen a szociális és egészségügyi ellátásokig. Fontos kiemelni, hogy a Lapp Parlamentnek csak a lapp lakóterületen van hatásköre.
- A törvény alapján nincs pontosan meghatározott önálló döntéshozatali jogköre (ez szinte csak belső működésének szabályainak megalkotására terjed ki), az elmúlt évek folyamán ez mégis egyre bővült. Így például az évek során a Lapp Parlament teljes

irányítása alá került a lapp nyelvkönyvek és egyéb oktatási anyagok elkészítése és kiadása. Ezt a hatáskör bővülést a finn kormány is elismeri, a Lapp Parlamentről szóló törvény végrehajtási rendeletében kimondja ugyanis, hogy a törvény csak keretet ad a lapp kulturális autonómiához, de a lappok feladata azt tovább fejleszteni.

Ország összlakossága:	5276571	
Érintett kisebbség:	számi (lapp)	
Kisebbség országos lélekszáma:	kb. 6400-7000 ³⁶	0,1%
Kisebbség területi eloszlása:	Számiföld, Lappföld tartomány négy legészakibb járása: Inari, Enontekiö, Sodankylä és Utsjoki	33%
Országos hivatalos nyelvek:	finn, svéd	
Autonómia formája:	személyi elvű	
Az önkormányzat szervei:	számi parlament	
Hatáskörök:	<ul style="list-style-type: none"> • nyelv megőrzése • kultúra megőrzése • országos költségvetés hány százalékát fordítják a számi kultúra megőrzésére és a számi szervezetek fenntartására • előterjesztési jog Finnország parlamentjében a közösséget érintő kérdésekben: bányászat, szociálpolitika, földügy, nemzeti parkok létesítése • finnországi számik képviselete nemzetközi fórumokon 	

Norvégia:

Létszámát tekintve Norvégiában él a legtöbb lapp. A Lapp Parlamentet (Same Tinget) 1989-ben hozták létre. Első ülését maga a király, IV. Olef nyitotta meg 1989. október 9-én. A finnországi testvér intézményhez hasonlóan a Lapp Parlament a norvégiai lappok politikai képviseleti szerve. Annak ellenére, hogy költségvetését az államtól kapja, önálló intézmény: a kormány semmilyen formában sem avatkozhat bele az egyes ügyekben folyó döntéshozatali eljárásába, a Lapp Parlament önálló, a kormánytól független politikát folytathat a lapp kisebbséget érintő kérdésekben. A Lapp Parlament minden olyan ügyben eljárhat, amely saját megítélése szerint különösen érinti a lapp lakosságot. Ezen jogkörében javaslatokat tehet, petíciókat és állásfoglalásokat fogalmazhat meg a közigazgatási szerveknek és magánszemélyeknek egyaránt. Az állami szervek kötelesek minden olyan döntésük előtt konzultálni a Lapp Parlamenttel, amely annak hatáskörébe tartozik. Emellett a Lapp Parlament saját, belső ügyeiben önálló döntéshozatali jogkörrel rendelkezik. A vonatkozó törvény értelmében a norvég törvényhozás egyéb jogköröket is átruházhat a Lapp Parlamentre. Harmincegy tagját a finn parlamenthez hasonlóan választják.

Jelentős különbség a finnországi és a norvég gyakorlatban az, hogy a norvégiai lapp Parlament nem csak politikai konzultációs, hanem közigazgatási hatáskörrel is rendelkezik. A lapp közigazgatás négy Lapp Tanácsból áll, amelyek a Lapp Parlament felügyelete alatt állnak. A kulturális ügyekkel, a lapp nyelvvel, a lapp javakkal és a lapp műemlékekkel külön tanács foglalkozik. Ennek keretében a Lapp Parlament igen jelentős összegek felett rendelkezik. A másik lényeges különbség, hogy a norvégiai Lapp Parlamentben már a politikai pártok is megjelennek.

