

Vizi Balázs

## A KISEBBSÉGI AUTONÓMIA NEMZETKÖZI FELTÉTELEIRŐL<sup>1</sup>

Az etnikai elvű kisebbségi autonómia kérdése 1989-1990 óta folyamatosan foglalkoztatja a magyar kisebbségi közösségek közvéleményét. A szomszédos országokban a kisebbségi autonómia-követelések azonban egyelőre nem tudtak komoly áttörést elérni.

Az 1990-es évek első felében kialakult nemzetközi jogi környezet (különösen a *Kisebbségvédelmi Keretegyezmény*, a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* és számos EBEE/EBESZ-dokumentum elfogadása)<sup>2</sup> nem kedvezett a kisebbségi autonómia-igényeknek. Bár ezek a dokumentumok nem tiltják, de nyíltan nem is támogatják a kisebbségek jogainak megoldásában a területi vagy személyi autonómia bevezetését.

Mivel a kisebbségi jogok védelmének belső jogi keretei térségünkben jelentős részben a nemzetközi elvárások ösztönzésére és a nemzetközi standardok figyelembevételével alakultak ki, ezért a kisebbségi öngazgatásra, autonómiára vonatkozó igényeket a többség nem a kisebbségi jogok részeként, hanem túlzó nacionalista, politikai követelésként ítéli meg. A kommunizmus bukását követő többségi nemzetépítési politikában (amely szomszédaink többségét jellemzi) ezt gyakran kisebbségi fenyegetésként értelmezték.

Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy számba vegyünk azokat a tényezőket, amelyek a nemzetközi kapcsolatokban és a nemzetközi jogban a nemzeti kisebbségek autonómia-törekvéseit befolyásolják Európában. Fontos aláhúzni, hogy a középpontban az európai realitások állnak, és az elmondottak elsősorban a közép- és kelet-európai tapasztalatokra lehetnek érvényesek. Ezt azért is érdemes kiemelni, mert az 1990-es években a kisebbségi autonómia-követelések leginkább Közép- és Kelet-Európában kerültek a nemzetközi érdeklődés előterébe, ugyanakkor sikeresnek tartott területi autonómia-modellek elsősorban Nyugat-Európában alakultak ki.

## Demokratikus intézményrendszer és autonómia

A kommunizmus bukása után a nemzetközi kapcsolatokban lényeges változás történt azzal, hogy a demokratikus intézményrendszer meglétének igénye az emberi jogok védelmével együtt az államok közötti kapcsolatok lényegi része lett. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ/EBESZ) 1990-ben elfogadott politikai dokumentuma, a párizsi *Charta egy új Európáért* egy új korszak kezdetét vázolta fel, ahol az európai államok közötti kapcsolatok alapja a demokrácia, az emberi jogok tisztelete és a békés együttműködés lehet. A későbbiekben ugyancsak egyértelművé vált ez a változás, amikor az európai intézményi integráció útjára lépett volt szocialista országokkal szemben az Európa Tanács vagy az Európai Unió a csatlakozás feltételeit megfogalmazta.

Az egykori szocialista országokban ugyanakkor a rendszerváltás nemcsak a demokratikus állam kiépítését jelentette, hanem sok esetben az állami függetlenség és nemzeti önállóság megteremtését is. A demokrácia megszületésével együtt a politikai közösség, a nemzet mibenlétének kérdéseire is választ kellett találni. A rendszerváltás után elfogadott alkotmányok sokszor azt sugallják, hogy a jelentős kisebbségekkel rendelkező országok is a nemzeti kizárólagosság és a liberális nemzeti állam megteremtését célozták meg.<sup>3</sup> A liberális demokráciát a nemzeti kizárólagosság eszméjével azonban csak etnikailag homogén államokban lehet konfliktusok nélkül összekötni. A demokratikus intézmények ugyanis nemcsak a többségi nemzet, hanem a politikailag aktíválható nemzeti kisebbségek számára is megnyitják a politikai érdekérvényesítés lehetőségét, a politikai mobilizáció útját. A kérdés az, hogy milyen alapon és milyen célokkal tudnak részt venni a kisebbségek a demokratikus állam működtetésében. A nemzeti többség értelemszerűen – a parlamentáris demokrácia szabályai szerint – a hatalmat gyakorló politikai többséget is jelenti és amennyiben a politikai tér nemzeti alapon szerveződik (lásd a nemzetállam megteremtésére való törekvés) úgy az állam kulturális, politikai identitása, hivatalos nyelve stb. is a nemzeti többség identitását fogja megjeleníteni.<sup>4</sup>

