

Rainer Bauböck

TERÜLETI VAGY KULTURÁLIS AUTONÓMIÁT  
KAPJANAK A NEMZETI KISEBBSÉGEK?\*

## Bevezetés

**S**zembesülve az integritásukat veszélyeztető nemzeti kisebbségi mozgalmakkal, a nyugat-európai államok jó része (Spanyolország, Belgium, Olaszország és Nagy-Britannia)<sup>1</sup> a decentralizáció mellett döntött.<sup>2</sup> Az újralakított vagy újonnan létrehozott közép- és kelet-európai államok általában visszautasítják ezt a megoldást, arra hivatkozva, hogy kisebbségeik ugródeszkaként használnák az elszakadáshoz.<sup>3</sup> Ugyanakkor, ezen államok zömének hivatalos nemzeti állam koncepciója (az Orosz Föderáció és Bosznia kivételével) olyan helyzetbe taszította a kisebbségeket, amelyben kulturális jogaik törékenyek, politikai lojalitásukat viszont folyamatosan megkérdőjelezzik. Alapul véve mindkét oldal félelmeit a nemzetiségi konfliktusoktól, egyes megfigyelők alternatív megközelítésként nemzeti-kulturális autonómiát javasoltak.<sup>4</sup> Ez a megoldás a politikai erőknél a nemzetiségek javára történő decentralizációján alapul, amelyek önkéntes egyéni csatlakozás alapján és nem területi alapon szerveződnek. Első látásra ez vonzó javaslat. Vonatkozik mind a regionálisan koncentrált, mind a szórvány csoportokra, védi a kisebbségeket a regionálisan domináns csoportok erőszakos asszimilációjával szemben, védi az egyéni szabadságokat is a csoportokon belül, melynek tagjai kiléphetnek anélkül, hogy el kellene hagyniuk otthonaikat, és formálisan elismeri az állam többnemzetiségű jellegét anélkül, hogy feltétlenül területi követelések felmerülését eredményezné.

Tanulmányom célja azonban az, hogy kételyeket ébresszek azzal az elképzeléssel szemben, hogy a kulturális autonómia vonzóbb megoldás, mint a területi decentralizáció. De hadd kezdjem azzal, hogy hangsúlyozom, mindkét megoldás közös alapon nyugszik. Lehetővé teszik a kisebbségi nacionalizmust föderális megoldásokon keresztül, miközben biztosítják a többnemzetiségű államok területi integritását is.

\* Az írás korábbi változatára vonatkozóan hasznos észrevételeket kaptam Ayelet Shachar-tól, Margaret Moore-tól, Chaim Gans-tól és Michael Blake-től.

Ebben a tanulmányban a következő két elvet veszem alapul, anélkül, hogy alátámasztanám őket.<sup>5</sup> Először is, a nemzeti kisebbségek önkormányzatra irányuló következetes igényét, amelyet több nemzedéken keresztül kinyilvánítottak, nem szabad elnyomni egy unitárius alkotmánnyal, mely csupán egyenlő állampolgársági jogokat biztosít, de nem hajlandó elismerni a nagyobb politikai közösség összetett jellegét. Másodsor, a területi integritás a demokrácia egyik funkcionális előfeltétele, amelyet nem nyomhatnak el sem a többnemzetiségű államok homogénebb nemzetállamokra való felosztásának feltételezett előnyei, sem a kisebbségek pusztá óhaja, hogy saját államuk legyen. Ezek az elvek ugyanannak az éremnek a két oldalát jelentik – azok a többnemzetiségű demokráciák, amelyek megteremtik kisebbségeknek a politikai autonómia igazságos feltételeit, joggal várják el, hogy ezek a közösségek tiszteletben tartsák területi integritásukat.

A politikai autonómiára irányuló követelés a nemzeti kisebbségek sajátos elhatároló jellegzetessége, amely megkülönbözteti őket olyan más etnikai csoportoktól, amelyek tagjai osztoznak közös eredetükbe vetett hitükben, illetve kulturális hagyományaik megőrzéséhez vagy a diszkrimináció elleni küzdelemhez fűződő érdeükben. Politikai autonómia a nemzeti kisebbségek számára két úton érhető el: vagy úgy, hogy a területet felosztjuk oly módon, hogy az állami szintű kisebbségek regionális többséggé változzanak, vagy úgy, hogy a lakosságot osztjuk fel egymást kölcsönösen kizáró nemzeti közösségekre és ezeket közjogi testületekként határozzuk meg.<sup>6</sup> A területi vagy testületi egységeket azután felruházzuk különböző intézményekkel vagy a politikai autonómia hatásköreivel. Ezek a hatáskörök erősebbek, mint a pusztán decentralizált kormány hatáskörei, amelyek a központi hatóságok által delegáltak és egyoldalúan visszavonhatók.<sup>7</sup> A politikai autonómia olyan kormányzati hatásköröket jelent, amelyek túlmennek azokon, amelyeket az önkéntes egyesületek számára biztosítottak a polgári társadalomban: végső döntéshozó hatáskört legalább néhány decentralizált politikát illetően és a központi kormányzati szervekkel való együtt-döntési jogot a meglévő feladatmegosztás megváltoztatása tekintetében. Témánk szempontjából hasznos, ha megkülönböztetjük a politikai autonómiát az egyéb kisebbségi jogoktól. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke szerint az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségektől „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”. Ezekről az egyetemes kulturális szabadságoktól eltekintve a kisebbségek a közéleti elismeréshez való speciális jogokat élvezhetnek, az általános törvények alóli vallási kivételektől, egészen a megerősítő cselekményekig (*affirmative action*) és a kormányzati intézményekben való speciális politikai képviseletig.<sup>8</sup>

## Autonómia-modellek

A területi autonómia (a továbbiakban TA) az olyan föderális államigazgatási rendszerek alapvető jellegzetessége, amelyek tartományai, területei vagy alkotó államai saját kormányral rendelkeznek és vagy egy második parlamenti kamarában képviseltetik magukat a szövetségi intézményekben vagy pedig fenntartott helyekkel rendelkeznek a szövetségi végrehajtó vagy bírósági intézményekben. A többnemzetiségű föderációkban egy vagy több alkotó egység határai tükrözik a nemzeti közösségek közötti törésvonalakat. Ezekben az országokban az egész állam általános alkotmányos szerkezete eszközzé válik a kisebbségek politikai autonómia-követeléseinek kiszolgálására.<sup>9</sup> Kanada és Belgium többnemzetiségű föderációkként jellemezhetők. Spanyolországban, az Egyesült Királyságban vagy Olaszországban a decentralizáció ugyanezt az elvet követte anélkül, hogy teljesen föderatív alkotmányokhoz vezetett volna.

Alternatív megoldásként a nemzeti kisebbségek kibékíthetők azzal, hogy speciális státuszt kapnak egy unitárius államon belül vagy egy regionális föderáción belül, melynek belső határai egyébként nem tükrözik az etnikai-nemzeti törésvonalakat. Ezekre a megoldásokra Daniel Elazar így határozta meg a föderáció kifejezést: „[Egy] nagyobb hatalom és egy kisebb politikai testület aszimmetrikusan kapcsolódnak egy szövetségi kapcsolatban, ahol az utóbbi nagyobb autonómiával rendelkezik, mint az előbbi más szegmensei, és cserébe kisebb szerepe van a nagyobb hatalom kormányzásában”.\* A föderáció e meghatározása elvileg vonatkozhatna a nem területi megoldásokra is, de eredetileg a speciális területi státuszok különböző fajtáit volt hivatva lefedni, mint például indián törzsi rezervátumokat az USA-ban és Kanadában, vagy a sziget-igazgatásokat, mint a Puerto Ricó-i és Észak-Mariana-i USA Nemzetközösségek, a brit Man sziget és a Csatorna-szigetek, a finn Åland-szigetek és a portugál Madeira és az Azori-szigetek.\*\*

A konszociális demokráciák képezik a mély társadalmi törésvonalakra adható válaszok harmadik típusát.<sup>10</sup> Ezekben a modellekben a hangsúly inkább a társadalom különböző szegmenseit képviselő politikai elitek közötti hatalommegosztáson van a központi kormányzati szintjén, mintsem a decentralizáción, amely vertikális hatalommegosztást hoz létre az állami hatóságok és az autonóm közösségek között. Míg a föderációk jobban hangsúlyozzák az autonómiát, mint az integrációt, a konszociációs modellek nagyobb hangsúlyt fektetnek az integrációra, mint az autonómiára. A konszociális demokrácia jól működött, mint átmeneti megoldás Hollandiában vagy Ausztriában, ahol a fő választóvonal a vallási és a politikai-ideológiai táborok között volt. Jellegzetessége a svájci demokráciának is, ahol a nyelvi közös-

\* Elazar 1987:7.

\*\* Uo. 55–58.

ségek nem alkotnak külön nemzeteket. A konszociális formula azonban nem megfelelő válasz a nemzetiségi konfliktusokra. Ezt illusztrálja Belgium példája, amely a konszociális demokráciától jutott el a többnemzetiségű föderációig. Ennek az az oka, hogy a nemzeti kisebbségek általában nem hajlandók feladni autonómiájukat a központi kormányban való erősebb jelenlétért cserébe. Mégis, a konszociális demokrácia sikere éppen ilyen üzletéken múlik. A konszociális megoldások végső célja, hogy legyőzze a társadalom különböző szegmenseinek igényét a politikai autonómiára, ne pedig megerősítse, mint a szövetségi alkotmány állandó sajátosságát.

Míg a föderációt és konföderációt elsődlegesen területi elrendezésként fogják fel, a konszociális demokrácia szervezett szegmensei általában nem területi jellegűek. A kérdés tehát az, hogy a nem-területi megoldások is választ tudnak-e adni a nemzeti kisebbségek politikai autonómia-követeléseire. Ez az, amit a kulturális autonómia megközelítések (a továbbiakban KA) szeretnének elérni: a nemzet, mint személyek testülete kollektív politikai hatásköröket élvez, függetlenül azok lakhelyétől.

Az első kérdés a KA-val kapcsolatban az, hogy hogyan dönthető el az egyéni tagság. Ennek három lehetséges módja van: az állami hatóságok osztályozzák az állampolgárokat nemzeti kategóriák szerint, valamilyen objektív kritérium alapján, mint például származás vagy anyanyelv; az érintett közösség képviselői eldönthetik, hogy ki a tag, vagy az egyének maguk szabadon eldönthetik, hogy melyik közösséghez tartozónak vallják magukat. Ez utóbbi elv, amelyet „perszonális, vagy személyi elvű autonómiának” hívnak, nyilvánvalóan előnyben részesítendő mind pragmatikus, mind morális okokból,<sup>11</sup> és a legtöbb javaslatban és alkalmazott KA modellben ezt támogatják.

Hasonlóan a nemzeti konfliktusokra adott területi megoldásokhoz, a KA modellezhető akár a nagyobb politikai testület szövetségi elveként, akár egy meghatározott kisebbségnek biztosított speciális megoldásként. Nem tudok olyan történelmi esetről, ahol ténylegesen egy egész állam nemzetek nem-területi föderációjaként szerveződött. Az osztrák szocialisták azonban kifejlesztettek egy ilyen jellegű átfogó modellt: Karl Renner (1902, 1918), és Otto Bauer (1907), a néhai Habsburg-monarchia átalakítását ilyen elvek mentén javasolták.<sup>12</sup>

A TA és KA közötti választás nem egymást kölcsönösen kizáró alternatívák közötti választás. Valójában minden olyan TA modell, amely nemzetiségi konfliktusokra vonatkozik, tartalmazza a KA bizonyos elemeit. A többnemzetiségű föderációk stabil regionális többségeket teremtenek a nemzeti kisebbségeknek. Ezért belső területi felosztásuk a lakosság nemzeti-kulturális elv szerinti előzetes felosztására utal. Ha a területet máshogy, a nemzeti kisebbségekre való tekintet nélkül vagy a megosztásukat célzó szándékkal osztanak fel, tisztán területi föderációkká válnának, mint az USA, Németország, Ausztrália, vagy Brazília.<sup>13</sup> Ahogy vannak tisztán területi föderációk, éppen úgy vannak tisztán kulturális autonómiák is. A liberális demokráciák a társulási autonómia közegét biztosítják a társadalmon belül a kultu-

rális közösségek számára. De ezek a jogok nem érnek fel a politikai autonómiával. Ezért egyfajta területi dimenziója van a KA minden olyan modelljének, amely jelentős politikai autonómiát biztosít a kisebbségeknek. A KA területi eleme nyilvánvaló Renner sémájában, ahol a helyi autonómia határait úgy tervezték, hogy a lehető legnagyobb számú nemzetileg homogén egységet hozzon létre. Általánosabban, ha a nem területi alapon szerveződő kisebbségek eléggé koncentráltak helyi szinten, a települési önkormányzatból fakadó jogkörök növelik a KA által biztosítottakat. És ha a szórványban élő kisebbségek nem tudják meghaladni ezt a küszöböt, a KA nagyjából csak a közéleti elismeréssel kapcsolatos jogokká olvad.

Az a tény, hogy a két megközelítés nem határolható el tisztán egymástól, nem jelenti azt, hogy nem választhatunk közöttük, vagy, hogy ez a választás nem lenne fontos. A TA-t és a KA-t értékelhetjük egyrészt alternatív megközelítésként a liberális és demokratikus elvek szintjén, másrészt pedig bizonyos konkrét összefüggések megoldásaként is. Ez a kísérlet három lehetséges következtetésre vezethet. Úgy találhatjuk, hogy a TA általában előnyben részesítendő. Ebben az esetben mindig jogot biztosítanánk a TA-hoz, ha igény mutatkozik rá, és ha keresztülvihető. Ez még mindig lehetővé teszi, hogy a KA-t átmeneti megoldásnak, vagy a nem területi alapon szerveződő kisebbségek speciális státuszának tekintsük. Vagy arra a következtetésre is juthatunk, hogy a KA-t kell általában előnyben részesíteni. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségek számára a KA-t kell felajánlani a TA helyett még azokban az esetekben is, ha megfelelően koncentrálnak ahhoz, hogy regionális többséget alkossanak egy életképes autonóm területi egységben. Vagy, végül arra is juthatunk, hogy a két megoldás közötti preferencia pusztán az adott kontextustól függ és nem érint elvi kérdéseket. Ha ezt a nézetet valljuk, akkor valószínűleg egyetértünk abban, hogy a TA megfelelő megoldás a nyugati államokban, ahol már bevezették, de nem Kelet- és Közép-Európában, ahol a kormányok enyhén szólva vonakodnak attól, hogy ennek megfelelő reformokat vezessenek be.

