

Tóth Norbert

AZ ÁLANDI REGIONÁLIS „ÁLLAMPOLGÁRSÁG” INTÉZMÉNYE A XXI. SZÁZAD HAJNALÁN

Sia Spiliopoulou Åkermark (red.): Den åländska hembygdsrätten. Ålands lagting och Ålands fredsinstitut, Mariehamn, 2007. 139.

Több okból kifolyólag is zavarba jön a (magyar) kisebbségkutató, amikor az álandi autonómia-megoldás egyik legjellegzetesebb eleméről, a *hembygdsrättről*, vagy magyarítva a „hazai jogról” értekeznek, még ha csak egy recenzió keretében teszi is ezt. Egyrészt, a szóban forgó jogintézményre nincs igazán kifejező és megfelelő terminus a magyar jogi szaknyelvben, pontosabban, ami lenne vagy lehetne, és alkalmasnak mutatkozna, az már foglalt. Emiatt nem használható például a „honosság” kifejezés, vagy a ma már csak az adójogból, esetleg a rendőrségi sajtótájékoztatókról ismerős „illetőség” sem. Ezzel szemben sokkal szerencsésebb az angol jogi szakzsargon, amely gond nélkül használja a „*right of domicile*” kifejezést, amikor az Álandi *hembygdsrätt* kerül a terítékre. A kérdésről szóló magyar nyelvű írások az imént vázolt ok miatt az egyáltalán nem precíz és emiatt némiképpen megtévesztő „állampolgárság”, esetleg „regionális polgárság” szóösszetételeket alkalmaznak. Jobb híján, és írásom keretei között az eredeti „*hembygdsrätt*” kifejezéssel felváltva, magam is az utóbbit kívánom alkalmazni. Amint arra már korábban céloztam, az „álandi polgárság” a szigetcsoport jelenlegi státuszának egyik kulcseleme¹, és alapvetően a Nemzetek Szövetsége Tanácsa 1921. évi vonatkozó határozata alapján Svédország és Finnország között kötött úgynevezett *Álandi Megállapodásból* (*Ålandsöverenskommelse*) fakadó nemzetközi jogi kötelezettség biztosítékaként funkcionál. A *hembygdsrätt* némely elemét tekintve valóban hasonlít az állampolgárságra, pontosabban az állampolgárság jogintézményének néhány összetevője megtalálható abban. Talán a „regionális polgárság” egyedisége is szerepet játszott abban, hogy 2007. június 14-én egy teljes konferenciát szenteltek a kérdésnek Helsinkiben. A *Hembygdsrätt, näringsrätt, medborgarrätt – hörnsternar i den åländska självstyrelsen*² című szimpózium előadásait egy, az Álandi parlament, valamint az Álandi Békeintézet által jegyzett kötetben jelentették meg.

Természetesen joggal tehető fel a kérdés, hogy vajon mi újat nyújthat egy az Åland-szigetéről szóló munka, vagy egyáltalán szükséges-e egy ilyen kötetet köz-

readni, lévén az „ålandi kérdést” már alaposan feldolgozta és körüljárta a szakirodalom? Nos, az Ålandra vonatkozó irodalom gazdagsága ellenére, az autonómia-rezsim, csakúgy, mint a többi autonómia-megoldás nem egy befagyott, hanem egy állandó mozgásban lévő rendszer. Azaz folyamatos kölcsönhatásban áll környezetével, reagál az őt ért kihívásokra. Ehelyütt elég csak utalni arra, hogy az ålandi önkormányzat létrejötte óta már három különböző autonómia-statútumot fogadtak el. Továbbá az is igaz, hogy az elemzésre kerülő könyv tárgyának, vagyis a *hembygdsrättnek* viszonylag kevés figyelmet szenteltek a kutatók.