Svédország:

1981-ben, többpárti kezdeményezésként felmerült a svéd parlamentben az igény egy lapp képviseleti szerv felállítására. 1983-ban svéd kormány egy ad hoc lapp bizottságot állított fel azzal a céllal, hogy vizsgálja meg a lapp képviseleti intézmény megteremtésének szükségességét. A bizottság javaslatai alapján, a Lapp Parlamentet (*Sametinget*) végül 1993-ban a lapp parlamentről szóló 1433/1993-as törvénnyel hozta létre a svéd parlament. A választott testület feladata, hogy az élő lapp kultúra fennmaradását szolgálja, védje és előmozdítsa a svédországi lappok kulturális érdekeit. Különösen:

- dönt a lapp kultúrára szánt állami támogatások elosztásáról,
- kinevezi a Lapp Iskolaszék tagjait,
- erőfeszítéseket tesz a lapp nyelvhasználat előmozdítására,
- részt vesz a közösségi tervek előkészítésében
- gondoskodik a lapp érdekek, ezen belül a földek és vizek hasznosításával összefüggésben a rénszarvas tenyésztés érdekeinek hatékony megjelenítéséről,
- tájékoztatást ad a lappok életkörülményeiről.

Jelentős eltérés a norvég és finn gyakorlattal szemben, hogy a fentiekén kívül a Lapp Parlament csupán javaslatokat tehet az állami szerveknek a lapp kulturális ügyekben. Az állami szerveknek nincsen semmilyen konzultációs kötelezettsége a Lapp Parlamenttel szemben, még a lapp kultúrát közvetlenül érintő kérdésekben sem. A kormány kiemeli, hogy a Lapp Parlament semmiben nem különbözik más államigazgatási szervektől és az érdekek ütközése esetén a lappok érdeke nem feltétlenül előbbre való az államigazgatási eljárásokban. A Lapp Parlament a svéd közigazgatási rendszer része, költségvetési szerv. Ennek megfelelően a Lapp Parlamentnek a hivatalos lapp-politikát kell képviselnie és megvalósítania.

A svédországi Lapp Parlamentnek, akárcsak Norvégiában 31 tagja van. A parlament tagjait a lappok maguk választják. A választások szempontjából egész Svédország egyetlen választókörzetnek minősül és a választhatóság, ill. választás feltételei megegyeznek a finn és norvég törvényekben előírtakkal.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

5.1. MIT ÉRTÜNK AUTONÓMIA ALATT?

Az autonómia fogalom sokértelműsége egyaránt előnynek és hátránynak is felfogható. Előny azért, mert tükrözi a létező megoldások sokrétűségét, a különböző szintű autonómiák létrehozási lehetőségét. Hátrány azért, mert homályos tartalma visszaélésekre ad lehetőséget.

A belső önrendelkezési jog kollektív jellegének szempontjából az autonómia három típusa bír fontossággal: a kulturális, a közigazgatási és a területi autonómia. Kulturális autonómia alatt egy kisebbség kulturális, oktatási és nyelvi problémáinak öngazgatását értjük.

A közigazgatási autonómia a szervezkedési, funkcionális és főképp a gazdasági szabadság megvalósulását hordozza magában. Az adott régióknak, az államtól különválasztott ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi és a többi gazdasági ágazati, illetve adóztatási politikája van, amely egyfelől az országos költségvetéstől való elkülönülést, másfelől a központi intézmények fenntartásához való hozzájárulást feltételezi.

A területi autonómia a kisebbség által lakott terület különleges státusát jelenti, amely az önrendelkezést lehetővé teszi a közigazgatási, vallási, oktatási és kulturális ügyekben, a törvényhozó és végrehajtó hatalom bizonyos jogainak helyi szinten történő gyakorlása által. A kisebbségek számára a leghatékonyabb védelmet a területi autonómia biztosítja, mert ez által a kisebbségeknek biztosított a belső önrendelkezés tényleges gyakorlata: a politikai státus szabad meghatározása és a kulturális, társadalmi és gazdasági fejlődés irányítása.