Amikor politikai filozófusok értékelik a politikai intézményeket, gyakran valamilyen alapvető elvből vagy értékből indulnak ki, és azt kérdezik, hogy az intézményt alátámasztja-e az adott elv vagy az intézmény hozzájárul-e ahhoz, hogy realizálja az adott értéket. Én azonban hajlamos vagyok azt gondolni, hogy gyakran félrevezető, ha az olyan komplex alkotmányos megoldásokat, mint a területi vagy kulturális autonómia így határozzuk meg. Mielőtt tartalmaz normatív ítéleteket hoznánk, először tudnunk kell, hogy ezek az intézmények általában hogyan működnek a modern társadalmakban és milyen hatásuk lehet az egyénekre és a társadalmi kapcsolatokra. Az intézményi választások következményeinek meghatározása pedig olyan, részben versengő értékeket foglal magába, mint az egyéni autonómia, a szociális igazságosság és a demokratikus önkormányzat. Ezért a KA és TA általános tulajdonságainak alábbi tárgyalását úgy rendezem el, hogy megvizsgálom, hogy a két megoldás valószínűleg hogyan hat a (1) különböző autonóm csoportok közötti kap-

csolatokra egy politikai testületben, (2) a csoportokon belüli kapcsolatokra az elszakadást választók magja és pereme, illetve a kétséges tagságú egyének között, és (3) az autonóm csoportok és a nagyobb politikai testület közötti kapcsolatokra. Nézetem szerint a vita nem is annyira a két megoldás meghatározására szolgáló értékek egyensúlya körül forog, mintsem az erre a háromtípusú kapcsolatra gyakorolt feltételezett hatásuk körül. Az antiliberális nacionalista és a liberális demokratikus értékek a vita mindkét oldalán felhozhatók. Az egyiknek, mint releváns mércének a másikkal szembeni pusztá hangsúlyozása nem segít nekünk eldönteni, melyik megoldást preferáljuk.

### **Csoportok közötti kapcsolatok**

A csoportok közötti kapcsolatok vizsgálata során háromfajta kérdés merül fel. Először megvizsgálhatjuk őket külön-külön és összehasonlíthatjuk, hogy hogyan bántanak velük valamilyen feltételezett sémában. Azután megnézhetjük, hogy ez az elrendezés hogyan tükrözi a csoportok relatív helyét a nagyobb társadalomban, és hogyan reagál a méretükben és összetételükben mutatkozó változásokra. Végül tanulmányozhatjuk, hogy hogyan befolyásolja a csoportok közötti kölcsönhatást és a közvetlen hatásukat egymásra, más csoportok tagjainak befogadása vagy kizárása révén.

### ***A csoportokkal való egyenlő bánásmód***

Az első kérdés a politikai autonómiára alkalmas lehetséges csoportok listájából indul ki, és azt vizsgálja, hogy a két megoldás egyikében bizonyos csoportokat kizárnának-e vagy egyenlőtlenül kezelnék-e megfelelő indokok nélkül. A TA első látásra szelektívebb, mert csak összefüggő területen földrajzilag koncentrált csoportokra vonatkozik. Ez történelmileg bizonytalan és morálisan önkényes tényezőnek tűnik annak eldöntésére, hogy mely csoportoknak kell autonómiát adományozni. A KA fő előnye tehát, hogy alkalmazható mind a szórványban, mind a tömbben élő csoportokra. A KA megengedi az etnikai és a nemzeti csoportok közötti különbségtétel összerosását is. Az etnikai és vallási kisebbségek – amelyek osztoznak közösen hitt származásukban, de nem követelnek egy meghatározott területet vagy átfogó önkormányzatot – személyi alapú politikai egységekként szerveződhetnek a nemzeti kisebbségek mellett.

Mégis, ha ez a szelesebb alkalmazhatóság hasonló elbánást eredményez különböző követelésekkel szemben, nem szükségszerűen tekinthető a KA melletti érvenek. Az olyan csoportoknak, amelyek belső kohéziója a közös származás mítoszában vagy néhány vallásos hiedelmen alapul, nem feltétlenül van szükségük területi alapra ah-

hoz, hogy reprodukálják magukat generációkon keresztül. A nemzeti kisebbségek azonban, akiknek kollektív identitása egy regionális nyelv vagy bizonyos elkülönült jogi és politikai intézményi hagyományok által meghatározott, gyakran képtelenek ezeket megőrizni TA nélkül. Elég nyilvánvaló tehát, hogy például a skót és angol jogi hagyományok közötti különbség csak területi alapon intézményesíthető. Ugyanez vonatkozik közvetettebb módon a regionális kisebbségi nyelvekre. Komparatív kutatások bizonyítják, hogy a területi megalapozottság gyakran az egyedüli eszköz arra, hogy megállítsuk egy nyelv eltűnésének folyamatát.<sup>14</sup> A québec-i nacionalisták joggal gyanakodtak Pierre Trudeau tervére, amely a parttól partig terjedő két-nyelvűségekre vonatkozott Kanadában és helyette inkább a francia nyelv domináns nyelvként való bevezetését választották Québec-ben<sup>15</sup> (magukra hagyva így a más tartományokban élő frankofón kisebbségeket).<sup>16</sup>

A területi koncentráció nemcsak előfeltétele a kisebbségi nyelvek megőrzésének, de közvetlenül hozzájárul a nyelvi kisebbségek körében az önkormányzatra irányuló kollektív óhaj kialakulásához. Egy kisebbségi nyelv különböző funkciókat ölt attól függően, hogy beszélői területileg szétszórtan vagy többen élnek. Az előbbi esetben, valószínű, hogy egy „privát nyelv” szerepére redukálódik, melyet a családon belüli, illetve a barátokkal vagy máshol lévő rokonokkal folytatott, nagy távolságokat áthidaló kommunikálásra használnak. A kisebbségi nyelvnek lehet valamiféle relevanciája a közéleti kommunikációban, de elsősorban a fordításokban használt médiumként szolgál, amely lehetővé teszi a kommunikációt a többségi társadalom intézményeivel. Ez valószínűtlenné teszi, hogy e nyelv használói úgy kezdjenek gondolkodni magukról, mint egy elkülönült politikai közösségről, melynek önmagát kellene kormányoznia a nagyobb politikai testületen belül. Ezzel szemben az a kisebbségi nyelv, amelyet egy régió lakosságának többsége beszél, olyan médiumként fog szolgálni, amely sokkal többféle társadalmi szerep kommunikálására hivatott.<sup>17</sup> Egy demokratikus rezsimben, a helyi politikai hatóságok személyzetét nagyobb eséllyel választják a helyi lakosság köréből, mint az országban máshonnan, ahol különböző nyelvet beszélnek. Egy regionális nyelv ezért a kommunikáció médiumaként is szolgál a közintézményeken belül, illetve az állampolgárok és a közigazgatási hatóságok között még akkor is, ha azt nem vezetik be formálisan, mint a kormányzati ügyvitel nyelvét. Ezekben az összefüggésekben sokkal nagyobb a valószínűsége annak, hogy felmerül az igény az ilyen nyelvként való bevezetésre és az átfogóbb önkormányzati hatalomra, mint a szórványban élő identitás-csoportoknál. Ezek az érvek nem vonják kétségbe, hogy a területileg szétszórt csoportoknak lehet kapacitásuk és követelésük politikai autonómia gyakorlására, de azt mutatják, hogy a területi koncentráció nem önkényes kritérium.

Eddig csak azt vizsgáltuk, hogy KA és TA a különböző kisebbségekkel egyenlőtlenül bánik-e. Fontosabb kérdés azonban az, hogy mindkét séma alkalmazható-e a kisebbségekre ugyanúgy, mint a domináns többségekre. Erre az a válasz, hogy a leg-

több történelmi képződményben a KA-t csak kisebbségek speciális státuszaként használták, míg a területi politikai autonómia intézményei többségi nyelven működtek, és többségi hagyományokat támogattak. Renner modellje kivételes, mert a KA-t olyan alapelvvé teszi, amely ugyanúgy alkalmazható minden nemzeti közösségre. Azonban, még akkor is, ha mind a többségnek, mind a kisebbségnek vannak külön állami iskolái és egyetemei, ez még mindig nem oldja meg azt a kérdést, hogy melyik nyelvet beszélnek a hadseregben, vagy melyik csoport fér hozzá jobban a közszolgáltatásokhoz. Egy olyan társadalomban, ahol gyenge nemzeti kisebbségek domináns többséggel állnak szemben, a minden közösségre vonatkozó KA a kisebbségnek csupán elkülönült közéleti teret biztosít ahhoz, hogy kultúráját újratermelje, míg a területi politikai hatalom ellenőrzését meghagyja a többségnek.

A KA újratermeli a források egyenlőtlenségeit a nemzeti csoportok között. Minden közösség saját tagjainak megadóztatása révén kell, hogy finanszírozza saját kulturális intézményeit. A gazdaságilag gyenge csoportok tehát képtelenek lesznek jó oktatási rendszert finanszírozni. Számukra a KA elégtelennek bizonyulhat arra, hogy megállítsa a gazdaságilag virágzóbb többségbe való asszimilálódás tendenciáját.<sup>18</sup> De nem hozható-e fel ugyanaz a kifogás a TA ellen is? A politikai önkormányzat mindenféle formája megteremti az újraelosztás feltételeit az autonóm csoporton belül, miközben megakadályozza az újraelosztást a csoporthatárokon keresztül. A jelentős területi egyenlőtlenségekkel rendelkező többnemzetiségű államokban a TA-t a gazdagabb közösségek arra használják fel, hogy blokkolják az újraelosztást a nagyobb politikai testületen belül. A baszk, katalán, skót, flamand és dél-tiroli<sup>19</sup> példák illusztrálják ezt az állítást. A regionális újraelosztás igazságossága azonban nem feltételezheti eleve, hogy a központi államhatóságok kizárólagos ellenőrzésük alatt tartják az összes természeti erőforrást és az összes adóból származó jövedelmet. A nemzeti kisebbségeknek kevés okuk van abban bízni, hogy a centralizált újraelosztás igazságos és az autonóm közösségek minden anyagi hatalomtól való megfosztása meglehetősen szimbolikussá tenné az önkormányzatot. Míg számomra különösen nehéznek tűnik egy lényegi kritérium meghatározása az – adott politikai egységen belül létező – önkormányzó közösségek közötti újraelosztás igazságosságát illetően, annyit mondhatunk, hogy bármely újraelosztó sémának egyesítenie kellene a nagyobb politikai közösség szintjén meglévő társadalmi polgárság dimenzióját az egyes autonóm közösségek saját gazdasági és társadalmi fejlődésében való érdekelttségével. A társadalmi polgárság tovább kellene, hogy menjen az alapvető szükségletek biztosításánál<sup>20</sup> és meg kellene felelnie Rawls differencia elve<sup>21</sup> bizonyos értelmezéseinek. E versengő követelések közötti megfelelő egyensúly elérésének eljárási követelménye az autonóm közösségek képviselője a központi kormányban, hogy nemcsak saját népességük jólétéért legyenek felelősek, hanem vegyenek részt a szövetségi újraelosztási sémák tárgyalásaiban is. Egy többnemzetiségű föderáción belül, a TA megfelel ennek a feltételnek (míg a területi föderalizmus viszont



általában nem felel meg). A közoktatásra vonatkozó egyik lehetséges következmény az lehetne, hogy a tartományok autonómak a tantervet illetően, de minden állami iskolát szövetségi adókból finanszíroznak. A KA azonban olyan hatalommegosztást eredményez, amely teljes egészében a központi államhatóságok kezében hagyja az újraelosztási politikát, miközben minden közösséget arra kényszerít, hogy teljes mértékben saját forrásaira támaszkodjon a kulturális terveit illetően.<sup>22</sup>

### ***A csoportok relatív nagysága és képviselete***

Nyilvánvalóan erős érv a KA-val kapcsolatban, hogy érzéketlen az országon belüli területi mobilitás hatásaival szemben. Mivel az autonóm fennhatóság inkább mondható személyek testületének, mint területi entitásnak, az autonóm csoport egyes tagjai nem veszítik el kulturális védettségüket, mikor egy olyan területről, ahol helyi többséget alkottak, elköltöznek egy olyan területre, ahol csekély kisebbséget képeznek. Ugyanúgy leadják szavazataikat csoportjuk nemzeti gyűlésére, mint korábban, és ugyanúgy igénybe tudják venni csoportjuk kormányának támogatását, mikor igyekeznek helyi iskolákat vagy kulturális intézményeket alapítani az új lakóhelyükön. Ezzel szemben egy regionális kulturális többség nem veszíti el autonóm hatásköreit, mikor az államon belül más csoportokból érkező bevándorlók számukat tekintve tútesznek rajtuk, mert ezek a bevándorlók nem kerülnek a regionális kulturális többség kulturális fennhatósága alá. Végül, mivel a fennhatóság határai az egyéni tagsági nyilatkozat révén önmeghatározóak, a KA nem biztosít a központi állami hatóságoknak eszközöket arra, hogy csökkentsék a kisebbségek képviseletét és hatásköreit a választóközretek határainak hátrányukra történő megváltoztatása (*gerrymandering*) révén. A csoportok relatív nagyságának változásai csak belső fejlődésüktől függenek: a születési és halálozási rátáktól, a más csoportok tagjaival való házasságoktól és a más csoportokba való asszimilációtól. Liberális szempontból úgy tűnik, hogy a fennhatóságok nagyságának és képviseletének tükrözniük kellene ezeket a demográfiai és kulturális fejleményeket, de érzéketlennek kellene lenniük a földrajzi mobilitással és a határrevíziókkal szemben.

A TA nem pusztán döntő hatást gyakorol ezekre az utóbbi tényezőkre, de az autonómia elvesztését váratlanná és teljessé is teszi. A demográfiaiag zsugorodó kisebbségek tagjainak és képviselőinek van idejük arra, hogy adaptációs stratégiákat dolgozzanak ki akár a változással szembeni ellenállás, akár az asszimiláción keresztül megvalósuló egyéni kiutak keresése révén. De ahol az autonómia olyan területi többségen alapul, amelyen számban tútesznek a bevándorlók, vagy amely egy nagyobb fennhatóságba olvad, az „billegő jelenség” (*tipping phenomenon*). Ha egy csoport egyszer az 50%-os küszöb alá kerül, elveszíti addig élvezett politikai hatásköreinek zömét.

Ez az ellenvetés azonban végső soron nem meggyőző. Éppen a többnemzetiségű föderalizmus definíciója az, ami kizárja a fennhatóságok határainak olyan manipulálását, amely megfoszt egy nemzeti kisebbséget regionális többségtől. Ha egy rezsimnek ilyen jellegű hatalma van, akkor az nem olyan föderáció, ahol a különböző nemzeti csoportok államalkotó státuszt élveznek.<sup>23</sup> Egy demokratikus föderációban lenniük kell erős alkotmányos garanciáknak, amelyek megakadályozzák az érintett tartományok akarata ellenére történő belső határváltoztatásokat.<sup>24</sup>

A bevándorlás által okozott változások megakadályozása már nehezebb kérdés, mert az állam területén belüli szabad belső mozgás alapvető emberi jog és a szövetségi állampolgárság nagy előnye. Ennek ellenére még ez a jog sem abszolút és lehet, hogy korlátozni kell bizonyos esetekben annak érdekében, hogy megmaradjon egy csoport képessége a saját területén belüli önkormányzásra. Azt hiszem, az őshonos kisebbségek gyakran tarthatnak igényt ilyen kivételekre.<sup>25</sup> Más nemzeti kisebbségek számára a történelmi tapasztalat azt mutatja, hogy mihelyest átfogó TA-t élveznek, attól kezdve nincs szükségük a szabad mozgás antiliberális korlátozására annak érdekében, hogy stabilizálják regionális többségüket. Hadd illusztráljam ezt az állítást a dél-tiroli példán keresztül. 1948 után Dél-Tirol csekély autonómiát élvezett, mert a legtöbb decentralizált hatáskört a nagyobb Trentino régió kapta, amely általánosságban olasz többségű.<sup>26</sup> A tartományba való betelepedést államilag támogatott lakásprogramok révén szorgalmazták. Ez 1971-re 34%-ra növelte az olaszajkúak részesedését az eredetileg majdnem teljesen németajkú lakosságon belül. 1972-ben sok politikai hatáskört, ideértve a lakásellátás felelősségét is, átadtak a régiótól a tartománynak. A lakásellátást azóta arányosan osztják meg a három nyelvcsoporthoz (német, olasz, ladin); a munkaerőcserét a tartomány felügyeli, és előnyben részesíti a tartományban lakó állampolgárokat; a közszolgáltatásban való foglalkoztatás feltételeként pedig bevezették a kétnyelvűséget.<sup>27</sup> Ezek a politikák az olasz lakosság fokozatos csökkentéséhez és 27%-os szinten való stabilizálásához vezettek az Olaszországban vagy az Európai Unión belüli szabad mozgás nyilvánvaló korlátozása nélkül.