A kötet első „*Högsta domstolens roll i behörighetsfrågor mellan riket och Åland*” címet viselő fejezetét, valószínűleg a téma egyik legautentikusabb és értő szereplője jegyzi. Pauliine Koskelo, a finn Legfelsőbb Bíróság elnökeként ugyanis jól ismeri a szóba kerülhető ügyeket. Mint az jól ismert, a bíróságnak az 1991. évi autonómia-statútum 19. §-a biztosít hatáskört a fenti tevékenységre, ám ez kizárólag csak a jogszabály jogszerűségének vizsgálatára terjedhet ki. Koskelo ehhez még hozzáteszi, hogy régi hagyományként, egyfajta szokásjogként nem nagyon szokás felülvizsgálni az Ålandi Delegáció ezzel kapcsolatos előzetes állásfoglalásait. Az elnök asszony írásában a jogszerűtlen gyakorlat három lehetséges esetsorozatja között tesz különbséget. Így egyfelől megemlíti azokat az eseteket, amikor egy Ålandi törvény tartalmilag ellentétes a finn alkotmánnyal, ilyenkor természetesen az utóbbinak van primátusa az előbbi felett. Emellett beszélhetünk az ún. klasszikus esetekről, amikor is valamely ålandi hatóság egyszerűen túlterjeszkedik az autonómia-statútumban meghatározott hatáskörén, vagy abba nem tartozó ügyben jár el. Végül a lehetséges legextrémebb eset az, amikor egy ålandi jogszabály valamely EU-normával ütközik össze. Ez az esetsorozat finn jogászörökben komoly viták tárgyát képezi, ugyanis az ország Unió csatlakozásakor nemzetközi szerződésben, az „Ålandi Jegyzőkönyvben” rögzítették az autonóm terület, és az Unió kapcsolatára vonatkozó szabályokat. A fentiek mellett Koskelo foglalkozik a hatályos autonómia statútum 60 § (2) bekezdésében meghatározott esetekkel is. A hivatkozott passzus szerint:

Amennyiben egy adott közigazgatási funkciót illetően hatásköri vita merül fel ålandi és állami hatóság között, úgy az Ålandi kormány vagy az állami hivatal javaslatára, a Legfelsőbb Bíróság határozatban rendezi a vitát.

A rendszer hatékony működését jól mutatja, hogy az elmúlt évtizedben az említett törvényhely alkalmazására mindössze két alkalommal került sor. Talán még ennél is érdekesebbek azok az esetek, amelyek a finn alaptörvény 77. cikkelyével összefüggésben merülhetnek fel. Az ominózus szakasz a magyar alkotmányból (is) ismert módon, a törvény hatálybaléptetése előtt államfői jóváhagyást követel meg. Mielőtt azonban a köztársasági elnök ellátná kézjegyével a parlament által elfogadott jogszabályt, az állam első embere azt véleményezésre küldi meg a Legfelsőbb Bíróságnak. Ehhez kapcsolódóan 2001-ben az Ålandi önkormányzatiságot is érintő érdekes eset

történt. Miután az *Eduskunta* elfogadta és szentesítésre az elnöknek megküldte a lot-tótörvényt, a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásában úgy találta, hogy annak bizonyos rendelkezései sértik Ålandnak az autonómia-statútumban a szerencsejátékkal kapcsolatban rögzített hatáskörét. Vagyis a finn igazságszolgáltatás csúcsszerve, Åland érdekét (valójában persze az egész társadalomét) védte az államéval szemben, és nem javasolta a törvény megerősítését az elnöknek! Ennek megfelelően az államfő visszaküldte a jogszabályt a parlamentnek, amelyet az a Legfelsőbb Bíróság iránymutatásának megfelelően módosított.

A konferenciakötet soron következő tanulmányát Sia Spiliopolulu Åkermark, az Ílandi Békeintézet jelenlegi igazgatója jegyzi. A *Hembygdsrättens framväxt: från Ålandsöverenskommelsen till 1951 års självstyrelselag – och idag?*⁴ címet viselő munkájában a szerző a „regionális állampolgárság” intézményesítésének jogi és politikai körülményeit vizsgálja, az első és a második autonómia-statútum közötti periódust alapul véve. Åkermark szerint a *hembygdsrätt* megjelenését a történelmi tények, a két világháború közötti ílandi és finnországi közgondolkodás csomópontjai, valamint ésszerűségi szempontok együttesen indokolták. Amint az közismert, a „regionális állampolgárság” létrehozására az autonómia „atyjai” eredetileg nem gondoltak, bár erre irányuló kezdeményezés halvány nyomait mégis felfedezhetjük az első autonómia törvényben⁵. Åkermark cikkéhez szervesen és szorosan kapcsolódik Anna-Lena Sjölund tanulmánya, amely a *hembygdsrätt* fejlődéstörténetét az 1951-től napjainkig tartó időszakban vizsgálja. A *Förvärv av åländsk hembygdsrätt på ansökan*⁶ című írás emellett az Ílandi állampolgárság iránti kérelmek volumenének statisztikai módszerekkel történő elemzésével is szolgál.