A kisebbségek etnikai alapú politikai mobilizációjának egyik ösztönzője éppen az, hogy a lakosság többségétől nemzeti/etnikai vagy kulturális identitásában különböző kisebbség sajátos közösségi érdekeit próbálja meg érvényesíteni a demokratikus intézményrendszeren keresztül. A kérdés természetesen az, miben kell különböznie a kisebbségnek ahhoz, hogy identitása politikailag releváns szervező erő lehessen. Mivel a modern nemzetállamok a (különbözőképpen értelmezhető) nemzet politikai közösségére épülnek, így a kisebbségek nemzeti követelései is eleve politikailag érzékenyek lesznek.

Nyilvánvalóan arra is választ kell adnunk, hogy kit tekintünk egy kisebbséghez tartozónak. A nemzetközi jogi szakirodalom visszatérő dilemmája, hogy nincs általános érvennyel elfogadott meghatározás a „kisebbség” fogalomra.<sup>5</sup> Viszont, amint

ezt a nemzetközi dokumentumokban a „nemzet” vagy „nép” szavak sokszor felcserélhető használata is mutatja, önmagában a definíció hiánya nem jelenti azt, hogy egy fogalom ne lenne alkalmas valódi közösségek behatárolására. Mindenesetre a szakirodalomban leginkább elfogadott definíciók három lényegi elemet emelnek ki: kisebbségekhez tartoznak azok, akik egy állam állampolgáraként, etnikai vagy nemzeti, nyelvi, kulturális vagy vallási identitásuk alapján egy közösséghez tartozónak vallják magukat és él közöttük a közösségi identitás megőrzésének összetartó igénye.<sup>6</sup>

Amennyiben elfogadjuk, hogy az etnikai, nemzeti identitás megőrzését tekintjük a kisebbségi közösség összetartó és csoportkohéziót létrehozó erejének, akkor könnyen érthetővé válik, hogy a modern liberális demokráciákban a kisebbségek számára nem az egyéni állampolgári jogok, hanem az úgynevezett kisebbségi külön jogok és ezek gyakorlásához szükséges közösségi intézmények a legfontosabbak a közösségi identitás generációkon átívelő megőrzéséhez. Amikor az oktatási, kulturális és politikai intézmények a nemzeti többség identitásának megerősítését és kifejezését szolgálják, akkor a kisebbségek számára fontos igény, hogy ezekhez az állami szolgáltatásokhoz és állampolgári jogokhoz úgy férjenek hozzá, hogy az a saját nemzeti identitásuk megőrzésére alkalmas legyen. Amikor például kisebbségi nyelvi oktatáshoz való jogról beszélünk, akkor egyértelmű, hogy olyan jogról van szó, amit a kisebbséghez tartozó állampolgárok csak közösségben gyakorolhatnak. Ugyanakkor ezzel nem maga a közösség válik joggalannyá, hanem csak az anyanyelven való tanulás jogát biztosítja az állam, éppúgy, mint a többséghez tartozók számára. Az egyéni kisebbségi jogok ebben a logikában az alapvető emberi és állampolgári jogok kiegyenlítését jelentik a kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára. A közösségi joggyakorlás és a kollektív jogok között azonban fontos különbséget tenni: amíg az előbbi esetben csak arról van szó, hogy az egyének bizonyos jogaikat csak egy minimális létszámban tudják gyakorolni (vö.: egyesülési jog, gyülekezési jog, és a legtöbb kisebbségi különjog), addig a másik esetben maga a kisebbségi közösség válik joggalannyá.<sup>7</sup>