A tanulság az, hogy a TA elegendő hatalmat biztosít a nemzeti kisebbségek számára ahhoz, hogy regionális többségüket biztosítsák. Önmagában egy kisebbségi nyelv regionális dominánssá tétele elriasztja az ország más részeiből érkező bevándorlók jelentős hányadát (anélkül, hogy önmagában antiliberálisabb lenne, mint a többségi nyelv hasonlóan dominánssá tétele az állam többi részében).<sup>28</sup> Ha a németajkúaknak Dél-Tirolban KA-t kínálnak fel, TA helyett, nem lett volna módjuk csökkenteni a tartományba irányuló bevándorlás szintjét. Míg a KA látszólag védi a kisebbségeket attól, hogy számbelileg felülkerekedjenek rajtuk, tulajdonképpen teljesen kiszolgáltatja őket a kulturális asszimiláció nyomásainak, amelyek a területi mobilitásból erednek és nem hagy eszközt számukra, hogy megakadályozzák a területi fennhatóságon belül a regionális többségek átbillenését.

### *Más csoportok befogadása vagy kizárása*

A csoportok közötti kapcsolatok harmadik aspektusaként foglalkoznunk kell azzal, hogy a közösségek hogyan hatnak egymásra a befogadáson vagy kizáráson keresztül. Első látásra itt is erős érvek szólnak a KA mellett a TA-val szemben. Egy nemzeti testületben való tagság eldöntésekor a perszonális autonómia garantálja, hogy senki sem kerül akarata ellenére az autonóm közösség fennhatósága alá. A liberális demokráciákban azonban a TA mindig létrehoz belső kisebbségeket (néhányan közülük a nemzeti többség tagjai), akik nem tartoznak a regionálisan domináns csoporthoz és esetleg hátrányos megkülönböztetést szenvednek el. Ez azért van így, mert a területi és a kulturális határok ritkán esnek egybe és a kortárs liberalizmus nem támogatja azokat az eszközöket, amelyek egybeesőbbé tennék őket, akár a lakosság áttelepítéséről, akár erőszakos asszimilációról, akár egy terület vég nélküli, egyre több enklávét tartalmazó és egyre kisebb egységekre való aprózásáról legyen szó. Még ha lennének is nemzetileg homogén területek, a szabad mozgás és határon átnyúló házasságok gyorsan aláásnák az ilyen egybeesést. A belső kisebbségek státusza ezért a TA próbaköve, míg KA megoldások esetén ez a kérdés fel sem merül.

Azonban ha elvetjük azt az ötletet, hogy a liberális politikának meg kellene kísérelnie nemzetileg homogén fennhatóságok létrehozását, az igazi kérdés már nem az, hogy egy bizonyos megoldás létrehoz-e belső kisebbségeket, hanem az, hogy hogyan bánnak ezekkel a kisebbségekkel. Egy területi föderációban a közösség minden tagja egyben szövetségi állampolgár és annak a tartománynak a polgára is, ahol él. A hatáskörök decentralizálása egy nemzeti kisebbség képviselői számára azon a régió belül, ahol az adott kisebbség többséget alkot, ahhoz a feltételhez van kötve, hogy a fennhatóságuk alá tartozó belső kisebbségekkel „tartományuk” egyenlő polgáraiként fognak bánni. Ha egy tartományi kormány megszegi ezt a feltételt, a belső kisebbségek felhasználhatják szövetségi állampolgári jogaikat, hogy védelmet követeljenek a szövetségi közigazgatástól vagy bíróságoktól. Amellett, hogy a tartományi kormányokat felelőssé teszik a szövetségi hatóságoknak a belső kisebbségekkel való bánásmódjukért, a demokratikus föderációk bizonyos ösztönző erőket is alkalmaznak a kisebbségi jogok tiszteletben tartására. Például, egy nemzeti kisebbségi kormány egy tartományban érdekelt lehet abban, hogy hasonló jogokat biztosítson saját külső kisebbségeinek az ország más részeiben, vagy esetleg elejét akarja venni az elidegenített belső kisebbségek elszakadási kísérletének, akik követelhetik, hogy régiójuk egyesüljön egy szomszédos tartománnyal.

A liberális kritikusok számára ezen a ponton a kisebbségi nacionalizmus jelensége a nyugati demokráciákban rejtély. Két kritériuma van a mérsékelt és a radikális nacionalisták megkülönböztetésének. Először is, a mérsékelték hajlamosak elfogadni politikai autonómia-megoldásokat, míg a radikálisok az elszakadásért küzdenek; másodsor a mérsékelték a polgári nacionalizmust vallják magukénak, amely a

nemzeti területen belül tiszteletben tartja az egyenlő állampolgárságot és kisebbségi jogokat, míg a radikálisok az etnikai kritériumot támogatják annak érdekében, hogy kizárják a belső kisebbségeket. A rejtély az, hogy Québec-ben vagy Skóciában az elszakadás-párti nacionalizmus általában inkább polgári, mintsem etnikai. A leghihetőbb magyarázat az, hogy a liberális demokratikus föderáció intézményi környezetében a TA erős ösztönző erőket biztosít a nacionalista vezetések számára politikai háttérük megerősítésére azért, hogy megkísérlik nemzetviziójukba foglalni a belső kisebbségeket is. Ez még a elszakadás-pártiak számára is racionális stratégia, mert hangsúlyozza az autonóm terület és lakossága egységét és gyengíti azt az ellenvetést, hogy a független nemzetállam elnyomó lenne vagy további elszakadásokat váltana ki. Természetesen vannak ellenpéldák is, mint például a protestáns unionizmus Észak-Írországban, vagy a baszk nacionalizmus Spanyolországban,<sup>29</sup> ahol az ilyen ösztönzések úgy tűnik, eddig csődöt mondtak. Ezek az esetek gyakran az erőszak és a módszeres diszkrimináció hagyományaira vezethetők vissza, amelyek aláássák a demokratikus intézményekbe vetett bizalmat.

A szkeptikusok rámutatnak, hogy még ha a belső kisebbségekkel egyenlő polgároként bánnak is, még akkor is elmondható, hogy egyenlőtlenül bánnak velük, kivéve, ha ugyanazt az átfogó autonómiát élvezik, mint a regionális többség. Vajon egy olyan társadalomban, ahol a nemzeti és földrajzi határok nem esnek egybe, nem követeli-e meg a TA következetes alkalmazása, hogy a belső kisebbségek is autonómiát élvezhessenek a tartományon belül? Ha a québec-iek Kanadát az anglofónok és frankofónok kétnemzetiségű területi föderációjaként fogják fel, akkor követelhetik-e az angol ajkúak Québec-ben, hogy ugyanazt az elv érvényesüljön rájuk nézve is a tartományukon belül? A TA ebben az esetben további autonómia-szinteket generálna, amely együtt jár a kormányozhatóság csökkenésével. Az ilyen félelmek mégis nagyon eltűztek. Míg az egyoldalú elszakadáshoz való jog valóban a határrevíziók láncreakcióját eredményezné, a közös állampolgárság szövetségi felépítése meggátolja a hasonló autonómia követelések elburjánzását. Az anglofónoknak Québec-ben nincs okuk arra, hogy a nemzeti kisebbségen belül külön nemzetként határozzák meg magukat. Ameddig Québec Kanada része marad, addig nem külső kisebbségek.<sup>30</sup> Arra irányuló törekvések, hogy önkormányzó politikai közösség tagjaiként ismerjék el őket, kielégíthetők mind a kanadai föderáció szintjén, ahol egy domináns többség részét képezik, mind tartományi szinten, ahol kisebbségnek tekintik őket a québec-i nemzeten belül. Elfogadhatóak lehetnek azonban a további decentralizációra vonatkozó igények a területi önkormányzatra erősen törekvő ketős kisebbségek számára (szövetségi és tartományi szinten). Ezért a kanadai őshonos népeknek biztosított TA joggal tekinthető az önkormányzat további rétegének.<sup>31</sup>

Miközben igaz az, hogy a perszonális autonómián alapuló nem-területi fennhatóságoknak természetükből adódóan nincsenek más nemzeti közösségekhez tartozó belső kisebbségeik, a KA elrendezések mégis szembesülnek a szórványban élő ta-

gok külső védelmének problémájával. A területi koncentráció a KA sémák alatt is számít. Annak érdekében, hogy iskolát nyissanak, vagy egy közszolgáltatást a saját nyelvükön nyújtsanak számukra, a helyi kisebbségeknek meg kell haladniuk bizonyos számbeli küszöböt. Általánosabban, a modern polgári társadalom és modern államigazgatás térbeli strukturáltsága elkerülhetetlenül csökkenti azokat a lehetőségeket a kisebbségek elszigetelt tagjai számára, hogy olyan kulturális környezetben éljenek, ahol nyelvük és hagyományaik dominánsak. A KA lehetővé teszi számukra, hogy teljes mértékben képviseltesék magukat saját csoportjuk nem-területi intézményeiben és olyan szolgáltatásokhoz való hozzáférési lehetőséget biztosít számukra, mint a nyilvános média vagy egyetemi rendszer a saját nyelvükön. Azonban a szórványban élő kisebbségek számára a KA fő hozadékai függenek az autonóm intézményeik hatalmától, hogy az megvédje őket a helyi többségtől a lakhelyükön.

Azok a csoportok, amelyek a TA alatt belső kisebbségnek minősülnek,<sup>32</sup> gyakran ugyanazok, amelyeket szétszórt külső kisebbségnek tekintenek a KA alatt. Például a frankofon közösségek Flandriában, egyszerre belső kisebbségek a régióban és ugyanakkor a francia nyelvi közösség külső kisebbségei. Mégis van egy fontos különbség a védelem azon forrásait tekintve, amelyek elérhetőek számukra a két megoldás alatt. A TA a regionális többség képviselőire ruházza a védelem felelősségét, akiknek el kell fogadniuk, hogy a kisebbség „belső”, nemcsak földrajzi értelemben, hanem azért is, mert tagjai az autonóm közösség egyenjogú polgárai. A KA-nál azonban a helyi nemzeti többségnek saját külön kulturális intézményei vannak és el sem kell ellátnia a kisebbséget, nemhogy egyenjogúként bánna velük. Így a kisebbség általános állampolgári jogai biztosításának felelőssége a területi fennhatósággal rendelkező, központi állami intézmények feladata lesz, míg helyi kulturális védelmük felelőssége teljes egészében saját nemzeti közösségük intézményeire hárul. A regionális többség szempontjából, minden intézmény, amely a kisebbség védelmét irányítja, külső intézmény. Míg ez a megoldás megszabadítja a regionális többséget annak terhédtől, hogy forrásokat juttasson a kisebbségnek, mindig ellenállást vált ki a központi kormány vagy a kisebbségi közösség intézményeinek „külső beavatkozásával” szemben ellen.

Illusztrálhatjuk ezt a különbséget a nemzetközi migránsok jogainak párhuzamba állításával. Ezeket tekinthetjük belső jogoknak a befogadó társadalmon belül, amelyek a társadalomban való átmeneti tagságukból erednek és abból az elvárásból, hogy végső soron csatlakozni fognak a politikai közösséghez, mint teljes jogú polgárok. Vagylagosan a migránsok tekinthetők származási országuk polgárainak is, akiknek jogai a befogadó társadalomban ezen külföldi kormányok által nyújtott diplomáciai védelemből, illetve a nemzetközi jog által biztosított egyetemes emberi jogokból állnak.<sup>33</sup> A migránsok számára a jogok e belső és külső forrásai nem egymást kölcsönösen kizáróak, hanem kombinálhatóak. A demokrácia liberális kon-

cepciója azonban a belső védelemnek nyújt elsőbbséget és az emberi jogokat a hazai jogrendszerbe foglalja.

A TA általános preferenciája hasonló érveken nyugszik. A KA veszélye, hogy külső védelemre támaszkodása megerősíti a közösségek közötti politikai elidegenedést. Ez belátható, ha egy egyszerű kombinált modellt veszünk, amelyet Uri Ra'anán javasolt (1991). Vegyünk egy olyan országot, amely két nemzeti közösségből áll, köztük egy világos területi határral, de belső (vagy külső) kisebbségekkel egymás területén. Mindkét közösség TA-t élvez az ország egyik részében és KA-t a másik részében. A fő probléma ezzel a modellel az (amelyre Ra'anán nem mutat rá), hogy a KA alatti védelem egy önkormányzó közösség számára a belügyeibe való beavatkozásként érzékelhető a területén kívüli hatóságok által. Ez nemcsak ellenállást szül a beavatkozó politikai egységgel szemben (ami megszokott reakció Kanada és Spanyolország területi kisebbségei körében), hanem erősíti azt a felfogást, hogy a belső kisebbségek nem tartoznak ahhoz a közösséghez, amelynek körében élnek. A TA és KA<sup>34</sup> ilyen kombinációja ugyanazt a fatális dinamikát indíthatja el egy többnemzetiségű politikai testületben, mint ami aláasta a Nemzetek Szövetségének erősen a külső védelemre hagyatkozó kisebbségi szerződés-rendszerét.<sup>35</sup>

Ezzel elérkeztem a KA csoportok közötti kapcsolatokra gyakorolt hatásának utolsó kritikájához. A kulturális kirekesztés legitimálása az ára annak, hogy elkerüljük a belső kisebbségek problémáját. Mind a KA mind a TA ösztönző erőket teremt a nem-tagok asszimilálására, ami erősíti a közösség tagjait és hatalmi alapját. Azonban a KA meglehetősen irracionálissá teszi, hogy hozzáférési lehetőséget biztosítsunk másoknak olyan nyelvi vagy kulturális hagyományhoz, amelyet nem akarnak teljesen magukévá tenni. Nem valószínű, hogy valaki, aki második vagy harmadik nyelvet tanul, vagy az áttérés szándéka nélkül egy vallási hagyományt tanulmányoz, megváltoztatja közösségi hovatartozását a következő népszámláláson. A kulturálisan autonóm közösségek által irányított iskolák általában zárva vannak más csoportok tagjai előtt. Minden közösség inkább monokulturális környezetet próbál teremteni, ahol tagjai más kultúrákról is tudomást szereznek, mintsem multikulturális környezetet, ahol közvetlen információáramlás van a különböző csoportok között. Ez az elkülönítés sajnálatos, nemcsak azért, mert mindegyik közösséget kulturálisan szegényebbé teszi, hanem az egyéni lehetőségekre gyakorolt közvetlen hatása miatt is. Egy nemzeti kisebbség azon tagjai, akik anyanyelvűek nélküli iskolai környezetben tanulják meg a többségi nyelvet, több akadállyal szembesülnek, amikor az ország más részeibe próbálnak költözni. És annak a nemzeti többségnek, amelynek nem kell megtanulnia a kisebbségi nyelvet annak érdekében, hogy javítson a saját lehetőségein, nem lesz oka arra, hogy külön iskoláit vonzóvá tegye a kisebbségek számára (például azáltal, hogy biztosít számukra anyanyelvű oktatást). Paradox módon, éppen a földrajzilag szétszórt kisebbségek azok, akik esetleg a legrosszabbul járnak a KA-val, holott a KA éppen őket hivatott emancipálni. Vagy többségi isko-

lákba kell járniuk, ahol nem törődnek kulturális hagyományaikkal, vagy pedig a nagyobb nemzeti közösségüktől kapott támogatásra kell hagyatkozniuk, hogy felépítsék saját oktatási intézményüket, ahol nemcsak tanítják a kisebbségi nyelvet, hanem az az oktatás közvetítő nyelveként is szolgál. Amit a szórványban élő kisebbségek gyermekei ezekben a külön iskolákban tanulnak, csekély kulturális értékkel bír regionális környezetükben.