A kötet negyedik fejezetében Jouko Kinnunen (*Fri rörlighet för människor och företag: en förutsättning för Ålands utveckling*⁷) a migrációs tendenciáknak az Ílandi gazdaságra gyakorolt hatásait elemzi. Kinnunen, aki az Ílandi Statisztikai Hivatal (LSUB) munkatársaként jól ismeri a „Szigetekkel” kapcsolatos be- illetve kivándorlási folyamatokat, a *hembygdsrätt* intézményének gyökeres reformja, sőt *horri- bile scriptu* megszüntetése mellett érvel. Álláspontja szerint ugyanis a jelenlegi rendszer nem kedvez egy olyan nyitott és exportorientált mikrogazdaságnak, mint amilyen az Ílandi. Igaz, teszi hozzá, a helyi gazdaság növekedése és bővülése a *hembygdsrätt*ből is fakadó strikt és nem vállalkozásbarát szabályok ellenére töretlen.

A kötet záróopuszában Rhodri C. Williams a „regionális állampolgárság” és a létező emberi jogi rezsimek egymáshoz való viszonyát veszi górcső alá. Munkájában, amely az *Excluding to protect: Land Rights and Minority Protection in International Law* címet viseli, a szerző három olyan területet vizsgál meg, ahol a *hembygdsrätt* emberi jogot korlátoz. Így egyrészt a szóban forgó jogintézmény korlátozza az azzal rendelkezők végrendelkezési szabadságát, ugyanis az Ílandi polgár végintézkedésének – amennyiben helyi ingatlanról van szó – címzettje kizárólag *hembygdsrätt*tel rendelkező személy lehet. Másrészt a „regionális polgárság” egyéb,

a tulajdonhoz való jogból eredeztethető jogosultságokat is korlátoz, nevezetesen, aki nem rendelkezik *hembygdsrätt*tel, az nem szerezhethet ingatlant a szigetvilágban. Végül, de nem utolsósorban, megnehezíti a szabad letelepedés jogának gyakorlását is. Jóllehet a jelenlegi szisztéma *prima facie* nem konform az EU, valamint a nemzetközi jog előírásaival, az egy Finnországra rótt nemzetközi kötelezettségből ered, így Williams. Jogalapja tehát tisztázott és célja legitim, nevezetesen az Álandiak identitásának megőrzése. Vagyis a korlátozások mind az arányosság, mind pedig a célszerűség követelményének megfelelnek.

És hogy a könyvből milyen (a jövőre vonatkoztatható) tanulságok szűrhetők le? Először is nem árt legalább még egyszer hangsúlyozni a *hembygdsrätt* egyedi jellegét. Amennyiben végigtekintünk az Európában napjainkban is folytatott autonómia-diszkurzusokon, akkor szembesülhetünk azzal, hogy majdnem lehetetlen lenne ezt a rendszert *un bloc* implementálni az *in statu nascendi* területi autonómia-megoldásokba. Ha csak az EU-27-eket vesszük e tekintetben alapul, akkor mondhatjuk, hogy az Unió individuális emberi jogi rezsímje, valamint a négy szabadságra épülő uniós gazdasági váz jelentősen megnehezíti egy a *hembygdsrätt*éhoz hasonló intézmény újbóli alkalmazását. Ebből az aspektusból (is) nézve az álandiak szerencsésnek mondhatók, ugyanis autonómiájuk régebbi, mint maga az európai integráció. Ráadásul egyedisége mellett a „regionális állampolgárság” megfelelő eszköznek tűnik egy csoport identitásának megőrzéséhez. És hogy félnek-e a *hembygdsrätt*ből fakadó és sokak által vizionált gazdasági katasztrófáktól az Álandiak? Nos, ez nem igazán valószínű...

Jegyzetek

- ¹ Ezenkívül megemlíthető még a szintén nemzetközi joggal bíró Álandi demilitarizáltság és semlegesség is, amely a régió egykori geostratégiai jelentősége miatt alakult ki.
- ² A. m. „Hembygdsrätt, vállalkozáshoz való jog, polgári jogok”
- ³ A. m. „A Legfelsőbb Bíróság szerepe az állam és Áland közötti hatásköri összeütközések rendezésében”
- ⁴ A. m. „A hembygdsrätt fejlődéstörténete: az Álandi Megállapodástól az 1951. évi önkormányzati törvényig – és napjainkban?”
- ⁵ Suksi; Markku: Álands konstitution (1sta utg., Lbo: Lbo Akademis Förlag 2005) 41. s.
- ⁶ A. m. „Az Álandi hembygdsrätt megszerzése kérelem alapján”.
- ⁷ A. m. „A személyek és cégek szabad mozgása: Áland fejlődésének előfeltétele”