Nem véletlen, hogy ebben a tekintetben a kisebbségi jogok hierarchiájának csúcán a személyi vagy területi autonómia áll.<sup>8</sup> Akár személyi elvű, akár területi autonómiáról beszélünk, mindkét esetben a kisebbségi közösség jogosult arra, hogy identitásának megőrzéséhez fontos hatásköröket gyakoroljon. Az állam lényegében lemond bizonyos jogköreiről a kisebbség javára, azaz a kisebbségi közösséget kollektív joggalanyként illeti meg például az oktatási intézmények feletti igazgatás joga vagy a területi autonómiával járó önkormányzati hatáskörök.

Fontos kérdés, vajon a nemzeti kisebbségi öngazgatás (autonómia) igénye elfogadható-e a liberális demokrácia minőségét javító eszközként. Ki gyakorolja a kollektív jogokat a közösség nevében? Elképzelhető, hogy az állam bizonyos kisebbségi képviselői szerveket ruház fel ezzel a joggal, akkor mi dönti el, melyiket, vagy

amennyiben csak egy reprezentatív szervezet van, hogyan biztosítható a szervezeten belül a demokratikus képviselet? Egyértelműnek tűnik, hogy amennyiben az autonómia kollektív jogként jelenik meg, akkor azt csak a demokratikus joggyakorlás szabályai szerint, jogilag szabályozott módon közvetlenül választott testületek útján lehet élvezni. Tényleges autonómia akkor lehetséges csupán, ha a közösség tagjai jogszabályokban rendezett feltételek mellett szabadon és közvetlenül választják meg az öngazgatási hatásköröket gyakorló testületeket.

Ebben a megközelítésben számtalan érv szól amellett, hogy az autonómia a demokratikus intézményrendszer fontos eleme lehet: a döntéshozatal jobb, átláthatóbb és hatékonyabb lehet, ha a döntéshozók minél közelebb vannak azokhoz, akiket a döntés érint és minél közvetlenebb módon tudnak kapcsolatot tartani velük. A kisebbségi autonómia, mint minden öngazgatási forma, ennek az elvárásnak megfelel. Ebből a szempontból viszont a kisebbségi közösség (állam)polgári kohéziója kap kiemelt szerepet. A kisebbségi autonómia megteremtése itt az állam demokratikus fejlődésének, az önkormányzatiság – nemzetiségtől független – megerősítésének folyamatába illeszkedhet, ahogy ezt például a brit devolúciós folyamat mutatta.<sup>9</sup> Ezzel szemben az autonómia ellenzői a többség részéről leginkább annak nem a demokratikus szerepét, hanem nemzeti szerepét, a nemzetállam egységének megbontását látják. Lényeges, hogy ebben a megközelítésben a többség részéről is a nemzeti versengés logikáját a demokratikus hatékonyság logikája váltsa fel.

Mindemellett alapvető elméleti és gyakorlati követelmény, hogy az autonómia a kisebbségi közösség legitim felhatalmazással rendelkező, demokratikus képviseleten alapuló és elszámoltatható öngazgatási formájaként jöjjön létre. Nyilvánvaló, hogy amikor demokratikus államon belüli hatalommegosztásról beszélünk, akkor annak a kisebbségi közösség demokratikus képviseletét kell biztosítani.

## **A nemzetközi jog és a kisebbségek kollektív jogai**

Bármennyire is legitimnek tűnik a demokratikus államban az etnikai önkormányzatiság iránti igény, a nemzetközi kapcsolatokban az autonómia egészen más szempontból kerülhet napirendre. Az emberi jogokkal ellentétben a „demokrácia” tartalma nem jelenik meg nemzetközi normákban. Általában az egyetlen nemzetközi elvárás a demokratikus államisággal szemben, hogy rendszeres szabad választásokat tartsanak. A demokrácia egyéb intézményei, így akár a kisebbségek részvétele a döntéshozatalban az államok alkotmányos berendezkedésének függvénye.