## Csoporton belüli kapcsolatok

Eddig közvetve azt sugalltam, hogy az önkormányzó csoportok homogének és tag-ságukat tekintve szépen elkülönültek. Ezt a feltételezést azonban el kell vetnünk, ha a KA és a TA csoportokon belüli kapcsolatokra gyakorolt hatását vizsgáljuk. A politikai autonómia minden rezsimje előír egy tagsági kritériumot és létrehoz egy kollektív identitást, melyben az önkormányzó csoport osztozik. Ezek az identitások lehetnek mélyek vagy felületeseek, askriptív vagy választott jellegűek. Például a modern társadalmakban a helyi önkormányzat a települési szinten általában elég felületesek és választott jellegű politikai identitásokat eredményez. Bárki letelepedik a városban, tagja lesz ezáltal a városi politikai közösségnek és az ily módon szerzett helyi identitás egy olyan közös közéleti térre utal, amelyben inkább a különböző csoportok állnak kölcsönhatásban, semhogy egyetlen kultúra egyesítené mindet. A nemzeti identitások jóval mélyebbek és a tagság általában a születéssel jár. A pusztai fizikai jelenlét nem elég egy új hovatartozás megszerzéséhez. A nemzeti közösségek kapuján való bejutás (legalábbis közvetett) egyéni elkötelezettséget kíván azoktól, akik érkeznek és kollektív egyetértést azoktól, akikhez csatlakoznak.

A liberálisok, akik hiszik, hogy a legitim politikai hatalomnak védenie kell az egyéni szabadságot, joggal aggódnak, amikor az önkormányzó politikai közösségeket mély, és askriptív identitásokkal határozzák meg. Ennek ellenére jelentős különbségek vannak a nacionalizmus etnikai és polgári megnyilvánulásai között. És hogy egy adott nacionalizmus inkább etnikai vagy inkább polgári jegyeket ölt-e, azt nem bizonyos velejáró kulturális hagyományok határozzák meg eleve, hanem jórészt a körülmények következménye. Ezeket nehéz megváltoztatni, amikor alapvetően a történelmi kényszerpályák vagy a nemzetépítés forrásainak hiánya által formáltak. Egy száműzetésben lévő nemzet, például, csak askriptív etnikai fogalmakkal határozhatja meg tagságát. Kedvezőbb kontextusokban azonban a nacionalista ideológiák irányultsága olyan intézményi megoldásokon alapul, amelyek tervezhetőek vagy módosíthatóak. Az önkormányzatra irányuló kollektív óhaj egy olyan, meglehetősen állandó jellemzője a nemzeti kisebbségeknek, amelyet a liberális demokráciáknak ki kellene elégíteniük, ahelyett, hogy megpróbálják legyőzni. De hogy ezek a csoportok hogyan építik fel identitásukat, határozzák meg tagságu-

kat és gyakorolják autonómiájukat, az attól is függ, hogy melyik konkrét megoldást kínálják fel nekik.

A KA és TA csoporton belüli kapcsolatokra gyakorolt hatásának kritikus értékelése tehát arra összpontosít, amit Steven Lukes „deviáns problémának” nevezett. Hogy tudnak boldogulni a két elrendezés alatt a „non-, ex-, transz-, és anti-azonosulók”?<sup>36</sup> Ennek a problémának három aspektusát vizsgálom: (1) az egyéni kilépés lehetőségeit, (2) a tagság határait és (3) belső kulturális pluralizmust.

### *Az egyéni kilépés lehetőségei*

A KA demokratikus hívei tisztában voltak azzal, hogy kulturálisan meghatározott közösségek számára politikai autonómia adományozása jelentős potenciált teremt a belső elnyomásra. Válaszuk az, hogy a KA lehetőséget biztosít ennek a veszélynek a minimalizálására, egyrészt azért, hogy a decentralizált hatásköröket azokra korlátozza, amelyek szükségesek a kulturális reprodukcióhoz, másfelől azért, hogy az egyéni hovatartozást a „perszonális autonómia” elvén, vagyis a tagság szabad kinyilvánításán keresztül határozza meg. Az előbbi kérdést a következő szakaszban tárgyalom, most az utóbbira koncentrálok. A perszonális autonómia megfosztja mind az állam mind a csoport hatásait a belépés és kilépés fölötti ellenőrzéstől. Ebben a vonatkozásban ez még radikálisabban individualista alapelve, mint a polgári társadalomban az önkéntes társulás alapelve, amely maga után vonja a csoportok jogát a belépés, de nem a kilépés korlátozására. Elméletileg, a perszonális autonómia megengedi a tagság kinyilvánítását olyan egyéneknek is, akiknek semmilyen kötődésük nincs a csoporthoz, ezért alkalmas a stratégiai visszaélésekre.<sup>37</sup> Mivel azonban a KA-nak szüksége van valamilyen mechanizmusra, hogy kiszámolja a csoportok nagyságát, az egyéni nyilatkozat így is mindenképpen jobb választási lehetőség, mint bármilyen más alternatív módszer (a csoport képviselője általi nyilatkozat vagy az állami szervek általi „objektív” döntés). A hamis nyilatkozatok lehetősége nem csorbítja ennek a modellnek a döntő fontosságú liberális vonását, amelyik lehetővé teszi a szabad egyéni kilépést.

Ez döntő előnynek tűnik a TA-val szemben. Természetesen egy liberális területi föderációban azon egyének számára, akik ki akarnak kerülni egy autonóm közösség fennhatósága alól, szintén vannak kilépési lehetőségeik. Azonban a kilépés költségei jelentősek: el kell költözniük, fel kell adniuk a munkájukat, talán elveszítik barátaik jó részét is. Ezzel szemben annak a személynek, aki olyan nemzeti hovatartozásúnak vallja magát, amely különbözik az előző népszámlálás során regisztrálttól, csak azzal kell számolnia, amit Brian Barry „belső és asszociatív” költségnek hív. Ezek a költségek vagy döntésének elkerülhetetlen következményei, vagy olyan költségek, amelyeket mások szabadon ráróhatnak egy liberális társadalomban.<sup>38</sup> Lehet például, hogy le kell mondania a közösség által nyújtott kulturális szolgáltatá-



sokról és elkerülnek annak a közösségnek a tagjai, akikkel korábban jóban volt. Ha a KA elérhető, mint alternatív megoldás a területileg koncentrált csoportok politikai autonómiájának megszervezésére, akkor az ország más területére vándorlással összefüggő költségek külső költségeknek tűnnek, például olyan költségeknek, amelyeket egy liberális állam képes lenne csökkenteni, és amelyeket csökkentenie is kellene. Ha a KA-t vezetnék be a TA helyett, az egyének kivonhatnák magukat közösségük fennhatósága alól anélkül, hogy egy másik területre költöznének. Egyszerűen nem fizetnének többé adót a korábbi közösségüknek, és nem részesülnének többé annak közszolgáltatásaiban.

A területi fennhatóság elhagyásával párosított költségeket azonban nem mindig tekinthetjük külső és elkerülhető költségeknek. A liberális államok mindaddig nem kötelesek engedélyezni, hogy állampolgáraik lemondjanak állampolgárságukról, amíg továbbra is a nemzeti területen élnek.<sup>39</sup> Még ha engedélyezik is számukra, hogy lemondjanak születési állampolgárságukról és az ország elhagyása nélkül egy másik állampolgárságot szerezzenek, mint külföldi állampolgárok akkor is alanyai maradnak az ország törvényeinek. Elvesztik ugyan politikai képviselőtük, de nem tudják kikerülni adófizetési kötelezettségeiket. Ha a külföldre vándorlás elfogadható vagy akár szükséges ára annak, hogy valaki állampolgárságot váltson és megszabaduljon kötelezettségeitől, akkor nem egyértelmű, hogy a TA elleni erős érvnek számít annak a jelentősen alacsonyabb költsége, hogy valaki elhagyja egy autonóm terület fennhatóságát azáltal, hogy az ország egyik részéből a másikba költözik (miközben megőrzi állampolgárságát).

### ***A határvonalak megvonása***

Míg a személyes autonómia megkönnyíti egy nem-területi fennhatóság elhagyását, annak szükségessége, hogy valaki kinyilvánítsa nemzeti identitását, bizonyos nemkívánatos következményekkel jár. Ami önkéntes ebben az esetben, az a választási szabadság a hovatartozások megadott listájából, de az egyéni nyilatkozat előírása és az alternatív lehetőségek kizárása a TA erőszakos és anti-liberális vonása.

A személyes nyilatkozatokat nemcsak statisztikai célokra használják, hanem az olyan nemzeti közösségekben való tagság meghatározására, amelyek politikai autonómiát élveznek, és amelyeket a szélesebb politikai közösség alkotó elemének tekintenek. A konzociális demokráciákban, ahol a hangsúly inkább a hatalommegosztáson van, mintsem az autonóm szegmensek önkormányzatán, az arányos képviselői elvű választási rendszerek egyszerű mechanizmust biztosítanak a közösségek önmeghatározására.<sup>40</sup> A politikai pártok számára a törvényhozásban biztosított helyek száma mutatja az általuk képviselt szegmens relatív nagyságát. A választói elkötelezettségek szintén hozzájárulhatnak e szegmensek képviselőinek meghatározásához a koalíciós kormányokban, és a közforrások és közszolgáltatások pozícióinak el-

osztásában. Mihelyt azonban ezek a szegmensek az önkormányzás politikai hatásköreit gyakorolják, a határvonalak választási preferenciák általi közvetett megállapítása már nem elégséges. Akkor már regisztrálni kell az egyéni elkötelezettséget is.

Ez először is azt jelenti, hogy a lehetséges elkötelezettségek listájának elég rövidnek és korlátozottnak kell lennie. Azokat a bevándorlókat és más személyeket, akik úgy kívánják meghatározni nemzeti hovatartozásukat, hogy „a fentiek közül egyik sem”, vagy egyáltalán nem számolják, vagy olyan csoporthoz sorolják őket, amit nem választottak. Másodsor, és ez fontosabb, a többes identitást nem lehet feltüntetni. A politikai autonómia és a föderációt alkotó közösségek szövetségi szintű képvisellete megköveteli, hogy a fennhatóságuk ne fedje át egymást. Ha a perszonális autonómia célja csak a nemzeti identitások felmérése lenne, akkor a vegyes származású személyeknek és azoknak, akik már félig asszimilálódtak egy olyan csoportba, amely különbözik attól, amelyikbe születtek, lehetőségük lenne arra, hogy egynél több rubrikát jelöljenek meg. Azonban a dolog lényege egy olyan politikai közösség határainak megvonása, amely kizárólagos jogokat és kötelességeket ír elő tagjai számára. Ha egy személyt kétszer vennének számba két különböző kulturális fennhatóság alatt, akkor kétszer fizetne adót, és kétszeresen számítana a szava a szövetségi kamarába történő képviselő választásokon is. Harmadszor, ugyanebből az okból kifolyólag, a nyilatkozat nem lehet névtelen egy teljesen kifejlesztett KA sémában. A szövetségi intézményekben fenntartott helyek elosztása vagy a szövetségi pénzek újraelosztása végett elegendő lenne egy nemzetiségre irányuló kérdés feltüntetése egy anonim népszámlálási kérdőívben annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani a nemzeti közösségek relatív nagyságát. De a politikai autonómiához társított hatáskörök gyakorlása érdekében a nemzeti hatóságoknak szükséges azonosítani a polgáraikat. A nemzetiségi nyilvántartásnak ezért hasonlóan kell működnie, mint a adófizetők vagy választók jegyzékének vagy mint azoknak a hírhedt belső útleveleknek a Szovjetunióban, amelyek tartalmaztak egy nemzeti identitás-nyilatkozatot.<sup>41</sup>

Ezek a jellegzetességek nagyon különbözővé teszik a nemzeti közösségeket a polgári társadalom önkéntes egyesületeitől. Egy polgári társadalomban a szabadság nemcsak azt a szabadságot jelenti, hogy elhagyhatók bármilyen olyan egyesületet, amelynek tagja vagyok, hanem azoknak az egyesületeknek a nyitott listáján is múlik, amelyekhez csatlakozhatom, vagy amelyek létrehozását kezdeményezhetem, a szabadságomon, hogy kombináljak többféle tagságot<sup>42</sup> és az ahhoz való jogomon, hogy biztosítsam hovatartozásom anonim voltát. Ez még nem dönti el azt a kérdést, hogy a TA liberálisabb rezsim-e. Ha a TA fennhatóságait területi egyesületeknek tekintjük, ugyanazok a megkötések alkalmazandók: a polgárok nem társulhatnak szabadon, hogy egy új tartományt hozzanak létre, nincs többes szavazatuk több tartományban és a helyi adóhatóságok nyilvántartják őket. Ezért nem az a TA mellett szóló érv, hogy az ilyen politikai határvonalak, mint olyanok anti-liberálisak

– nem azok, mivel a politikai önkormányzat meglehetősen merev határokat követel a fennhatóságoknak. A lényeg az, hogy a TA összpontosítása a *területi* fennhatóságra lehetővé teszi, hogy a nemzeti közösségek határai inkább a polgári társadalom egyesületeinek határaihoz váljanak hasonlóvá, míg a KA összpontosítása a *tagok* fölötti fennhatóságra annyira merevvé teszi ezeket a nemzeti határokat, mint amilyenek a területi fennhatóságok határai.