5.2. AUTONÓMIÁHOZ VALÓ JOG HIÁNYA

Európában ma még kodifikáció hiányában az autonómiához való jog nem létezik. A nemzetközi közösség csupán a bennszülött népek autonómiájának elismerésére mutat hajlandóságot. Miután a nemzeti kisebbségek esetében az autonómia alkalmazása megkerülhetetlen Ruth Lapidoth azt a kompromisszumos megoldást javasolja, hogy a csoportok számára a helyi és nemzeti törvények rugalmas alkalmazásával kell biztosítani a jogot, az állampolgárokat pedig kötelezni kellene az autonómia-rendszerek létrehozásáról való tárgyalásra. Andreas Gross és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2003/1609.sz. határozata ennél jóval tovább megy: a Közgyűlés azt ajánlja, hogy az Európa Tanács keretében készüljön el egy olyan európai egyezmény az autonómiáról, mely figyelembe veszi a tagállamok tapasztalatait, és lehetővé teszi a regionális és kulturális autonómia közös elveinek meghatározását és elősegítését. Az egyezmény a Regionális

Önkormányzás Európai Chartájában (egyelőre ez még csak tervezet) megfogalmazott alapelvekre épülne, tiszteletben tartva az Emberi Jogok Európai Egyezményét és annak egyenlőségre és diszkrimináció-mentességre vonatkozó elveit. A Parlamenti Közgyűlés ezt a javaslatot az Európa Tanács – egyezmények kidolgozásáért is felelős – döntéshozó szervének, a Miniszteri Bizottságnak tette, érdemi eredmény azonban máig nem született. Az elmúlt hat év során kiemelt jelentőségű, de az államokra nézve nem kötelező érvénnyel bíró határozatot hozott az Európa Parlament 2009. januárjában. A határozat alapját képező u.n. Catania-jelentés kimondja, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak kezelésére az önrendelkezés és szubszidiaritás elvei – tehát az autonómia – jelentik a leghatékonyabb eszközt.

5.3. A SIKER KULCSA

Ahhoz, hogy bármely autonómia-megoldás/modell valóban sikeres lehessen az eddigi tapasztalataink alapján *az alábbi tényezők* figyelembe vételére van szükség:³³

1. Az autonómiát annak a lakosságnak az egyetértésével kell létrehozni, amely azt élvezni fogja.
2. El kell nyerni annak az államnak a támogatását, amelyhez az autonóm csoportot etnikai szálak fűzik.
3. Az autonómiának mind az állam, mind az autonóm régió javát kell szolgálnia.
4. Az autonóm lakosságnak biztosítani kell saját szimbólumai és anyanyelve hivatalos használatát.
5. A hatalom megosztását oly világosan kell megfogalmaznia, amennyire csak lehetséges.
6. Ha a központi kormány a maga számára fenntartott hatalmi ágak keretében olyan intézkedéseket hoz, amelyek az autonóm régiót érintik, konzultálnia kell a helyi hatóságokkal.
7. A központi kormány és az autonómia hatóságai együttműködésének biztosítására külön szervet kell létrehozni.
8. A legnagyobb részletességgel ki kell dolgozni a központi és az autonómia hatóságai közötti viták rendezésének módjait és mechanizmusát.
9. Bizonyos körülmények között az autonómia bevezetését és a megfelelő hatalmi ágak átruházását fokozatosan kell megvalósítani.
10. Nagyobb a siker esélye abban az esetben, ha mind az állam, mind az autonóm egység berendezkedése a demokratikus értékeken alapul.
11. Minden autonómia-rendszerben biztosítani kell az emberi jogokat, beleértve az egyenlőséghez és a diszkrimináció-mentességhez való jogot; az autonóm területen élő valamennyi helyi kisebbség számára kisebbségi jogokat kell szavatolni.

³³ LAPIDOTH, Ruth: i.m.

12. Az egyenlő gazdasági fejlettség és életszínvonal az autonóm régióban és az állam területén hozzájárulhat a sikerhez (ld. Dánia különleges intézkedéseit a grönlandiak életszínvonalának emelésére).

13. Ha az autonómiát csak bizonyos időszakra vezetik be, végének időpontját eleve meg kell határozni.

14. Ha az autonóm rendezés bizonyos kötelezettségeket (emberi jogok, egészségügy, környezetvédelem) feltételez, azt a nemzetközi standardokra kell alapozni.

15. A legfontosabb és nélkülözhetetlen feltétele a sikernek a megbékélés és a jóakarathat légkörének érvényesülése. Kitartó és állandó erőfeszítéseket kell tenni a türelmes dialógus folytatására. Ellenséges légkörben az autonómia nem lehet sikeres.