A nemzetközi jogban az autonómiához való jog vagy a kisebbségek kollektív jogainak kérdése az egyetemes emberi jogokkal összefüggésben merül fel. A kisebbségi különjogok az emberi jogok részeként jelennek meg a nemzetközi okmányokban és ezzel az is jár, hogy az emberi jogok individualista nyelvezetében fogalmazódnak meg.

Sokáig a kisebbségi különjogok igazolhatóságát is kétségbe vonták, a második világháború utáni nemzetközi jogrendben az emberi jogok egyetemes védelmét (így különösen a diszkrimináció tilalmát) tekintették egyedül alkalmasnak arra, hogy a kisebbségek megmaradásához való jogát tiszteletben tartsák. Először a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* 27. cikke fogalmazza meg a kisebbségek különjogainak igényét az új nemzetközi jogban, de egyértelműen az egyéni emberi jogok integráns részeként, amikor ragaszkodott az emberi jogok individualista alapjaihoz („kisebbségekhez tartozó személyek”), mégha kénytelen volt elismerni a kisebbségek természetes közösségi jellegét is („csoportjuk más tagjaival közösségekben”). Egyrészt a kisebbségi jogok az emberi jogi nyelvezetben jelennek meg, ám természetüknél fogva a kisebbségek közösségi jogokra is igényt formálnak. Ez a kettőség azóta is jelen van a kisebbségek jogairól zajló nemzetközi vitákban.

Will Kymlicka felhívja a figyelmet arra, hogy azok a liberális félelmek, amelyek szerint a kisebbségi kollektív jogok, az egyéni emberi jogok elsőbbségét kérdőjelezzik meg, sok tekintetben alaptalannak bizonyulnak. Érvelése szerint a kollektív jogok pusztán a csoportok között természetesen meglévő egyenlőtlenségeket hivatottak kiküszöbölni. Ennek megfelelően azok a kisebbségek, amelyek részesülnek kollektív jogokban, tulajdonképp kiteljesítik a kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogainak élvezetét.<sup>10</sup> Asbjørn Eide hasonló következtetésekre jut, amikor kimondja, hogy az egyéni emberi jogok a kisebbségi csoportok számára is jelentősek. „Az emberi jogok alapvetően egyéniék. Az emberi személynek mint individuumnak a jogait érintik. Számos etnikai, vallási vagy nyelvi csoporthoz tartozó személy érzi ugyanakkor úgy, hogy csoportidentitásuk védelmére is szükségük van. Ennek az identitásnak az alapelemei, hogy csoportként megszervezhessék magukat, használhassák saját nyelvüket, képesek legyenek megőrizni, továbbadni (reprodukálni) és fejleszteni saját kultúrájukat és így jelentős befolyásuk alatt tartani a következő generációk oktatásának tartalmát. Ugyancsak része ennek az aggodalomnak, hogy az őket érintő politikai döntéseket hatékonyan tudják befolyásolni.”<sup>11</sup>

Egyértelműen látszik, hogy az idézett szerzőkkel ellentétben a második világháború után kialakult egyetemes emberi jogok között a kisebbségek közösségi jogait nem lehetett könnyen elhelyezni. Ennek legfőbb akadálya nem is a kisebbségi jogok közösségi dimenziójának elfogadása volt, hanem az önrendelkezési elvre vonatkozó esetleges kisebbségi igényektől való félelem. Az említett *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* ugyanis, amellet, hogy elismeri a kisebbségek jogát saját nyelvük, kultúrájuk ápolására, 1. cikkében kimondja a népek önrendelkezési jogát is. Márpedig azzal, hogy az önrendelkezéshez való jog a létező államok végső legitimitációja lett, ezzel az etnikai identitás vált a politikai legitimitáció alapjává.<sup>12</sup> Értelemszerűen így minden kollektív nemzeti alapú jogkövetelés az államiság iránti igény gyanúját vetheti fel.