A KA-val szemben a TA-nak nincs szüksége arra, hogy minden egyént egy bizonyos nemzeti közösséghez tartozóként minősítsen. A fennhatóság elsősorban területi és csak annyiban nemzeti, amennyiben a határait úgy állapítják meg, hogy azok stabil többségeket eredményezzenek meghatározott közösségek számára. Ezért a csoport hovatartozásokat nem kell egyénileg regisztrálni. Semmi másra nincs szükség, mint a csoportok közötti számbeli arányok durva becslésére. Ha vitatott maga a pluralitás vagy az a kérdés, hogy melyik csoport van többségben, egy anonim népszámlálás (lehetőséggel a többes hovatartozás, a hovatartozás nélküliség vagy más hovatartozások megjelölésére) általában elrendezi a kérdést. Még ha a TA ki is egészül a tartományon belüli speciális képviselőket biztosító kisebbségi jogokkal, egy ilyen statisztikai bázis elegendő a releváns részesedés kiszámításához.

### ***Plurális politikai kultúra***

A TA lehetővé teszi, hogy az adott közösség területileg kötött történelmi és nyelvi politikai kultúráját összehozzuk az egyének jogával, hogy azonosuljanak, vagy akár elforduljanak a szóban forgó nemzeti kultúrától. Sőt, liberális többnemzetiségű föderációkban ily módon lehetőség van a nemzeti közösségen belüli viták lebonyolítására, ami végül is az adott területi egység politikai kultúráját diverzifikálja. Míg a KA rendszerint a civil társadalmat nemzeti blokkokra osztja, addig a TA esetében nagyobb az esély arra, hogy a civil társadalom sokszínűsége a nemzeti közösségekben is tükröződik majd.

Egy nemzeti közösség politikai kultúráját az adott közösség elitje nagymértékben befolyásolja, sőt meghatározza. Hogy egy nemzeti közösség nyitott és plurális vagy bezárkózó és monolitikus, és hogy melyik tendenciák érvényesülnek hosszú távon, részben az elitek erejétől és presztízsétől is függ. A KA rendszerében ez az erő elsődlegesen a kisebbségi közösség számbeli nagyságától és a közösség tagjainak nemzeti kötődésének intenzitásától függ. A közösség vezetői nullaösszegű játékot játszanak a kisebbségi egyének hűségéért. A kisebbségi elitek számára igen nagy a veszély, hogy közösségük tagjai beolvadnak a többségbe. Ilyen körülmények között, szinte szükségszerű, hogy az elit védekező stratégiákat alkalmaz majd, és arra összpontosít, hogy megakadályozza a kisebbségi egyéneket az asszimilációtól. Kiindulva abból, hogy az egyéni autonómia kizárja a politikai nyomás és korrupció eshetőségét, a közösség vezetői mást nem tehetnek, hogy elhitetik a közösség tagjai-

val, hogy a közösséghez tartozás nem lehet egyéni döntés tárgya. Ebben az esetben a nemzeti identitás kérdése radikalizálódik. Ebben az esetben az a nézet dominál, miszerint a nemzet közös származásból jövő vérségi közösség. Ez a meggyőződés egy olyan ördögi kör, amelyből nincs kiút. A másik megoldás szerint, a nemzeti hovatartozás kinyilvánítása morális kötelesség, és így a közösség elhagyása hazaárulásnak számít. E két gondolatsor egyszeri alkalmazása ugyan logikailag inkohereus, de a nacionalista ideológiák gyakran használják őket legitímálásuk során. A KA rendszerében az elítéltek uralják az oktatási és kulturális intézményrendszert, és ez lehetővé teszi számukra a két fenti gondolatmenet monopolizálását a közösségen belül. Ennek fényében megállapíthatjuk, hogy a KA rákényszeríti a kisebbségek vezetőit, hogy azonosítsák és kiszorítsák azokat az egyéneket, akik nem fogadják el az általuk képviselt értékrendszert, így tulajdonképpen megszüntetik a pluralizmust a közösségen belül. A kulturális közösség ebben a keretrendszerben nem képes megerősödni és továbbfejlődni.

A TA rendszere csak a területileg stabil struktúrában képes jobb lehetőséget nyújtani a sokszínűség fennmaradásához. Ha az autonómia és az állam határai és az ott élő nemzeti csoportok arányai gyakran változnak, akkor a kisebbségi közösségek ellenállásképpen közösségeik elkülönülésének megerősítését szorgalmazzák majd. Amikor az autonómiát támadják a nemzeti egység védelmének leple alatt, akkor a pluralizmust támadják valójában. Ha azonban a TA alapjai erősnek tűnnek, a nemzeti kisebbség vezetői sokkal fogékonyabbak egy nyitottabb és befogadóbb nemzeti identitás propagálása iránt. A TA nemcsak megakadályozza, hogy ezek az autonómiák elnyomják és asszimilálják a belső kisebbségeket, hanem a föderális állampolgárság garanciái alatt arra is törekednek, hogy integrálják ezeket a belső kisebbségeket saját rendszerükbe. Míg a KA rendszere arra vezeti a kisebbségi közösségeket, hogy kizárólag külső nemzettársaik lojalitását keressék, addig a TA megoldás a belső kisebbségek integrálását, és így az adott kisebbségi közösség belső kohéziójának megerősítését segíti elő. Az előbbi a nemzet etnikai felfogását, az utóbbi a polgári-pluralista nemzetfelfogást propagálja.<sup>43</sup>

## **Kisebbség-állam kapcsolatok**

Bevezetőmben azt állítottam, hogy a területi integritás a liberális állam alapfeltétele. Ennek értelmében, az autonómia két formáját nemcsak a csoportok közötti és csoportokon belüli viszonyok szempontjából érdemes vizsgálni, hanem az állam stabilitása és a szecesszió elkerülésének szempontjából is. Ez három kérdésre bontható le:

Hogyan korlátozza a KA és a TA a hatalommegosztást a központi kormányzat és a föderális egységek között?

Milyen képviseléssel rendelkeznek majd az alkotmányos egységek a föderális kormányban?

A kulturális regionális különbségek megléte esetében elkerülhető-e a területi különbözőségek esetében fellépő elszakadási veszély?

### ***Hatalommegosztás***

Karl Renner és Otto Bauer szerint a KA eszköz lehet a nemzeti konfliktusok kezelésére, mivel a hatalmi szférák szétválasztásával az eltérő érdekeket úgy lehetne kezelni, hogy azok egymással nem kerüljenek kölcsönhatásba. Szerintük az instabilitás és konfliktus fő oka a többnemzetiségű államokban az volt, hogy nem választották szét a nemzeti közösségek kulturális érdekeit az állampolgárok osztály- és államérdekeiktől.<sup>44</sup> Ha a nemzet kulturális érdekeit kielégítik a nem területi autonómia eszközével, akkor a parlamentekben az osztály és államérdek által vezérelt pártok a többség által stabilizálhatják a többnemzetiségű államot. Alkotmányjogászként Rennert az is nagyon foglalkoztatta, hogyan állnak egymással összhangban a különböző nemzeti érdekek és az állam érdeke. Tervei szerint a nemzeti autonómiák intézményeit a föderális állam struktúráitól elválasztották volna.<sup>45</sup> Ez az intézményes érdekszétválasztás együtt járt volna a kompetenciák funkcionális szeparálásával. A legfontosabb ügy talán az volt, hogy az oktatás teljesen átkerült volna a nemzeti autonómiák hatáskörébe.<sup>46</sup> Az efféle alkotmányos megoldás azon az elképzelésen alapszik, miszerint a nemzeti érdekek legfőképpen az önálló kulturális közösség fenntartásán és reprodukálásához kötődnek; és a politikai autonómia csak addig fontos, amíg elérik ezeket a célokat. Ha azonban a nemzeti aspirációk mozgósító erejüket az önrendelkezés dogmájából merítik és céljuk kielégítésére csak a független államiságuk képes, akkor a KA eszközrendszere nem képes kielégíteni a nemzeti kisebbségeket. Ehhez még azt is hozzáadhatjuk, hogy olyan esetekben a KA nem képes még a kulturális reprodukció biztosítására sem, amikor a kisebbségi kultúrának erős területi kötődése van.

Még ha a KA megoldaná a nemzeti közösségek kulturális problémáit, nem oldaná meg a kisebbségek más jellegű sérelmeit; a munkahelyi és munkaerő piaci diszkriminációt, a rendőrségi brutalitást és bírói részlehajlást. Az ilyen sérelmek kezelése és elkerülése olyan területi és gazdasági jellegű jogosítványokat igényel, amelyeket nem lehet a KA rendszerbe beépíteni. Néhány ilyen sérelmet lehet kezelni állami szintű diszkrimináció-ellenes törvénykezéssel; azonban itt is komoly problémák léteznek, hiszen hiába kompatibilis a KA a föderális államberendezkedéssel, ha azt igen nehéz, szinte lehetetlen összekombinálni az általános antidiszkriminációs törvényekkel. A diszkrimináció-ellenes törvények és a KA kombinálása ellentmond a politika és kultúra szétválasztásának elvével, amit éppen az ausztromarxisták javasoltak. Sőt vannak olyan ügyek, például a kisebbségi régiók gazdasági diszkriminációja, amelyeket csak a TA és a föderális megoldások kombinálásával lehet megoldani.

Míg a KA-rendszer a kompetenciák világos szétválasztását igényli, addig a területi föderalizmusban sokszor a föderális és regionális kompetenciák egybeeshetnek, és nem lehet őket világosan szétválasztani. Két alapvető föderális megoldás létezik, a duális és kooperatív föderalizmus; az elsöre az Egyesült Államok, a másodikra az NSZK a példa. A dualista föderalizmusban párhuzamos struktúrák léteznek, sokszor ugyanazt a feladatot végezve mind a regionális mind a föderális szinten, míg a kooperatív föderalizmusban a különböző szintek intézményei közösen végzik feladatukat, és egyeztetik hosszú távú terveiket.<sup>47</sup> A dualista föderalizmust sokszor kritizálják azzal, hogy nem elég hatékony a feladatok megkettőződése miatt, míg a kooperatív föderalizmus sokszor nem átlátható és a felelősség kérdése sem mindig megoldott. Mindkét megoldásnál azonban figyelembe kell venni azt az előnyt, hogy a vertikális hatalommegosztás könnyen átalakul a gyakorlat során. Ez a bizonyos mértékű rugalmasság lehetőséget ad arra, hogy a más jellegű problémákra eltérő gyakorlati válaszokat adjanak a különböző föderális államalakulatokban, olyanokat, amelyek teljes mértékben alkalmazkodnak a helyi viszonyokhoz. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a többnemzetiségű föderációkban nincsenek olyan általános szabályok, hogy melyik kompetenciát kapja meg a föderális és melyiket a helyi kormányzat. Vannak olyan föderális államalakulatok, amelyekben még a kül- és migrációpolitikát is a regionális szint hatáskörébe utalták.<sup>48</sup> Az egymást átfedő kompetenciák rendszere azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségeknek nincs önálló joguk arra, hogy önálló kulturális és oktatási politikát folytassanak, így ezeket egyeztetniük kell a központi kormányzattal. Ezzel egy időben, a központi kormányzatnak meg kell osztania általános végrehajtói hatalmát a regionális kormányzatokkal, amelyeket sok esetben a nemzeti kisebbségek pártjai vezetnek. Az ilyen flexibilis hatalommegosztás három szempontból is hasznos a többnemzetiségű föderációk számára. Először, – különösen a kooperatív föderalizmusban – igen jó hatással vannak a kisebbségek integrációjára. Másodsor, a TA rendszerében egy sor olyan kompetencia van a kisebbség kezében, amellyel képesek orvosolni rengeteg nem oktatási és kulturális kérdést (szociális, gazdasági ügyek stb.). Harmadszor a TA teljesen összhangban van a föderális szintű antidiszkriminációs törvénykezéssel, amelyeket főleg az autonómiával nem rendelkező csoportok védelmére hoznak. Az ontariói frankofónok védelme teljesen összhangban van a québec-i autonómiával, hiszen a regionális önkormányzat törvényhozása nem terjed ki Ontarióra.

### ***Részvétel a föderális kormányzásban***

A föderális megoldásokban az autonómiák képviselői helyet kapnak a központi kormányzatban is. Ez szükséges része a föderális berendezkedésnek, hiszen a központi kormányzatban való részvétellel az autonóm közösségek magukénak érzik a föderális állam ügyeit, így érdekeltek lesznek annak sikerességében. Sokszor gazdasági

vagy biztonsági okok, máskor kulturális vagy munkaerő-piaci okok is hozzájárulnak a föderális államok sikerességéhez. Például aránytalanul magas volt 1945 után a frankofón miniszterelnökök száma a föderális Kanadában. A teljes függetlenség valószínűleg nem adna sok új jogkört a québec-i lakosságnak, míg a tartományon kívüli francia anyanyelvűek jogai a föderációban valószínűleg sokkal jobban védve vannak, mint egy Québec nélküli Kanadában. Már korábban felvázoltuk, hogy milyen mértékben káros olyan föderációt építeni, ahol a kisebbségi régiók kisebb hatalmat kapnak a föderális kormányzatban, hiszen ez esetben komoly integrációs problémák léphetnek fel. Ebben a logikában még veszélyesebb a KA-rendszer, hiszen az alacsony szintű képviselet keveredik a gyöngébb autonóm jogokkal.

A mérsékelt nacionalistáknak felajánlott komoly föderális állások igen sokszor hatékony stratégiának bizonyultak a nemzeti konfliktusok lecsillapítására.<sup>49</sup> A KA-t azonban két okból nehezen lehet kombinálni a föderális berendezkedéssel. Először is a két megoldás logikája intézményi szempontból különböző, a kulturális önkormányzat nem területi jellegű, míg a föderáció éppen a hatalom területi megosztásán alapszik. Másodszor, míg a kulturális autonómiában a hatásköröket elkülönítik, addig a föderációban megosztják. Elméletileg nem lehetetlen a nem területi alapú közösségeknek jogköröket adni a területi hatalommegosztás rendszerében. A konszociáció rendszerében ezt meg lehet valósítani. Az igazi nehézség akkor lép fel, amikor erős kulturális autonómiát akarunk felruházni jogokkal a föderációban. Ez a probléma a Renner által felvázolt rendszerrel is.<sup>50</sup> Képzeljünk el például egy olyan államot, ahol a második kamarát a nemzeti közösségek képviselői alkotják és igen jelentős törvényhozó hatalommal is bírnak. A területi föderációkban a 'fékek és ellensúlyok' (*checks and balances*) két kamarás rendszerében nem keletkezik patt-helyzet, ha a közös érdekek mentén kialakulnak a megfelelő pártszövetségek. De milyen koalíció jönne létre az előbbi rendszerben, ahol a második kamara nemzeti érdekei ütköznének az első kamara állam és osztályérdekeivel. Hogy jöhetne létre az ilyen szituációban a konszociációhoz nélkülözhetetlen elit konszenzus?

### ***Területi elkülönülés***

Az eddigi érvelés azonban nem válaszolta meg alapvetően azt az érvet, miszerint a devolúció csak egy állomás a szecesszió felé vezető úton.<sup>51</sup> Sokaknak úgy tűnik, hogy a TA megkönnyíti az elszakadást azzal, hogy elkülönült területi bázist ad a kisebbségi csoportoknak és elősegíti a kisebbségi eliteket abban, hogy felvázolják az elszakadás programját.