16. Az autonómiát azelőtt kell létrehozni, mielőtt a viszony a többség és a kisebbség között végleg megromlik. A gyűlölet és a frusztráció légkörében autonómiát létrehozni nem lehet, az ugyanis a túlfeszített viszonyokhoz már nem tud alkalmazkodni.

5.4. A DEMOKRÁCIA MEGÚJULÁSÁHOZ AZ AUTONÓMIÁN ÁT VEZET AZ ÚT

Az *állami szint alatti autonómiák* (sub-state arrangement) sorában kiemelkedő szerepet játszanak a különböző kisebbségi önrendelkezést megcélzó autonómia megoldások. Jelentőségük az állam jövőbeni szerepének és demokratikus működési rendszerének új útjait nyithatja meg. Az autonómia törekvések politikai hátterében jelen tanulmány szerzője nem a területi, vagy kisebbségi csoportok elszakadásának veszélyét látja meghatározónak. Ellenkezőleg. E mozgalmakra éppen megoldási javaslatok változatossága és sajátossága okán úgy tekint, mint egyfajta „szellemi forradalomra” amely a hagyományos többségi elven működő, hierarchikusan szervezett jogintézmények és képviseleti demokrácia közvetett rendszerének kereteit feszegeti a demokrácia kiszélesítése érdekében.

Az autonómia fogalma elválaszthatatlanul összekapcsolódik a csoporton belüli és a csoportok közötti szolidaritás, az autonómiák közötti együttműködést (ebben a körben az állam is egyfajta autonómiának tekintendő) szabályozó szubsidiaritás, és az állampolgárok személyes autonómiájából fakadó participáció alapelveivel. E három alapelv együtteséből, éppen az autonómia törekvések által egy olyan új típusú kooperációs modell látszik kibontakozni, amely nem csak az állami szint alatt, hanem a fölött, kontinentális/globális szinten is képes lehet a demokrácia megújítására.

Tanulmányunkban az autonómia *két fontos jellemzője* rajzolódott ki. Egy részről megállapítható, hogy miután a nemzetközi jogban ma még nem létezik az autonómiákra vonatkozó egységes kodifikáció, minden autonómia-törekvés alulról szerveződő mozgalomnak tekinthető, s mint ilyen az újítás és a megoldatlan társadalmi, politikai és gazdasági kérdésekre keres problémamegoldó válaszokat, mégpedig a változásokban való határozott részvétel szándékával. Politikai szempontból tehát az autonómiák rendelkeznek

azzal a felhajtó erővel, amely a változások irányába hat. Másrészt nyilvánvalóvá vált a különböző autonómia-megoldások konfliktuskezelő képessége. Ez nem csak biztonságpolitikai szempontból bír nagy jelentőséggel, miként arra Andreas Gross jelentése hivatkozik, hanem azt is bizonyítja, hogy az autonómia a demokrácia egyik leghathatósabb jogintézménye. Természetéből fakadóan nem konfliktust generáló, hanem azt a „nomos” erejével rendező/feloldó intézmény.

Az autonómia törekvéseket sokszor és sokan *a szélsőséges nacionalizmussal* hozzák összefüggésbe. Kétségtelen tény, hogy amennyiben az autonómiát egy szűken értelmezett a többség és kisebbség viszonyrendszerébe helyezett nemzetállami hierarchia szemüvegén keresztül vizsgáljuk, akkor – bár nem szükségszerűen - az autonómia a többségi és a kisebbségi nemzet fogalomkörének csapdájába kerülhet. De ha az autonómiát az emberi szabadságjogok és a demokrácia oldaláról közelítjük meg, sokkal inkább *innovatív tulajdonsága* válik láthatóvá. Az autonómiákban rejlő innovációs képességet mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy néhány tipizálható közös vonásuk ellenére rendkívüli változatosságot mutatnak. Ezen belül ki kell emelnünk a információs kor demokrácia fogalmának jövője szempontjából néhány meghatározó elemet. Az autonómia lokális szinten *a részvételi demokrácia* kiszélesítését és a *közvetlen demokrácia* gyakorlatának irányába hat, amelyben az autonóm polgár (citoyen) játssza a főszerepet. Az autonómia másik fontos eleme, hogy a területelvűségtől elvonatkoztatva, mondhatnánk „virtuálisan” is képes jogintézményként működni. Ez a tulajdonsága, ha részlegesen is, már megfigyelhető a személyes autonómia keretei. Kiteljesedése minden bizonnyal a *hálózati társadalom* kibontakozásával várható.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ALEN André - ERGEC Rusen: A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után, JATE, 1994.

