

323.17:341

341.231:323.17

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER

Dr. Korhecz Tamás

Alkotmánybíró, UNION Egyetem, Dr. Lazar Vrkiatić Jogi és Üzleti Tanulmányok
Kara, Újvidék
tkorhecz@tippnet.rs

A NEMZETISÉGI AUTONÓMIA FOGALMÁRÓL ÉS NEMZETKÖZI JOGI ALAPJAIRÓL¹

*On the concept of national autonomy and on the legal foundation of
national autonomy in integrational law*

*O pojmu nacionalne autonomije i o pravnim osnovama nacionalne
autonomije u međunarodnom pravu*

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy betekintést nyújtson az Olvasónak a nemzetiségi autonómia fogalmába és formáiba, valamint hogy röviden ismertesse nemzetközi jogi megalapozottságát, politikai feltételeit és indokoltságát. Nemzetiségi autonómiáról akkor beszélhetünk, ha létezik egy vagy több olyan köztisztviselő, intézmény, amely reprezentatív módon képviseli az adott nemzetiséget, továbbá ha ez az autonómia-testület az állam által ráruházott, az önazonossággal is összefüggő hatásköröket és közfeladatokat lát el, végezetül amennyiben ezt a hatalommegosztást a közjog keretében maga az alkotmány vagy (és) a törvények szabályozzák. A nemzetiségi autonómiaformákat általában két csoportba szokták sorolni. Ezek: a területi és a nem területi nemzetiségi autonómiák. A nemzetközi jog nem garantálja ugyan az autonómiához való jogot, de különféle egyezményeken és soft-law jellegű ajánlásokon keresztül támogatja az autonómiaformák esetleges törvényesítését.

Kulcsszavak: nemzeti kisebbség, önkormányzás, területi és személyi elvű autonómia, nemzetközi jog

I. BEVEZETŐ

Az autonómia kérdése a berlini fal leomlása utáni két évtizedben kiemelt fontosságú nemzetpolitikai témának számított a Kárpát-me-

¹ Írásom az Autonómiák és regionális modellek Európában, Nemzetpolitikai ismeretek (szerk. R. I. Szakács, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, Szeged 2017, ISBN 978-963-306-519-8 ISSN 2064-4639) című tanulmánykötetben megjelent tudományos publikáció rövidített változata.

dence magyar közösségeinek körében. Noha a kisebbségi magyar autonómia politikai mozgósító ereje az utóbbi négy-öt évben lanyhulni látszik, létjogosultságát és esetleges pozitív hatásait a határon túli magyar politikusok többsége ma sem vitatja. Az autonómiáért folytatott politikai küzdelem gyakran szorította háttérbe a kérdéskörrel folytatott szakmai párbeszédet, sőt nemritkán a területen folyó kutatásokat is. A sok politikai szólam, pártprogram, autonómiakonceptió árnyékában aránylag kevés mérvadó kutatás és tudományos publikáció látott napvilágot az autonómiával kapcsolatban.

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy betekintést nyújtson az Olvasónak a nemzetiségi autonómia fogalmába és formáiba, valamint hogy röviden ismertesse nemzetközi jogi megalapozottságát, politikai feltételeit és indokoltságát.

A nemzetiségi vagy kisebbségi autonómia fogalmának a meghatározása korántsem egyszerű feladat, hiszen sem a nemzetközi jog, sem a társadalomtudomány nem tartalmazza az autonómia általános érvényű definícióját. Mindazonáltal a definíciónak egyrészt megfelelően általánosnak kell lennie ahhoz, hogy a nemzetiségi autonómia különféle működő eseteit fedje, másrészt kellően konkrétnek ahhoz, hogy a fogalom tartalmi ismérveit megragadja, és a nemzetiségi autonómiát megkülönböztesse más társadalmi intézményektől és fogalmaktól. Maga az összetett szó ógörög eredetű, és az „auto” – magyar jelentése saját, önálló –, valamint a „nómosz” – magyar jelentése törvény, szabály, gyakorlat – szavakból áll, azaz az autonómia jelentése önálló törvényalkotás, saját szabályok szerinti élet, öntörvényűség (KÁNTOR 2013: 60). Noha a szakirodalomban ilyen kísérletekre is van példa, az autonómia fogalma nehezen elhatárolható olyan rokon fogalmaktól, mint az önkormányzás, öngazgatás, a devolúció, a hatalom decentralizációja, föderalizmus, regionalizmus. A néha öszszemosódó fogalmak közötti választóvonalat legtöbbször az képezi, hogy a nemzetiségi autonómia létrehozásának a célja egy nemzeti kisebbség identitásának a védelme, viszont a decentralizáció, a regionalizmus és az önkormányzatok létrehozása általában az államhatalom hatékony működésével és a demokrácia erősítésével függ össze. A fogalmi meghatározást az is nehezíti, hogy a nemzetiségi autonómia szuverén államok jogrendjén belül fejlődik, és ezen országok tételes jogának a nyelvezete következetlen: egyazon fogalmat gyakran más-más kifejezéssel jelöl. A témával foglalkozó szerzők is különbözőképpen határozták meg az autonómia fogalmát. Kovács Péter szerint az autonómia „(...) az állam és a kisebbség közötti hatalommegosztás