A TA először is olyan belső határokat hoz létre, amelyeket igen könnyű államhatárokká átalakítani. Nem szükséges új határokat létrehozni, vagy más határokat elmozdítani, csak az adott terület nemzetközi jogi státusát kell megváltoztatni. Így könnyebb az elszakadás tényét népszavazással megerősíteni. Az ilyen esetben meg-

szervezendő népszavazás sok kritikusa megfogalmazta már, hogy igen fontos kijelölni a referendum területi hatályát, és azokat a módszereket, ahogy a szavazatokat újraszámolják.<sup>52</sup> A népszavazás területi hatályának pontos meghatározása pedig sokszor előrevetíti a végeredményt is. A TA a kisebbségek javára szabályozza a kérdést, hiszen az autonómián belül a kisebbség helyi többséget alkot. A radikális nacionalistáknak csak ezt a helyi többséget kell mobilizálniuk, hogy elérjék elszakadási többségüket.

Másodszor, a TA gyengíti a szecesszió ellen felhozható érveket. Ha egy regionális kormányzat él a jogköreivel és hatékonyan és demokratikusan kormányoz, akkor igen nehéz érveket felhozni az új állam létrehozása ellen. A kisebbségi elitek számára így az a legjobb stratégia, ha a regionális kormányzást sikeresen viszik végig, és maximálisan kihasználják jogköreiket, majd ennek fényében törekednek a függetlenségre. Az ilyen politikai folyamatok a föderáció meggyöngyüléséhez vezethetnek, ahol végül a többség jobbnak látja majd megszabadulni a 'bajkeverőktől'.

Harmadszor, az autonómia megnövelheti a kisebbségi vezetők étvágyát, mivel amíg csak az autonómiát vezetik, kis hálnak számítanak a nagy föderális akváriumban, ha azonban elérik a függetlenséget, ott nagy hálnak számítanak majd a kis akváriumban. Ezzel a hatással magyarázza Donald Horowitz a nemzeti mozgalmak radikalizálódását.<sup>53</sup>

A fenti három indok miatt, tehát nem szűnik meg a szecesszió veszélye a területi autonómia megadásával.<sup>54</sup> Amint az elszakadás reális politikai alternatívaként megjelenik, mindig lesznek olyan erők, amelyek kijátsszák majd e kártyát. Ha ezt békés eszközökkel teszik, akkor nem lehet őket kizárni a demokratikus küzdőtérről. Nem lenne jobb, ha csak a KA-t alkalmaznánk megszabadulván a TA-megoldástól, amely magában hordozza a szecesszió lehetőségét?

Az első válasz az lehet, hogy téves az a nézet, amely a területi integritást csak az adott állam politikai érdekének tekinti, és elfelejtkezik az igazságosság elvéről. Még ha igaz is, hogy a TA által nyújtott intézményi keretek nem garantálják biztosan, hogy a kisebbség tiszteletben fogja tartani a területi integritás elvét a többnemzetiségű államokban, ez elvárható tőlük. Will Kymlicka és mások már nagyszerűen bizonyították, hogy az autonómia megadása mögött többnek kell lennie, mint az állam önérdékének és politikai racionalitásnak, annak az igazságosság kritériumából is kell merítenie. Kymlicka azonban, úgy tűnik, hogy visszavonul, amikor ahhoz a ponthoz ér, amikor ki kell mondani: a kisebbségek jogainak biztosítása esetén az adott állam az igazságosság kritériumai alapján jogosult területi épségének garantálására.<sup>55</sup> Míg a liberális demokráciáknak el kell fogadniuk a békés elszakadási agitációt, addig nem kell megadni a jogot a kisebbségeknek az aktuális szecesszióra. Ez a tétel persze nem oldja meg azt a kérdést, hogy hogyan kell kezelni a függetlenségi mozgalmakat, de fogódzókat ad arra, hogy miért nem fogadja el a nemzetközi jog és a multinacionális államok alkotmánya az egyoldalú elszakadás tényét.



A második érv az, hogy a TA nem foglalja inherensen magában az elszakadás ideológiáját, az nagyban függ az adott helyzet nemzeti identitásaitól. Olyan esetben, ha a többség-kisebbség viszonya nullaösszegű játék és ez kivetődik az adott régióra is, nagyobb az elszakadás veszélye. Igazából nem a terület nagysága számít, hanem az ahhoz képzelt hatalom és annak stabilitása. A nullaösszegű játék-szcenárió csak akkor történik meg, ha a területiséget a szuverenitás abszolút alapjának tekintjük. A földgolyó egymást kiegészítő területi államokra van felosztva. A területiségen alapuló szuverenitásnak azonban több szintje van. A föderális államokban azonban, ha régiók és autonómiák elégedettek az állammal, a szuverenitást megosztják és a területiség pozitív összegű játékként jelenik meg, miközben egy nagy területet kormányoznak demokratikusan.

Ezért nem merül fel a szecesszió, mint reális alternatíva az olyan államokban, mint az Egyesült Államok vagy Németország, pedig a régióknak itt sincs kevesebb kompetenciája, mint például Kanadában, Spanyolországban vagy éppen Belgiumban. A többnemzetiségű föderációkat azonban az erős kisebbségi jelenlét destabilizálhatja. A nacionalisták szerint a nemzet nemcsak önkormányzó, hanem zárt közösség is, amely nem esik egybe más közösségekkel. Ebből az is következik, hogy számukra a nemzeti konfliktus nemcsak nullaösszegű játék, hanem a 'győztes mindent visz' elvet is elfogadják. A nacionalisták számára a haza szent és oszthatatlan.<sup>56</sup> A kompromisszum vagy a részmegoldás sok esetben csak vereség után elfogadható a nacionalista elit számára. Az egyén szintjén is kevés lehetőség van a manőverezésre. A nemzeti tudat ilyen esetekben bináris jellegű, azaz vagy a nemzet része az egyén vagy idegen, ha nem része a nemzetnek, akkor sohasem lehet az. Ez egészen másképpen van a föderális államokban, ahol sokkal nagyobb a mobilitás a közösségek között, és az egyének két állampolgársági kötődéssel bírnak, egyrészt a regionális, másrészt a központi kormányzat irányában.

A többnemzetiségű föderációk sorsa nagymértékben függ attól, hogy képes-e a föderális állampolgárság reális alternatívát nyújtani a nacionalista felfogás ellenében. A fentiekben azt próbáltam bizonyítani, hogy a TA a polgári, míg a KA az etnikai nemzettudat kialakulását segíti elő. Az etnikai nacionalizmus és föderációs állampolgárság eszméje kölcsönösen kizárják egymást; csak akkor létezhetnek egyszerre, ha az államot elválasztják a nemzettől, ez azonban csak igen korlátozott autonómiát engedélyez. A polgári jellegű nemzettudat viszont szinte teljesen kompatibilis a föderális kormányzással. A polgári alapú kisebbségi nemzettudat teljesen összhangba hozható a nemzeti identitás felsőbbrendűségének hangoztatásával; sőt sokszor nem idegen tőle a függetlenség követelése sem. Tehát nem elegendő, ha csak szimplán átalakítjuk az etnikai nacionalizmust polgárivá. A többnemzetiségű föderációk hosszú távú jövője csak akkor biztosított, ha a kisebbségi egyének a föderális állampolgárság eszméjét beépítik nemzeti kötődésükbe. Arra nincs szükség, hogy állampolgárságukat fontosabbnak tartásuk nemzeti identitásuknál, viszont azt

el kell fogadniuk: a kettő ötvözésével stabilabb lehet mind saját nemzeti közösségük, mind a fogadó állam szerkezete. Ily módon, a kisebbségi közösségek szinte magától értetődő módon választják a föderális megoldásokat az elszakadás helyett.

Ez a cél megvalósíthatónak tűnik. Elfogadva azt, hogy az adott többnemzetiségű föderáció biztosítja az autonómiát a kisebbségeknek, akkor azt feltételezhetjük: a kisebbségeknek több a veszteni valójuk az elszakadással, mint a bennmaradással. Az előfordulhat, hogy kisebbségi vezetők szeretnének „nagyobb halak lenni a kis akváriumban” de ez nem éri meg a kisebbségi egyének számára. Az ilyen jellegű politikai környezetben adott a lehetőség, hogy a mérsékelt nacionalista vezetők komoly választási sikereket érhetnek el a radikálisok kárára. Az is előfordult, hogy a radikálisok nyerték meg a választásokat, de nem támogatták a függetlenséget a népszavazáson, mivel azt csak a központi kormányzat zsarolására használták fel. Pontosan ez történt az 1980-as és 1995-ös québec-i népszavazáson. Előfordul az is, hogy az elitek döntenek az elszakadásról a választók megkérdezése nélkül. Ez történt Csehszlovákia felbomlásakor 1992-ben, amikor is Václav Klaus és Vladimír Meciar népszavazás nélkül írták alá az új államszerződéseket, amelyeket később csak a parlamentek ratifikáltak.<sup>57</sup>

A föderális államok nagyobb piaca által nyújtott gazdasági előnyök sokszor nem elég jelentősek a föderáció egybetartásához; főleg akkor, amikor a szupranacionális gazdasági csoportosulások, mint a NAFTA és az EU, sokkal jobb gazdasági körülményeket nyújtanak. Az intézményi előnyök mellett el kell érni, hogy a föderális állampolgárság hozzájáruljon az emberek identitásának stabilizálásához is. Fontos, hogy mind a kisebbség mind a többség megértse: a föderális megoldásban érvényesül önkormányzatuk, és részei lesznek ezzel egy időben egy nagyobb politikai közösségnek is, amely a többnemzetiségű államhoz kapcsolódik. Ahhoz, hogy ezt elérjük, nem szükséges a föderáció egy kizárólagos definíciójával dolgozni. A kisebbségek számára a föderáció nem más, mint önkormányzó nemzetek történelmi kiegyezése a társ-nemzetiesítés érdekében, míg a többség számára azt jelenti, hogy államuk bizonyos engedményeket adott a területükön élő nemzetiségek javára.<sup>58</sup> A kanadai, spanyol<sup>59</sup> és brit példák alapján kijelenthető, hogy a fenti eltérő értelmezések miatt igen nehéz végső megoldást találni a kisebbségek önrendelkezése ügyében. Ha azonban mind a kisebbség mind a többség nemzeti identitásával összhangban van a föderálisan megosztott hatalom elve, akkor nincs okunk a pesszimizmusra, még akkor sem, ha ezek valójában végtelen vitákhoz vezetnek.

### ***További érvek a kulturális autonómia mellett***

Az eddigiekben azt állítottam, hogy a TA rendszer az egyéni jogok, a kisebbségek integrációja és az igazságosság szempontjából is jobb megoldás, mint a KA. A felvázolt érveim alapján nyilvánvaló, hogy nem érdemes sehol sem megváltoztatni a

már működő TA rendszereket, sőt az új megoldásoknál előnyben kell részesíteni a politikai autonómiát. A következőkben azonban ismertetek néhány esetet, ahol a KA-t alkalmazták.

### *Szórvány kulturális autonómia*

A legtöbb ma is érvényben lévő kulturális autonómiát szórvány KA-nak tekinthetjük. Ezek közé tartozik az orosz, a magyar és észt kisebbségi törvény. Ezek olyan népcsoportokra vonatkoznak, amelyek szétszórtaan élnek és nem tekintik őket társ-nemzetnek, csak kulturális-nyelvi kisebbségnek az adott országban. A KA-rendszer ebben az esetben nem más, mint a szabad társulás jogának kombinálása a történelmi kisebbségek közéleti elismerésével. Ezekben az esetekben csak akkor van önkormányzati joga a kisebbségeknek, ha azt települési önkormányzatokon keresztül gyakorolják, azaz a kisebbségek helyi többségük révén gyakorolják a hatalmat. A kisebbségek által alapított nemzeti tanácsok csak konzultatív hatalommal bírnak, és tulajdonképpen a kisebbségek lobbi szervezetei a kormányzat irányában.<sup>60</sup> A liberális szempontból ez a rendszer teljesen elfogadható, feltéve, hogy nem akadályozza az egyéneket az állampolgári egyenlőségük gyakorlásában.

### *Kiegészítő kulturális autonómia*

A KA bizonyos elemeit kombinálják a TA-val olyan területeken, amelyek többnemzetiségűek. Amikor 1972-ben Dél-Tirol megkapta az autonómiát, két nagy problémát kellett megoldani, egyrészt ki kellett küszöbölni az olasz anyanyelvűek aránytalan dominanciáját a közigazgatásban, másrészt fenn kellett tartani a non-diszkrimináció elvét a helyi olasz kisebbséggel kapcsolatban. Az itt alkalmazott megoldás az ún. „etnikai arányosság” volt, amelyet felhasználtak a közigazgatástól az oktatásig. A kötelezően bevallandó nemzeti-nyelvi kötődés alapján, 3 külön oktatási rendszert (német, olasz, ladin) hoztak létre.

Hasonló problémák akadtak Brüsszelben is, amikor 1993-ban Belgium föderális állammá vált. Történelmileg a város flamand volt, de Belgium függetlensége óta mindig franciaajkúak kormányozták a várost. Ma a város nagy részben francia nyelvű. Az egyensúly megőrzése érdekében Brüsszelt külön kétnyelvű közigazgatási egységként határozták meg. A történelmi előzményeket és a demográfiai változásokat figyelembe véve azonban a flamand közösség erősebb biztosítékokat kért, ami egy igen bonyolult – területi egységek és nyelvi közösségek – föderális rendszer kiépüléséhez vezetett. A flamandoknak és a vallonoknak kizárólagos hatalmuk van a saját területükön, míg Brüsszelben mindkét közösség gyakorolhatja jogait. A regionális választásokon Brüsszelben a jelölteknek be kell vallaniuk saját nyelvi kötődésüket, ami alapján majd elfoglalják helyüket a vallon, illetve flamand parlamentben. A két parlament közös ülése jelenti a föderális parlament szintjét.<sup>61</sup> A nyelvi diszkrimináció elkerülése érdekében 1961 óta a népszámlálásokon nem kérdeznak rá az anya-

nyelvre, illetve nemzeti kötődésre (a valóságban folyamatosan nő a frankofónok száma). Tisztán adminisztratív okok miatt nem lehet azonban teljesen elkerülni az identitásválasztást, hiszen a személyi igazolványok kiválasztásakor az állampolgároknak dönteniük kell, hogy vajon hollandul vagy franciául kéri az okmányokat.<sup>62</sup>

Dél-Tirolban és Brüsszelben nem területi jellegű megoldások elsősorban a politikai képviseletre, és a közigazgatás nyelvi viszonyaira vonatkoznak, és nem érintik a tartományi kormányok jogköreit. Ennek ellenére az itt alkalmazott KA elemek rámutatnak a megoldás nem liberális voltára; főleg a kötelező identitásválasztás és elkülönülés nehezíti meg a politikai integrációt. Ezt a két esetet vizsgálva, úgy tűnik, hogy különleges indok kellett arra, hogy használják a KA-t. A svájci kantonok példáján látva kijelenthető, létre lehet hozni területi autonómiát többnyelvű régiókban anélkül, hogy a lakosságot külön nyelvi csoportokra osztanánk. A változó demográfiai arányok és a történelmi ellenségeskedések miatt ezeket a módszereket nem lehetett alkalmazni Dél-Tirolban illetve Brüsszelben. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kiegészítő KA-t nem lehet alkotmányosan rögzíteni, és folyamatosan felül kell vizsgálni és újratárgyalni.