BERNHARDT, Rudolf: Federalism and autonomy. in *Models of autonomy* (szerk. Yoram Dinstein), New Brunswick, NJ: Transaction Press. 23-47.o.

BOGNÁR Zoltán: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizennyolc államban 1-2. in *Magyar Kisebbség*, 2005. 3-4 (36-37); 2006. 1-2 (39-40).

www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=szerzo&betu=b

BOGNÁR Zoltán: Kisebbségi autonómiák és a kisebbségek érdekeit szolgáló regionális autonómiák az Európai Unió tagállamaiban, Kolozsvár-Cluj, 2007.

www.rmdsz.ro/kiadvanyok/autonomia11_01.pdf

BRUNNER, Georg - KÜPPER, Herbert: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája, in GÁL Kinga (szerk.): *Minority Governance in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2002. 11-36. /LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues/

CARTLEDGER, Paul – MILLETT, Paul – TODD, Stephen: *Nomos. Essays in Athenian Law, Politics and Society*. Cambridge University Press, 2004.

CHATRE, Baptiste: L'autonomie territoriale et la résolution des crises minoritaires en Europe, in *Géostratégiques* n° 20 - Les crises en Europe Juillet 2008.

www.strategicsinternational.com/20_12.pdf

CSUDAY Balázs: A spanyol alkotmányos intézményrendszer kialakulása Franco halála után. in *Pro Minoritate*. 1996/Nyár.

DÉR Aladár: Az európai identitás elméleti alapjai, in *Politikatudományi Szemle*, 2005/1. 125-150.o. www.cceol.com

EGEDY Gergely: A brit identitás felbomlása? www.szazadveg.hu/kiado/szveg/45egedy.pdf

FANFAN, Evel: Les Enjeux de l'autonomie des Collectivites Territoriales au regard de la Constitution de 29 Mars 1987 – Mémoire Faculte de Droit et des Sciences Economiques des Gonaives, HAITI – (Original: fr)

GÁL Gyula: A dél-tiroli kérdés. Kisebbségi adattár. Teleki László Alapítvány Könyvtára. Budapest, 1995.

GERENCSÉR Balázs – JUHÁSZ Albin : A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések), Budapest. 2001.

GÖRÖMBEI Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra, 2003. www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/pdf/2003_2-3_34.pdf

GROSS, Andreas: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe [*Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás*], Council of Europe, Doc. 9824. (2003.06.24) http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=10535

GYÓRI SZABÓ Róbert: Katalónia, Baszkföld, Galícia autonómiája, in Magyar Kisebbség, 2004. www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/pdf/2004_1-2_28_gyori.pdf

GYÓRI SZABÓ Róbert: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Budapest, Osiris Kiadó, 2006.

GYÓRI SZABÓ Róbert: Autonómia a posztszovjet, európai utódállamokban, in Kisebbségkutatás, 2006. 2.sz. www.hhrf.org/kisebbsegkutatasi/kk_2006_02/cikk.php?id=1366

KOVÁCS Péter: Az Åland-szigetek autonómiája. in Az Åland-szigetek önkormányzata. Teleki László Alapítvány Könyvtára (szerk. Bárdi Nándor), Budapest, 1994.

KOVÁCS Péter: Területi autonómiák, speciális státusok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései. in Magyarország és Európa, 1994. 2.sz.

KOVÁCS Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Budapest, Osiris, 1996

KÖPF Eszter: A finnországi svéd kisebbség helyzete. in Regio 1996/1.sz.

LAPIDOTH, Ruth: Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington D.C., United States Institute of Peace, 1996.