Az 1990-es évektől azonban ez a mereven elutasító hozzáállás lassan oldódni kezdett a nemzetközi szervezetekben, és több – jogilag nem kötelező politikai jelleű – nemzetközi dokumentumban megjelentek halvány utalások a kisebbségek autonómiához való jogára.<sup>13</sup> Ezek közül kiemelkedik az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201(1993) sz. *Ajánlása*, amelynek 11. cikke az „autonóm közigazgatás” lehetőségét is megemlíti azokon a területeken, ahol a kisebbségek többséget alkotnak.<sup>14</sup> Az *Ajánlást* ugyan az ET-tagállamok nem fogadták el szerződéses formában, de jelentőségét az adja, hogy több nemzetközi szerződésben, így pl. a magyar–szlovák és magyar–román alapszerződésekben a szerződő felek jogilag kötelező normaként hivatkoztak rá (bár a szerződő felek egészen eltérő értelmezéseket fűztek ehhez a cikkhez). Az 1201-es ajánlást értelmező véleményében a Velencei Bizottság kifejtette, hogy bár az államok számára ez jogi kötelezettséget nem jelent, azonban a kisebbségi autonómia elfogadható és méltányolható eszköze lehet a kisebbségi jogok védelmének, bár „az államnak nagy választási lehetősége lesz a 11. cikk [...] betartását illetően.”<sup>15</sup>

A legelőremutatóbb dokumentum ebben a tekintetben egyértelműen az *ET Parlamenti Közgyűlésének 1609 (2003) sz. ajánlása* és a hozzá kapcsolódó *1334(2003) sz. határozat*. Az ajánlás rámutat arra, hogy az autonómia valójában nem mindig a potenciális külső önrendelkezési igény előszobája, hanem sokkal inkább az államon belüli etnikai konfliktusok megoldásának egyik lehetséges eszköze (amint címében is fogalmaz „az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás”). Az ajánláshoz fűzött magyarázó háttér tanulmány rámutat arra, hogy a mai létező kisebbségi autonómiák Európában mind létező konfliktusok alapján születtek meg, olyan politikai kompromisszumként, amely mind a területi sérthetlenségét féltő állam, mind a kisebbségek számára hosszú távú biztonságot jelenthet.

A határozat kilenc pontban foglalja össze azokat az alapelveket, amelyeket az államoknak megfontolásra javasol az autonóm státus létesítésekor. (1) Az autonóm státusnak az érintettek megállapodásán kell alapulnia. (2) Az autonóm státus egy dinamikus folyamat része, ezért folyamatosan fejleszthető, tárgyalható. (3) Az autonóm státust az alkotmányban kell rögzíteni, és csak az alkotmánynak megfelelően lehet módosítani, továbbá tartalmaznia kell a központi hatalom és az autonóm hatalom közötti világos hatalommegosztást. (4) Az autonóm státusnak garantálnia kell az autonóm hatóság megfelelő képviseletét és hatékony részvételét a döntéshozatalban és a közügyek intézésében. (5) Az autonóm közösségeknek helyi szinten demokratikusan választott törvényhozó és végrehajtó hatóságokkal kell rendelkezniük. (6) Az autonóm státusra vonatkozó megállapodásban megfelelő forrásokat kell biztosítani az autonóm hatóságok számára, melyek lehetővé teszik, hogy a központi hatalom által rájuk ruházott feladatokat ellássák. (7) Létre kell hozni egy speciális mechanizmust a

központi kormányzat és az autonóm hatóságok közötti viták megoldására. (8) Ha a feszültség továbbra is fennáll a központi kormányzat és az autonóm hatóságok között, a nemzetközi közösségnek kell a tárgyalási folyamatot támogatnia. (9) Kötelező védelmezni az autonóm entitás keretén belül élő kisebbségek jogait.<sup>16</sup>