### *Átmeneti kulturális autonómia*

A TA integratív és liberális elemei stabil demokráciát és állandó belső és külső határokat feltételeznek. Ahol ezek a körülmények hiányoznak, ott valóban az elszakadás felé vezető út első eleme lehet a TA megadása. Ez visszavisz egyik kezdeti kérdéshez: vajon nem meggondolatlanság-e bevezetni a TA-t Közép- és Kelet Európa átmeneti viszonyai közé? A kommunista állam összeomlása Szovjetunióban, Jugoszláviában és Csehszlovákiában oda vezetett, hogy a korábbi formális autonómiák a függetlenség formájában elnyerték igazi önrendelkezésüket. Az új államok elitjei azt mondják, hogy mivel mi visszaéltünk a TA jogaival ezért ezt nem adjuk meg mostani kisebbségeinknek, mivel ők is maguk javukra fordítanák a TA-t. Ez persze morálisan kétértelműnek tűnik, de tény, hogy a TA megadása igen veszélyesnek tűnik a törékeny posztkommunista világban.

Vegyük például Macedónia példáját. A 25 százaléknyi albán lakosság a Szerbiával határos északi területeken koncentrálódik. A kisebbség néhány pártja részt vesz a központi kormányban, de a paramilitáris UCK – kiknek vezetőit azzal vádolják, hogy Nagy-Koszovóért, sőt Nagy-Albániáért harcolnak – gyakorolja több vidéken a hatalmat. Az albánok azt követelik, hogy társnemzetként kezeljék őket és ne etnikai kisebbségként. A macedónok viszont azt követelik, hogy az államot a macedónok nemzetállamaként határozzák meg. Sokáig azt kommunikálták, hogy még az olyan kulturális és oktatási követelések is, mint az albán nyelvű egyetem, veszélyeztette országuk területi integritását. 2001 augusztusában az EU különmegbízottjának, François Léotard segítségével véglegesítették az Ohridi Megállapodást, amelyet végül szeptember 6-án írtak alá. A dokumentum szövege szigorúan elutasítja a területi autonómia bármely formáját, és egybemossa azt a szecesszióval:

„Macedónia szuverenitását, területi épségét és egységes nemzetállam jellegét minden áron fenn kell tartani. Nem léteznek területiségen alapuló jó válaszok az etnikai kérdésekre.”<sup>63</sup>

Miközben az albánok képviselői elfogadták az egyezményt – ami különben komoly önkormányzati jogokat és politikai reprezentációt biztosít a kisebbségnek –, véleményem szerint a dokumentum alapjába véve hibás és komoly konfliktusforrás lehet hosszú távon. Lehet, hogy nem bölcs dolog bevezetni a TA-t a demokratikus átmenetekben, és az adott ország területi épsége is veszélybe kerülhet. A jogállamiság és a stabil közös állampolgárság megléte szinte alapfeltétel a TA bevezetésére. Annak hiánya azonban könnyen elvezethet az adott állam összeomlásáig. Juan Linznek igaza van, amikor azt állítja, hogy először kell stabilizálni a demokráciát és utána bevezetni a TA-t.<sup>64</sup> A többnemzetiségű államok stabilitása érdekében azonban sokszor érdemes először kiegyezni a fontos nemzeti csoportokkal. Ebben az esetben a jól végiggondolt TA az új állam stabilitásának záloga lehet.<sup>65</sup>

## Következtetések

1945 és 1989 között a nemzetiségi-kulturális autonómia ötletét jó mélyre eltemették. Két ok miatt azonban ezek a fogalmak ma népszerűbbek, mint valaha: egyrészt pragmatikus okokból ma már a világ domináns hatalmai is azt gondolják, hogy a KA rendszere stabilizálja a soknemzetiségű országokat és biztosítja területi épségüket, másrészt a területiség posztmodern elhalványulásával előtérbe kerültek a nem területi szuverenitáson alapuló kormányzati formák. Az első érvelés megpróbálja megvédeni az államok területi integritását a szecessziótól; míg a második fel akarja szabadítani a kultúrát az állami gyámkodástól. Mindkét megközelítés alapja az, hogy elválasztja az államot a nemzettől.<sup>66</sup>

Ez igen nemes kezdeményezés, de félreérti a probléma politikai lényegét. A nemzeti kisebbségek a politikai autonómiát önmagáért követelik, nem pedig kizárólag kulturális érdekeik miatt. A kisebbségek és nemzetállamok közötti konfliktus nem a kultúráról szól, hanem a politikai és területi hatalom újraosztásáról. A liberális demokráciák ebben a helyzetben nem állíthatják azt, hogy az állam az egyenlő jogokkal bíró állampolgárok közösségén alapuló oszthatatlan egység. A fő kérdés igazából az, hogy hogyan lehet a többnemzetiségű államokat úgy megszervezni, hogy a különböző nemzeti közösségek jogai ne sérüljenek, és mégis lehessen kormányozni ezeket a nagyobb egységeket. Itt kell döntenünk, hogy vajon a kulturális vagy politikai autonómia jobb megoldás ezekben az esetekben?

Első ránézésre úgy tűnik, hogy a KA jobb megoldás, mivel nem területi jellege révén el lehet kerülni a felesleges diszkriminációt a területileg koncentráltan és szétosztottan élő kisebbségek között; e mellett lehetőséget ad az egyéneknek a szabad identitásválasztásra és nem veszélyezteti a fogadó állam területi integritását sem.

Tüzetesebb vizsgálat után azonban a TA megoldás tűnik megalapozottabbnak. A liberális demokráciák az gondolhatnák, hogy a politikai határok stabilabbak, míg a kulturális törésvonalak átjárhatóbbak. Történelmi tapasztalat, hogy a demokratikus nemzetállamok stabilabbak, mint azok a birodalmak, amelyeknek határai állandóan változtak. A liberális demokráciákban virágzó civil társadalomban általánosan elfogadott a több önkéntes csoporthoz való tartozás és a szabad identitásválasztás. A puhább határokat azonban nem könnyű átalakítani, könnyebb meghozni a kompromisszumokat, amelyek a hatalom területi megosztására törekednek. Ebben az értelemben a belső közigazgatási határok egy föderációban stabilak, de átjárhatóak. A KA-val éppen az a baj, hogy megerősíti a nemzeti közösségek közti törésvonalakat. A közigazgatás egy egységes államban nem lehet megosztott. Itt igen nehéz a különböző nemzeti identitásokat megfogalmazni a központi állammal szemben. Ezzel ellentétben, a területi föderációkban, ahol léteznek kisebbségi önkormányzatok, sokkal könnyebb boldogulni az eltérő nemzeti identitások kérdésével. Ahogy azt már korábban is állítottuk, a területi föderációkban jóval könnyebb a kisebbségeknek azonosulni a nyitott politikai kultúra és polgári nemzettudat által fémjelzett értékrendszerrel.

A TA ellen a legfontosabb kritika az, hogy elősegíti az elszakadási kísérleteket. Ez a kritika nem elfogadható a liberális nacionalisták számára sem, akik a nemzeti-leg homogénebb államokért argumentálnak, sem a libertariánusok számára, akik a szecessziót szomorú, de legitim megoldásnak tartják a szabad közösségválasztás elvein alapján.<sup>68</sup> Mások szerint a szecesszió veszélyes, de szinte kikerülhetetlen a soknemzetiségű államokban.<sup>69</sup> Véleményem szerint komoly, normatív okok állnak a többnemzetiségű föderációk területi integritásának szentsége mellett,<sup>70</sup> ha azonban a kisebbségek lehetőségeket kapnak önkormányzatiságuk gyakorlására autonómia formájában, akkor morális kötelezettség számukra államuk szuverenitásának tiszteletben tartása. A területi autonómia támogatása argumentációmban természetesen nem jelenti azt, hogy a szórvány, kiegészítő és átmeneti kulturális autonómia nem alkalmazható bizonyos specifikus esetekben. Ezek azonban kivételként erősítik a szabályt, mivel 'semmilyen politikai közösség sorsát nem lehet rendezni a területiség kérdésének figyelmen kívül hagyásával'.\*

(A tanulmányt *Görömbei Sára* és *Grüber Károly* fordította.)

\* van Parijs 2000:243.

## Irodalom

- Agranoff, Robert (1994) Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain, in: Bertus de Villers (ed.) *Evaluating Federal Systems*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston, London: 61–89.
- Barry, Brian (2001) *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Polity, Cambridge.
- Bauböck, Rainer (1994) *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar, Aldershot.
- Bauböck, Rainer (2000a) Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation, in Will Kymlicka and Wayne Norman (eds.) *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2000: 366–394.
- Bauböck, Rainer (2000b) Why Secession is Not Like Divorce, in: Kjell Goldmann, Ulf Hannerz and Charles Westin (eds.) *Nationalism and Internationalism in the Post-Cold War Era*, UCL Press, London, 2000:216–243.
- Bauer, Otto (1907) *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, Ignaz Brand, Wien.
- Beran, Harry (1984) A Liberal Theory of Secession, *Political Studies*, vol. 32:21–31
- Beran, Harry (1998) A democratic theory of political self-determination for a new world order, in: Lehning, Percy (ed.) (1998) *Theories of Secession*, Routledge, London: 32–59.
- Bousetta, Hassan (2000) 'Institutional theories of immigrant ethnic mobilization: relevance and limitations', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, no.2:229–245.
- Buchanan, Allen (1997) Theories of Secession, *Philosophy and Public Affairs*, vol.26, No. 1: 31–61.
- Carens, Joseph H. (1994) Cultural Adaptation and Integration. Is Quebec a Model for Europe? in: Rainer Bauböck (ed.) *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot: 149–186.
- Coakely, John (1994) Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy, *International Political Science Review*, Vol. 15, No. 3: 297–314
- Codagnone, Christiano and Filippov, Vassily (2000) Equity, exit and national identity in a multinational federation: the 'multicultural constitutional patriotism' project in Russia, *Journal of Ethnic and Minority Studies*, vol. 26, no. 2, April: 263–288.
- Duncan, Peter (1999) Russia. Accommodating Ethnic Minorities, in: Don MacIvor (ed.) *The Politics of Multinational States*, Macmillan, Houndmills, UK: 63–83.
- Elazar, Daniel J. (1987) *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa and London.
- Fitzmaurice, John (1999) Belgium. A Laboratory of Federalism, in: Don MacIvor (ed.) *The Politics of Multinational States*, Macmillan, Houndmills, UK: 87–106.
- Friedrich, Carl (1968) *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York: Praeger.
- Gauthier, David (1994) Breaking Up: An Essay on Secession, *Canadian Journal of Philosophy*, vol. 24, no. 3: 357–372.
- Gibbons, John (1999) Spain. A Semi-Federal State?, in: Don MacIvor (ed.) *The Politics of Multinational States*, Macmillan, Houndmills, UK: 271–291.
- Guibernau, Montserrat (1999) *Nations Without States. Political Communities in a Global Age*, Polity Press, London.
- Goodin, Robert (1988), 'What is so special about our fellow countrymen?' *Ethics* no. 98, July: 663–686.
- Hannum, Hurst (1990) *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Hechter, Michael (2000) *Containing Nationalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Henderson, Karen (1999) Czechoslovakia. The Velvet Divorce, in: Don MacIvor (ed.) *The Politics of Multinational States*, Macmillan, Houndmills, UK: 107–133.

Horowitz, Donald L. (1997) Self-Determination: Politics, Philosophy, and Law, in: Will Kymlicka and Ian Shapiro (eds.) *Ethnicity and Group Rights*, NOMOS XXXIX, New York University Press, NY: 421–462.

Jackson, Vicky (2001) Citizenship and Federalism, in Alex Aleinikoff and Doug Klusmeyer (eds.) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, ed. by, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, forthcoming 2001.

Jacobs, Dirk (2000) Multinational and polyethnic politics entwined; minority representation in the region of Brussels-Capital, *Journal of Ethnic and Minority Studies*, vol. 26, no. 2, April: 289–304.

Jacobs, Dirk and Swyngedouw, Marc (2001) *Territorial and non-territorial federalism in Belgium*. The external factors of the new institutional reforms in Brussels. Institute of Political Sociology and Methodology paper, Katholieke Universiteit Brussel.

Jenning, Ivor (1956) *The Approach to Self-Government*, Cambridge University Press, Cambridge.

Keating, Michael (1996) *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Macmillan, London.

Kolstø, Pål (2001) Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies, in: Will Kymlicka and Magda Opalski (eds.) *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford: 200–219.

Krizsán, Andrea (2000) The Hungarian Minority Protection System: a flexible approach to the adjudication of ethnic claims, *Journal of Ethnic and Minority Studies*, vol. 26, no. 2, April: 247–262.

Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.

Kymlicka, Will (1998) *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Oxford University Press, Toronto, Oxford, New York.

Kymlicka, Will (2001) *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.

Laitin, David (1998) *Identity Formation: The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*, Cornell University Press, Ithaca, NY.

Laitin, David (2001) National Identities in the Emerging European State, in: Michael Keating and John MacGarry (eds.) *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford University Press, Oxford: 84–113.

Lapidoth, Ruth (1996) *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C.

Laponce, J. A. (1987) *Languages and their territory*, University of Toronto Press, Toronto

Levy, Jacob T. (2000) *The Multiculturalism of Fear*, Oxford University Press, Oxford.

Liebich, André (1995) Nations, States, Minorities: Why is Eastern Europe Different? *Dissent*, Summer 1995: 313–317

Lijphart, Arend (1977) *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven.

Lijphart, Arend (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven.

Lijphart, Arend (1995) Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems, in Will Kymlicka (ed.) *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press: Oxford: 275–287.

Linz, Juan J. (1997) ‘Democracy, Multinationalism, and Federalism’, Paper presented at the International Political Science Association Meeting in Seoul, August 1997.

Lukes, Stephen (1993) Five Fables about Human Rights, in Stephen Shute and Susan Hurley (eds.) *On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures*, Basic Books, New York: 19–40.

MacIver, Don (1999) Canada. The Politics of Deep Diversity, in: Don MacIver (ed.) *The Politics of Multinational States*, Macmillan, Houndsmills, UK: 237–270.

Magliana, Melissa (2000) *The Autonomous Province of South Tyrol. A Model of Self-Governance?* European Academy of Bozen/Bolzano, Bozen/Bolzano.



Mill, John Stuart (1972) Considerations On Representative Government, in: J. St. Mill: *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, ed. by H. B. Acton, Everyman's Library, London.

Miller, David (1995) *On Nationality*, Oxford University Press, Oxford.

Parekh, Bhikhu (2000) *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Macmillan, London.

Peeters, Patrick (1994) Federalism: A comparative perspective – Belgium transforms from a unitary to a federal state, in: Bertus de Villers (ed.) *Evaluating Federal Systems*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston, London: 194–207

Pierré-Caps, Stéphane (1995) *La Multination. L'Avenir des Minorités en Europe Centrale et Orientale*, Editions Odile Jacob, Paris.