LOUKACHEVA, Natalia: On Autonomy and Law. in Globalization and Autonomy www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml

MAJTÉNYI Balázs: Kisebbségek autonómiája és a regisztráció, Honföld – Dél-Felföld autonómiája (2008.07.24.) www.shp.hu/hpc/web.php?a=commorakozigaz&o=a_kisebbsegek_autonomiaja_es_a_regisztracio

MÉZES Zsolt László: A dél-tiroli autonómia egyes elemeinek adaptációs lehetőségei a határon túli magyarok vonatkozásában. Műhelytanulmány 2. (Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány) Budapest, 2003. www.eokik.hu/data/files/123536962.pdf

ORBÁN Balázs: Mi az autonómia? Magyar Ifjúsági Értekezlet és a Demokrata Magyar Ifjak Szövetsége (DMISZ), Csíkszereda,

POIG I SCOTONI, Pau: A nemzeti megmaradás, a nyelvpolitika és a belső megmaradás katalán modellje. in Pro Minoritate 1996/2. Sz.

SUKSI, Markku (szerk.): Autonomy: Applications and Implications. The Institut for Human Rights, Åbo Akademi University. (Kluwer Law International) London – Den Haag – Boston, 1998.

http://books.google.hu/books?id=8dVBBSWPTOwC&dq=Wiberg,+Matti:+Political+Autonomy:&source=gbs_summary_s&cad=0

SZABÓ István: Indivisibiliter et inseparabiliter? Státusztörvények és honosítás Európában, Budapesti Corvinus Egyetem Tudományos Diákkonferencia 2005. (Budapest, 2005. Április 11.)

TIBORI SZABÓ Kinga: A népek önrendelkezésének belső formája: egyéni szabadság vagy jog a kollektív autonómiához? in Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny. 2004. 41-46.o. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/04.TiboriSzabo.pdf>

VOGEL Sándor: Kisebbségek, emigráció és (kulturális) külpolitika Európában. Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/Vogel_Sandor.pdf

EURÓPA TANÁCS PARLAMENTI KÖZGYŰLÉSE 2003/1334. SZ. HATÁROZAT (2003. JÚNIUS 24)

AZ AUTONÓM RÉGIÓK POZITÍV TAPASZTALATA, MINT A KONFLIKTUSOK RENDEZÉSÉNEK LEHETSÉGES FORRÁSAI EURÓPÁBAN³⁴

1. Az újjáéledő, intenzitásukban és gyakoriságukban változó feszültségek Európában, melyek az államokon belüli megoldatlan konfliktusok eredményei, a Parlamenti Közgyűlés figyelmében maradnak. Napjainkban Európában a legtöbb politikai válság ténylegesen az államokon belül jelentkezik.

2. E megújult feszültségek részben azoknak a területi változásoknak és új államok keletkezésének tulajdoníthatók, amelyek a két világháború és a korábbi kommunista rendszer 90-es éveiben bekövetkező összeomlása nyomán jelentek meg.

3. Ezek a feszültségek tükrözik azt az elkerülhetetlen fejlődést, amelyen a nemzetállam fogalma átment, s amely a nemzeti szuverenitást és a kulturális homogenitást mint lényegi kérdést tekintette. Napjainkban, a demokrácia gyakorlatának valamint a nemzetközi jognak a fejlődését tekintve, az államoknak új elvárásokkal kell szembenézniük.

4. Legtöbb jelenlegi konfliktus nagyon gyakran az államok oszthatatlansága és az identitás elve közötti dichotómiaként vázolható fel, és az államok, valamint az identitásuk megőrzéséhez való jogot követelő kisebbségi csoportok közötti feszültségben gyökerezik.

5. Az európai államok óriási többsége ma olyan közösségeket foglal magában, amelyek eltérő identitással rendelkeznek. Egyesek közülük saját intézményeket követelnek, és külön törvényeket akarnak, melyek lehetővé teszik eltérő kultúrájuk kifejezését.

6. Az államoknak a feszültséget meg kell előzniük olyan rugalmas alkotmányi vagy törvényhozási szintű egyezségekkel, amelyek elébe mennek ezen elvárásoknak. Hatalmat, illetve hatásköröket adván a kisebbségeknek önnön ügyeikre nézve, akár átruházván azt a központi kormányzattól, akár azzal megosztva, az államok néha összeegyeztethetik a területi egység elvét a kulturális sokszínűség elvével.