Amíg azonban a jogilag nem kötelező ajánlásokban és politikai nyilatkozatokban kedvező utalásokat is találunk az autonómiára, addig az egyetlen európai egyezmény, amely a kisebbségek jogait fogalmazza meg, még áttételesen sem ismeri el az autonómiához való jogot. A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény pusztán arra szorítkozik, hogy felszólítja a részes államokat, hogy biztosítsák a kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételét a közügyekben „különösen az őket érintőekben”.<sup>17</sup>

### **Belső önrendelkezés**

Mindazonáltal az önrendelkezéshez való jogot nem feltétlenül kell az önálló államiság fényében vizsgálni: a politikai és nemzetközi jogi szakirodalomban többen is kísérletet tettek a különböző politikai értelmezések összebékítésére úgy, hogy az önrendelkezéshez való jog fogalma az etnikai csoportokra is kiterjeszhető legyen. Az önrendelkezés ugyanis nem feltétlenül jelent valaminő egyszeri és oszthatatlan jogot. Ahogy arra Cassese és Hannum is rámutatott, az állam teljes lakosságának külső önrendelkezése (az önálló állam) ugyanis nem zárhatja ki az államon belül élő, a többségtől eltérő nemzeti vagy etnikai népcsoportok belső önrendelkezéshez való jogát.<sup>18</sup> Az említett nemzetközi dokumentumok, éppen azért, mert erről a kérdésről valójában hallgatnak, nem zárják ki ennek a megosztott önrendelkezésnek a lehetőségét.

Az önrendelkezési jog ilyen kiterjesztő értelmezésekor valójában azzal a létező társadalmi valósággal kell számolni, hogy az etnikai vagy nemzeti közösségek a modern nemzetállamok világában – amennyiben saját közösségük sajátosságait meg kívánják őrizni – olyan önálló intézményi rendszerre is igényt tarthatnak, amely ezt biztosítja. Ez természetesen az állam közhatalmi jogosítványainak megosztását is jelentheti azokon a területeken (például oktatás, nyelvhasználat vagy területi autonómia esetén a területi közigazgatásban), amelyek ennek a célnak az elérése szempontjából jelentősek. Az etnikai, nemzeti csoportidentitás megőrzése ugyanis magában foglalja azt, hogy biztosítva legyen ennek az identitásnak a generációk közötti átadása is. Erre az egyén nem, a család vagy más társadalmi csoport pedig csak korlátozottan képes. Ennek az időbeli vagy „történelmi” folytonosságának a biztosításához a kisebbségi csoportnak képesnek kell lennie arra, hogy intézményeket hozzon létre, működtessen és fenntartson, gyakorlatilag intézményei felett döntéshozói jogkörökkel rendelkezzen. Ezek persze lehetnek egyesületek vagy

más magánjogi intézmények, de az államok nemzeti jellege miatt, ez az identitás megőrzését érintő közügyekben való hatékony és intézményesített részvételt is megköveteli. A különböző szintű önkormányzatok rendszere minden demokratikus államban megteremthető, hiszen az önrendelkezés gyakorlása nem ad jogot a többségnek arra, hogy akaratát mások jogainak sérelmére érvényesítse. Ebben az összefüggésben pedig jobban megérthető és elfogadható, hogy a népek önrendelkezéshez való joga nemcsak elméletben, hanem a gyakorlatban is működhét érvényesülő egyetemes emberi jogként.

A Nemzetközi Bíróság például 1998-as Kelet-Timor-ügyben hozott határozata ki mondja, hogy a népek önrendelkezési joga *erga omnes* jog, ami azt jelenti, hogy a mai nemzetközi jog egyik lényegi és általánosan érvényesülő elvéről van szó.<sup>19</sup> Bár nyilvánvaló, hogy a hágai Bíróság nem a kisebbségek önrendelkezési jogára gondolt, amikor ezt az elvet megfogalmazta, ám azzal, hogy az önrendelkezéshez való jogot általános érvényű jogként ismerte el, elszakította ezt az elvet a gyarmati függetlenség egyedi folyamatától. Ez pedig alkalmat ad arra, hogy minden új helyzetben megkíséreljük az önrendelkezési jog újrafogalmazását. A belső önrendelkezési jog a függetlenné válás igénye nélkül biztosíthatja egy kisebbség számára az identitás megőrzéséhez szükséges önállóságot.