Plasseraud, Yves (2000) L'histoire oubliée de l'autonomie culturelle, *Le Monde Diplomatique*, Mai 2000: pages 16–17.

Ra'anan, Uri (1991) Nation und Staat. Ordnung aus dem Chaos, in: Erich Fröschl, Maria Mesner, Uri Ra'anan (eds.) *Staat und Nation in multiethnischen Gesellschaften*, Passagen Verlag, Wien: 23–60.

Rawls, John (1972) *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford.

Renner, Karl (1902) *Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat*, Leipzig und Wien (Rudolf Springer álnév alatt).

Requejo, Ferran (2000) Political Liberalism in Plurinational States. The Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism, in: Gagnon, Alain and Tully, James (eds.) *Struggles for Recognition in Multicultural Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, megjelenés előtt.

Sisk, Timothy D. (1996) *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*. United States Institute of Peace, Washington D.C.

van Parijs, Philippe (2000) Must Europe be Belgian? On Democratic Citizenship in Multilingual Polities, in: McKinnon and Hampsher-Monk, Iain (eds.) *The Demands of Citizenship*, Continuum, London: 235–253.

## Jegyzetek

<sup>1</sup> 2000-ben még Franciaország, az unitárius nemzetállam prototípusa is olyan új autonómia státútumot hozott létre Korzika számára, amely jelentős jogalkotói hatásköröket ruház a sziget tartományi gyűlésére.

<sup>2</sup> Lásd Keating (1996), Guibernau (1999).

<sup>3</sup> Lásd Kolstø (2001).

<sup>4</sup> „El kell fogadnunk az elszakadástól való legitim félelmet és támogatnunk kell az autonómia nem területi formáit.” (Lieblich 1995:317)

<sup>5</sup> Már alátámasztottam őket in: Bauböck (2000a, 2000b).

<sup>6</sup> Egyes szerzők ezért különbséget tesznek a területi és a testületi föderalizmus között (Lijphart 1984:183–185, Friedrich 1968:124)

<sup>7</sup> Lásd Elazar (1987:34–35), aki különbséget tesz a decentralizált és a nem centralizált föderális kormány között.

<sup>8</sup> A kulturális jogok hasznos osztályozását lásd Levy (2000, 5. fejezet).

<sup>9</sup> Lásd Kymlicka (2001, 5. fejezet).

<sup>10</sup> Lásd Lijphart (1977).

<sup>11</sup> Lásd Lijphart (1995).

<sup>12</sup> E modell leírását és a különböző országokban, a KA megoldások alkalmazására tett történelmi kísérletek leírását lásd Coakley (1994), Pierré-Caps (1995), Plasseraud (2000) munkáját.

<sup>13</sup> Lásd Kymlicka (1995:28–29).

<sup>14</sup> Lásd Laponce (1987), Laitin (2001).

<sup>15</sup> Lásd MacIver (1999:246–247).

<sup>16</sup> Ez nem válaszol arra a kérdésre, hogy egyáltalán miért kell a kisebbségi nyelveket megőrizni. Azonban, ha egy csoportnak joga van a politikai autonómiára, akkor legitim lehet a nyelv megőrzésére irányuló politika mint eszköz a csoport önkormányzásra való képességének megőrzésére.

<sup>17</sup> Lásd Laponce (1987:3–4., 34.).

<sup>18</sup> Otto Bauer elismerte ezt az ellenvetést a kulturális autonómiával szemben. A Habsburg monarchia cseh területein a KA nagyobb előnyt biztosított volna a gazdagabb német nemzet számára. Bauer válasza erre az, hogy ez nem a kulturális autonómia hibája, hanem a társadalmi egyenlőtlenség egy kapitalista társadalomban. (Bauer 1907:318).

<sup>19</sup> Például, a jelenlegi autonómia státútum alapján a gazdag Dél-Tirol tartomány visszanyeri a tartományban beszedett adók 90%-át, ami egy olyan privilégium, amely irigységre ad okot más olasz régiók körében (Magliana 2000:52., 60.).

<sup>20</sup> Egy alapvető minimum standard azonban megfelelőnek bizonyulhat az újraelosztás igazságosságára a független államok határain keresztül.

<sup>21</sup> A differencia elve előírja, hogy „a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeket úgy kell elrendezni, hogy a legelőnytelenebb helyzetben levők javát szolgálják leginkább” (Rawls 1972:83).

<sup>22</sup> Belgiumban a nyelvi közösségek jogokkal rendelkeznek „személyes ügyekben”, amelyek nemcsak kulturális és oktatási politikákat foglalnak magukba, hanem egészségügyi és jóléti programokat is. Ez olyan, elsősorban regionális egyenlőtlenségeket eredményez a társadalmi polgárságban a flamandok és a vallonok között, amelyek hasonlóak a más föderációkban létezőkhöz. Brüsszelben, ahol a nyelvi közösségeknek nem-területi alapú fennhatósága van, aggályok merültek fel a régió belüli két nyelvcsoportra vonatkozó különböző társadalmi standardokat illetően.

<sup>23</sup> A Szovjetunió ilyen jellegű pseudo-föderáció volt, amely a központi hatalom számára nemcsak a belső határok megváltoztatását engedte meg a területi egységek felértékelése vagy leértékelése által, hanem az etnikai és nemzeti kisebbségek tömeges deportálásának megszervezését is. Lásd Ducan (1999:65–71).

<sup>24</sup> A német alaptörvény 19. cikke egy bonyolult eljárást ír elő két tartomány (Länder) közötti határ megváltoztatására, mely szerint külön népszavazáson elért többség szükséges mind a csatolandó tartományban, mind az érintett tartományokban a jelenlegi határaik keretei között, kivéve, ha az egyik tartományban kétharmados többség támogatja a változást, de egyidejűleg azt nem ellenzi kétharmados többség a másik tartományban.

<sup>25</sup> Lásd Bauböck (2000a:386).

<sup>26</sup> Lásd Lapidoth (1996:102–103).

<sup>27</sup> Lásd Lapidoth (1996:106). Hasonló előírás vonatkozik a brüsszeli régió 19 településének köztisztviselőire. Ez Brüsszelben megerősítette a flamand kisebbség pozícióját, míg Dél-Tirolban megnyitotta a közszolgálatot a regionális németajkú kisebbség számára. Mindkét esetben a kétnyelvű vizsgák a történelmileg alárendelt csoport érdekét szolgálták, amely valószínűbb, hogy kétnyelvű, mint a történelmileg domináns csoport.

<sup>28</sup> Lásd Carens (1994).

<sup>29</sup> A két eset természetesen meglehetősen különböző. Míg a baszkok a Franco-rezsim elnyomásától szenvedtek, Észak-Írországban a „protestáns uralmat” a tartomány katolikus kisebbségének módszeres diszkriminációjával tartották fenn.

<sup>30</sup> Ez akkor változna meg, ha Québec függetlenné válna. A Québec-en belüli anglofón autonómia követelések akkor eléggé meggyőzővé válnának.

<sup>31</sup> Lásd MacIver (1999:260).

<sup>32</sup> Brüsszel speciális esetétől eltekintve, a belga föderáció a területi megoldást alkalmazza. Néhány településnek a flamand és a vallon területeken „félleg kétnyelvű” státusza van, ami azt jelenti, hogy minden régióban a hivatalos egynyelvűség ellenére a polgárok a másik közösség nyelvén is fordulhatnak a hatóságokhoz. Azonban ezek a belső kisebbségek nem állnak a saját nyelvi közösségük külső fennhatósága és védelme alatt. Lásd Jacobs és Swyngedouw (2001).

<sup>33</sup> Lásd Goodin (1988) aki kozmopolita érvet hoz fel ezen külső védelmi források előnyben részesítésére.

<sup>34</sup> Ez azt is mutatja, hogy nem elég megállapítani a KA prioritását egy vegyes rendszerben, ahogy Ra'anán modellje teszi. Minden attól függ, hogy a KA milyen szerepet kap. A probléma tulajdonképpen csak azért merül fel, mert ez egy vegyes rendszer. Ha lehetséges lenne a nemzeti autonómiát teljesen függetleníteni a területtől, akkor nem lennének többé külső kisebbségek sem. Ez azonban vagy utópista elmélet vagy a KA lefokozását jelenti elismerési jogokra.

<sup>35</sup> Lásd Hannum (1990:51–56).

<sup>36</sup> Lásd Lukes (1993:25).

<sup>37</sup> 1976-ban egy speciális népszámlálást tartottak Ausztriában, hogy meghatározzák az őshonos nyelvi kisebbségek tagságát. A kisebbségek visszautasították ezt a politikát, mert egy arra irányuló kísérletet láttak benne, hogy aláássák a kétnyelvű oktatáshoz és földrajzi feliratokhoz való, területileg meghatározott jogaikat. Míg Karintiában a szlovének általában bojkottálták a népszámlálást, sok német anyanyelvű az ország más részeiben (ideértve e cikk íróját) hamisan állította, hogy kisebbségi nyelvet beszél. Ennek az lett a következménye, hogy úgy tűnt, a nyelvi közösségeknek több tagja él Bécsben, mint az általuk hagyományosan lakott területeken. Ez az eredmény aláaknázza a reformterveket.

<sup>38</sup> Lásd Barry (2001:150).

<sup>39</sup> Az állam Lásd Lijphart (1995:281–282). polgárságról való területen belüli lemondás korlátozásait alátámasztó érveket lásd Bauböck (1994:129–137)

<sup>40</sup> Lásd Lijphart (1995:281–282).

<sup>41</sup> Dél-Tirolban 1991-ig nem volt névtelen az a nyelvi nyilatkozat, amit a források és pozíciók etnikai arányoknak megfelelő elosztására használtak. Ma névtelen, de azokat a személyeket, akik nem esnek a három kategória (német, olasz, ladin) egyikébe sem, többé-kevésbé besorolják az egyikbe (az információt a tartományi kormány bocsátotta rendelkezésre : [http://www.provinz.bz.it/english/ST\\_Themen99/Volkszahlung\\_e.htm](http://www.provinz.bz.it/english/ST_Themen99/Volkszahlung_e.htm)).

<sup>42</sup> Az olyan egyesületek, mint a futballklubok vagy vallási közösségek visszautasíthatják tagsági kérelmemet, ha egyidejűleg egy ezekkel versenyben álló egyesülethez is tartozom. A többes tagságnak ez a lehetséges korlátozása azonban nem a polgári társadalom általános jellemzője, hanem az egyedi társulás joga, amit egyesek alkalmaznak, míg mások nem.

<sup>43</sup> A TA rendszerben a kisebbségi éltek azért választják a polgári-pluralista felfogást, mert így közelebb kerülnek az igazi politikai hatalomhoz. Ezek a tendenciák sokkal gyengébbek azokban az esetekben, ahol a kisebbségi pártok örökösen ellenzékben maradnak, így náluk sokszor találkozhatunk nemcsak etnikai, hanem sokszor kizárólagos nemzettudatokkal. Egy liberális demokráciában a TA sem garantálja a negatív, etnicista tendenciák teljes eltűnését, de csökkenti azok kialakulásának lehetőségét.

<sup>44</sup> A kor marxista ortodoxiájával ellentétben, Bauer azt állította, hogy a nacionalizmus több mint az osztályfejlődéshez kapcsolódó átmeneti jelenség. Szerinte a nemzetek a szocializmusban is virágnak majd, amikor a felszabadított osztályoknak lehetősége lesz a nemzeti kulturális vívmányok élvezésére. A Bauer-féle KA tehát nemcsak a szocialista párt egységesítésére és a Habsburg Birodalom stabilizálásának megőrzésének érdekében jött létre; Bauer maga is támogatta a kulturális nacionalizmust.

<sup>45</sup> Lásd Renner (1918:273–274).

<sup>46</sup> Lásd Renner (1918:257).

<sup>47</sup> Lásd Friedrich (1968:17)

<sup>48</sup> Kanadában például a tartományi kormányok a föderális kormánnyal közösen gyakorolják a migrációs politikát; sőt a Kanada-Québec Megállapodás alapján a frankofón tartomány speciális törvényeket is hozhat e területen. (Jackson 2001). Az Európai Unióban a Régiók Bizottsága támogatta a katalán regionális állam azon törekvéseit, – szemben a madridi kormánnyal, amely szerint a külpolitika továbbra a spanyol központi állam kizárólagos jogköre – hogy saját külpolitikát folytasson az európai intézményekben. (Gibbons 1999:282–283).

<sup>49</sup> „A nemzeti konfliktusok kezelésének legjobb módja az ha a kisebbségi éltek fontos állásokat kapnak a központi kormányzatban.” (Hechter 2000:141, utalva Laitinre 1998).

<sup>50</sup> Renner például azt javasolta, a nemzeti tanácsok képviselőit el kellene tiltani a részvételtől a föderális parlamentben (Renner: 276). Ha egy második kamarára egyáltalán szükség van, annak képviselőinek csak egyharmada kerülne ki a nemzeti tanácsokból, míg a maradékot az uralkodó kinevezéssel és a pártok képviselőivel töltenék fel (Renner 1918:280). A központi kormányzat – értelemszerűen – a föderális parlamentnek tartozna elszámolással, nem a nemzeti tanácsoknak. A nemzeti tanácsok képviselői csak egy konzultatív testületet alkottak volna a miniszterelnök mellett. (Uo.: 285).

<sup>51</sup> „...a föderációban rejlő legnagyobb veszély az, hogy a területileg koncentrált kisebbségeknek adott autonómia kitűnő alap a későbbi elszakadás számára.” (Sisk 1996:50–51).

<sup>52</sup> A klasszikus módon Ivor Jennings fogalmazta meg a problémát: „Engedni az embereket, hogy döntsenek ilyen esetekben igen vicces, ha nem fogalmazzuk meg jogilag, kik az emberek, vagy ki a nép.” (Jennings 1956:56)

<sup>53</sup> Lásd Horowitz (1997: 442–445).

<sup>54</sup> Lásd Kymlicka (2001: 93, 112–116)

<sup>55</sup> Kymlicka (2001:29)

<sup>56</sup> Sisk (1996:18).

<sup>57</sup> Henderson (1999: 119).

<sup>58</sup> David Millet (1995: 94–96).

<sup>59</sup> A spanyol alkotmány 2. paragrafusában különbséget tesz a spanyol nép és az autonóm nemzetiségek között.

<sup>60</sup> Cagnone és Filippov (1999:283).

<sup>61</sup> Jacobs (2000).

<sup>62</sup> Dirk Jacobs és Hassan Bousetta személyes közlése.

<sup>63</sup> <http://www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm>.

<sup>64</sup> Linz 1997:47.

<sup>65</sup> Ez történt például Spanyolországban Franco bukása után az 1970-es évek második felében.

<sup>66</sup> Pierré-Caps (1995: 289–294).

<sup>67</sup> Miller (1995, 4. fejezet).

<sup>68</sup> Beran (1984, 1998); Gauthier (1994).

<sup>69</sup> Kymlicka (1995, 9. fejezet; 2001, 5. fejezet).

<sup>70</sup> Buchanan (1997:49).