7. Az Európa Tanács, amely el van kötelezve a béke megőrzésére és az erőszak megelőzésére, amelyek lényegesek az emberi jogok, a demokrácia és a törvények uralmának

³⁴ Gross-jelentést elfogadó ET határozat. Fordította: Bakk Miklós. www.hunsor.se/dosszie/thegrossreport.pdf
Megvitatta a Közgyűlés 2003 június 24-i ülése (19. ülésnap) (lásd 9824. sz.dok., a Politikai Bizottság jelentése, raportör: Gross úr, és 9837 sz. dok., a Jogi és Emberjogi Bizottság véleményezése, raportör: Jürgens úr). A Közgyűlés által 2003. június 24-én (19. ülésnap) elfogadott szöveg.
(Nem hivatalos fordítás, fordította: Bakk Miklós - Javasolt módosítások a fordításban Dr. Csapó I. József és Prof. Dr. Balogh Sándor)

előmozdításához, úgy véli, hogy az autonóm régiók pozitív tapasztalatai ihletforrásként szolgálhatnak arra, hogy miképp kell megoldani a belső politikai konfliktusokat.

8. Sok európai ország már megoldotta belső feszültségeit, illetve azok feloldása folyamatban van a területi és a kulturális autonómia különböző formáinak bevezetésével, melyek az elvek és a konkrét intézkedések azon széles skáláját foglalják magukban, amelyek segíthetnek a belső konfliktusok feloldásában.

9. Tagadhatatlan, hogy az autonómia olyan fogalom, amelynek negatív értelmezései lehetnek. Fenyegetésnek tűnhet az államok területi integritására nézve, a szecesszió irányába tett első lépésnek, azonban legtöbbször kevés tény támasztja alá e nézőpontot.

10. Az autonómia, ahogy azt azokban az országokban alkalmazzák, amelyek tiszteletben tartják nemzetiségeik alapvető jogait és szabadságát, jórészt úgy tekinthető, mint egy "államon belüli megoldás", mely lehetővé teszi a kisebbség számára, hogy gyakorolja jogait és megőrizze kulturális önazonosságát, miközben bizonyos garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására és területi integritására nézve.

11. A "területi autonómia" kifejezést olyan, általában szuverén államokon belül kialakított berendezkedésre értik, ami által egy bizonyos régió lakosai tágabb hatalmi jogosítványokat kapnak, amelyek tükrözik sajátos földrajzi helyzetüket, és amely oltalmazza és előmozdítja kulturális és vallási hagyományaikat. A "kulturális autonómia" kifejezés a nyelvi és kulturális jogok gyakorlásának lehetővé tételére utal. Az esetek többségében ez egybeeshet a decentralizáció elvének alkalmazásával.

12. Az Európa Tanács tagállamainak többségében az alkotmány nem ismeri el az egyoldalú kiváláshoz való jogot. Azonban az oszthatatlanságot nem kell összetéveszteni az egységes állam fogalmával, és az állam oszthatatlansága ekként összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal vagy a föderalizmussal.

13. A politikai berendezkedések változatos formái felruházhatók autonóm státussal, az egységes államokon belüli egyszerű decentralizációtól a hatalom valódi megosztásáig, illetve akár szimmetrikus, vagy aszimmetrikus módon, a regionális vagy föderatív államokban.

14. Korábban az autonómiát két szakaszban vezették be, és három módon hoztak létre: regionális entitások létesítették, amikor a centralizált állam létrejött, területi feszültségek oldására vezették be, vagy a nemzetközi közösség kezdeményezésére.

15. Az autonómia nem varázsszer, és az általa nyújtott megoldások nem egyetemesen érvényesek és alkalmazhatók. Mindazonáltal, a kudarcokért nem az autonómia mint olyan hibáztatható, hanem alkalmazásának körülményei. Az autonóm státust mindig az illető terület földrajzi, történelmi és kulturális körülményeinek, valamint a sajátos esetek és konfliktus-zónák egészen sajátos jellemzőinek megfelelően kell kialakítani.