## Záró gondolatok

Az eddigi európai példák azt mutatják, hogy kisebbségi autonómiák, elsősorban a területi autonómia kialakulásában döntő szerepe van azoknak a tényezőknek, amelyek a többség politikai képviselőit a nemzeti kérdésekben kompromisszumra kényszerítik. Ezek lehetnek külső tényezők (nemzetközi közösség vagy az érintett kisebbség anyaországának befolyása) és belső tényezők is (kormányzati alkuk kényszere, erős kisebbségi közösségek nyomásgyakorló ereje, lehetséges konfliktusok elkerülésének szándékátb.).

A közép- és kelet-európai térségben, így a szomszédos államok többségében ezek a kényszerítő elemek az 1990 utáni időszakban nem voltak meghatározóak. Ez jelentős részben a nemzetközi környezetre és az érintett államok nemzeti kizárólagosságra építő politikájára, részben Magyarország külpolitikájára és részben a kisebbségi magyar közösségek társadalmi problémáira vezethető vissza. A kisebbségi autonómia-követelések akkor lehetnek sikeresek, ha a többség számára is van tétje az alkunak.

A kisebbségi autonómia és a belső önrendelkezés elvének nemzetközi elfogadása azonban a közelmúlt eseményeinek fényében komoly nehézségekbe ütközhet. A Koszovó függetlenné válását elutasító reakciók egyes államok részéről éppen az autonómia-követelésektől való félelmet tükrözik, és a koszovói szerbek jogi helyzeté-

nek rendezése sem hathat nyugatatóan ezekre a félelmekre. A Szerbián belüli koszovói autonómia lehetetlenné válása mellett ugyanis a koszovói szerbek autonómia-igényei is ellenállásba ütköznek. A 2008 áprilisában elfogadott koszovói alkotmány ugyan nem kisebbségként, hanem közösségként ismeri el a szerbeket, de – az Ahtisaari-tervvel ellentétben – semmilyen speciális kulturális vagy területi öngazgatást nem kínál számukra. Ezáltal a koszovói függetlenség a nemzetközi közvéleményben nem a szerbeknek nyújtott példaszerű autonómia megoldásokról, hanem éppen egy függetlenné váló autonóm régió veszélyeiről szólhat. A dolgok jelenlegi állása szerint kisebbségek számára kedvező precedensről nem beszélhetünk ebben az ügyben.

A kedvezőtlen folyamatok mellett azonban a demokratikus öngazgatás kiteljesítéséhez az európai integráció is keretet adhat. Bár az Európai Unióban a tagállamok politikai integrációjának megtorpanásával együtt a közös európai politikai értékek is látszólag háttérbe szorulnak, azonban a szubszidiaritás elve és a regionalizmus relatív felértékelődése fontos támpontja lehet a kisebbségi autonómia-törekvéseknek. Természetesen a kisebbségi jogok biztosításának *szintje* minden állam belügye és a közösségi jog a hátrányos megkülönböztetés tilalmán kívül nem érinti ezeket a jogokat, mégis egy olyan politikai és retorikai keretet adhat, amely az autonómia-érvek legitimitációját is segítheti.