16. A belső feszültségek enyhítésére való tekintettel a központi kormányzatnak megértéssel kell reagálnia, amikor a kisebbségi csoportok, különösen, ha számottevőek és

régóta élnek egy adott területen, nagyobb szabadságot követelnek saját ügyeik önálló intézésében. Ugyanakkor az autonómia elismerésének sohasem szabad a közösségben azt a benyomást keltenie, hogy a helyi önkormányzás kizárólagosan őrá tartozó probléma.

17. A sikeres autonómia a többség és kisebbség közötti, valamint a kisebbségek közötti, államon belüli kiegyensúlyozott viszonytól függ. Az autonóm státusnak mindig tiszteletben kell tartania az egyenlőség és a diszkriminációmentesség elveit, és az államok területi integritásán és szuverenitásán kell alapulnia.

18. Nagy jelentősége van annak, hogy azok a növekvő előnyök, melyeket az autonóm entitások jogaiknál fogva élveznek, ne aknázzák alá az államok nemzetközileg elismert határait.

19. Az autonómia minden értelmezése, alkalmazása és kezelése az állami hatóságok, azaz a nemzeti parlamentek valamint intézményeik akaratára és megítélésére tartozik.

20. Pozitív diszkrimináció, azaz kedvezményezett képviselő a központi kormányzat szerveiben, gyakran alkalmazható a kisebbségek hatékonyabb bevonására az országos ügyek intézésébe.

21. Alapvető fontosságú, hogy különleges intézkedések fogantósítandók a "kisebbségen belüli kisebbségek" védelmére is és annak biztosítására, hogy a többség és más kisebbségek ne érezzék félelmet az autonóm entitásnak megadott hatalom miatt. Ezen autonóm entitásokon belül a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény szintén alkalmazandó a kisebbségeken belüli kisebbségek érdekében.

2. A Közgyűlés felkéri a tagállamok kormányait, hogy tartsák tiszteletben a következő alapelveket, amikor autonóm státust elismernek:

i. Az autonóm státusnak, mely meghatározás szerint a központi kormányzat és az autonóm entitás közötti kooperációtól és koordinációtól függ, az érintett felek közötti tárgyalásos megegyezésen kell alapulnia.

ii. A központi kormánynak és az autonóm hatóságnak el kell ismernie, hogy az autonóm státus egy dinamikus folyamat része, és mindig a kölcsönös megegyezés tárgya.

iii. Az autonómiával kapcsolatos statútumokra és az autonóm státus megalapozására vonatkozó alapelvekre nézve megfelelőbb lenne, ha ezek az alkotmányba foglaltatnának, mint csupán a törvényekben, mert így a módosításokra csak az alkotmánnyal összhangban kerülhet sor. A későbbi vitákat elkerülendő, az autonóm státusra vonatkozó megegyezésnek explicit módon meg kell határoznia a hatalom, illetve a hatáskörök megosztását a központi és az autonóm hatóság között.

iv. Az autonóm státusra vonatkozó egyezménynek garantálnia kell az autonóm hatóságok megfelelő képviselőjét és effektív részvételét a döntéshozatalban és a közügyek intézésében.

v. Az autonóm státusra vonatkozó egyezményeknek elő kell írniuk, hogy az autonóm entitások rendelkezzenek helyi szinten demokratikusan megválasztott törvényhozó és végrehajtó hatóságokkal.

vi. Az autonóm státusra vonatkozó egyezményeknek elő kell írniuk pénzalapok biztosítását és/vagy átutalását, amelyek lehetővé teszik az autonóm hatóságok számára, hogy a központi kormányzat által nekik átadott külön funkciókat gyakorolhassák.

vii. Annak biztosítására, hogy a hatalommal nem élnek vissza, külön mechanizmusokat kell létrehozni a központi kormányzat és az autonóm hatóságok között támadt viták megoldására.

viii. Ha a feszültségek a központi kormányzat és az autonóm hatóságok közt fennmaradnak, a nemzetközi közösség támogathatja a megegyezési folyamatot.

ix. A hatáskörök autonóm entitásokra való átruházása során parancsoló módon védelmezni kell a közöttük élő kisebbségek jogait, amelyeket nem lehet semmibe venni vagy elnyomni.