Az Európai Unión belül, az érintett államokban az autonómia-igények elfogadásához/elfogadtatásához szükséges „kényszer” nem feltétlenül a konfliktusok, hanem a demokratikus fejlődés, a politikai és gazdasági hatékonyság erejével teremthető meg. Ennek egyik elismert szlogenje a „közösségek Európája”, amely nemcsak a helyi közösségek erejét hivatott megjeleníteni, hanem a határokon átnyúló, az európai régiók, közösségek közötti mindennapi, hatékony együttműködés igényét is.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> A Köztársasági Elnöki Hivatalban 2007. május 18-án rendezett „Autonómia, regionalizmus, regionális fejlesztés” című konferencián elhangzott referátum szerkesztett változata.
- <sup>2</sup> Lásd Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.
- <sup>3</sup> Vö. még a térség országainak a külföldön élő nemzettársaikra vonatkozó alkotmányos szabályozásait: Halász, Iván: Models of kin-minority protection in Central and Eastern Europe. – In Osamu Ieda (ed.) Beyond sovereignty: from Status Law to transnational citizenship? Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido Univ., 2006. 255–279.
- <sup>4</sup> Az elméleti irodalomból erről bővebben Bíró Gáspár: Az etnikai elvű csoportautonómia néhány elméleti kérdése. In uő.: Az identitásválasztás szabadsága. Budapest: Osiris, 1995, 177–281.
- <sup>5</sup> Vö.: a két világháború közötti időszakra Balogh Arthur: A kisebbségek és a kisebbségi jogok in: Magyar Kisebbség 1996/3, 72–73., illetve napjainkban erről Gaetano Pentassuglia: Minorities in International Law: An Introductory Study. Strasbourg, Council of Europe – ECMI, 2002. 1. fejt.

- <sup>6</sup> Lásd pl. Capotorti-definíciót Capotorti F.: *Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations, 1979. vagy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében elfogadott 1993 (1201) sz. Ajánlás definícióját.
- <sup>7</sup> Lásd erről: Kardos Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok. In *Magyar Kisebbség* 1996/1–2.
- <sup>8</sup> A különböző autonómiaformák bemutatására lásd: Georg Brunner – Herber Küpper: *European Options of Autonomy: a typology of autonomy models of minority self-governance*. In Gál Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2002. 11–36.
- <sup>9</sup> Lásd erről röviden Györi Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris, 2006. 154–170.
- <sup>10</sup> Will Kymlicka: *Multicultural Citizenship*. Oxford, Oxford University Press, 1995.
- <sup>11</sup> Asbjørn Eide: „Minorities in a Decentralized Environment” 1998. lásd: [http://www.minelres.lv/publicat/Eide\\_Yalta98.htm](http://www.minelres.lv/publicat/Eide_Yalta98.htm)
- <sup>12</sup> Vö.: Walker Connor: *The Politics of Ethnonationalism* in: *Journal of International Affairs*, vol. 27, no. 1. 27.
- <sup>13</sup> Vö.: EBEÉ 1990-es Koppenhágai Dokumentum (32 és 35. pont); EBEÉ kisebbségi szakértők 1991-es genfi találkozájának dokumentuma <http://www.minelres.lv/osce/gene91e.htm>; EBESZ 1999-ben elfogadott Európai Biztonsági Chartája; az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusának 1998-as „A nemzeti kisebbségek és a területi autonómia” című ajánlása.
- <sup>14</sup> A 11. cikk így fogalmaz: „Azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek joguk van ahhoz, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelően és az állam belső törvényeivel összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással, illetve különleges státussal rendelkezzen.”
- <sup>15</sup> A Velencei Bizottság véleménye az 1201-es Ajánlás (1993) 11. cikkét illető értelmezésre vonatkozóan in: *Magyar Kisebbség* 1996/3., 98.
- <sup>16</sup> Görömbei Sára: *A Gross-jelentés – Az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra* in: *Magyar Kisebbség* 2003/2–3.
- <sup>17</sup> 15. cikk
- <sup>18</sup> Antonio Cassese: *Self-Determination of Peoples, A Legal Reappraisal*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Hurst Hannum: *Autonomy, Sovereignty and Self-determination*. University of Pennsylvania Press, 1996.
- <sup>19</sup> International Court of Justice, *East-Timor Case*, 30 June 1995, Rec. 1995, 102.