formája, amely keretében a kisebbség dönt, illetve részt vesz a döntéshozatalban bizonyos társadalmi területeken, amelyek az önazonossággal kapcsolatosak” (KOVÁCS 2000: 49–50). Georg Küpper definíciója értelmében az autonómia nem más, mint „(...) fennhatóság számos kisebbséget érintő kérdés fölött”, illetve „(...) a nemzetiségi jogok legmagasabb szintje” (BRUNNER–KÜPPER 2005: 385, 382). Győri Szabó Róbert értelmezése szerint az autonómia „(...) egy adott államban a többségi nemzettől eltérő identitású csoport bizonyos fokú önkormányzása: a kisebbség a saját ügyeit intézheti új állam létrehozása nélkül” (GYŐRI–SZABÓ 2006: 60). E tanulmány szerzője is kísérletet tett a nemzetiségi autonómia fogalmának a meghatározására, egyfajta szintézisét kínálva a különféle definícióknak:

„Nemzetiségi autonómián olyan közjogilag szabályozott hatalom-megosztást értünk az állam és egy nemzetiség, illetve az általa megválasztott közttestület(ek) között, amely lehetővé teszi, hogy a nemzetiség az önazonosságát érintő számos kérdésben döntéseket hozzon, közfeladatokat lásson el” (KORHECZ 2015-1: 123).

A fenti definíció alapján megállapítható, hogy nemzetiségi autonómiáról akkor beszélhetünk, ha létezik egy vagy több olyan közttestület, intézmény, amely reprezentatív módon képviseli az adott nemzetiséget, továbbá ha ez az autonómiatestület az állam által ráruházott, az önazonossággal is összefüggő hatásköröket és közfeladatokat lát el, végezetül amennyiben ezt a hatalommegosztást a közjog keretében maga az alkotmány vagy (és) törvények szabályozzák. Noha a fent leírt meghatározás jóformán minden ismert működő autonómiára alkalmazható lehet, az autonómiák meglehetősen eltérnek egymástól, más szóval ahány autonómia működik, annyiféle konkrét autonómiamegoldásról beszélhetünk.

II. AUTONÓMIAFORMÁK

A tételes jog alapján szabályozott és működő nemzetiségi autonómiák sok mindenben különböznek egymástól, mégis bizonyos közös ismérvek alapján a szerzők gyakran csoportosítják a nemzetiségi autonómiákat. A nemzetiségi autonómiaformákat leggyakrabban két csoportba szokták sorolni, ezek: a területi és a nem területi nemzetiségi autonómiák. Amíg az angol nyelvű szakirodalom leggyakrabban területi és nem területi nemzetiségi autonómiákat említ (SMITH

2014: 17), addig a magyar szakirodalom általában területi elvű és személyi (perszonális) elvű autonómiát említ (BOGNÁR 2007: 165). A megkülönböztetés és csoportosítás alapjául mindkét esetben az szolgál, hogy milyen elv mentén, milyen alapon határozzák meg a nemzetiségi autonómia jogosultjait. A területi elvű nemzetiségi autonómia esetében az autonómia mindazokat megilleti, akik egy bizonyos jogilag körülhatárolt földrajzi körzet lakói (lakóhely alapján). A nem területi vagy személyi elvű autonómia esetében az autonómiához való jog személyi jellemzők – identitás – alapján illeti meg az állampolgárok egy csoportját (SMITH 2014: 17, 19). Az autonómiához való jog meghatározásán kívül a két autonómiaformát az is megkülönbözteti, hogy az autonómiatestületek kire vonatkozóan gyakorolhatják a jogosítványukat. Amíg a területi elvű autonómiák az autonómia egész területén gyakorolják a hatáskörüket, minden természetes és jogi személy vonatkozásában, addig a személyi elvű autonómia esetében, az autonómiatestületek elsősorban az adott nemzetiséghez tartozó személyek vonatkozásában gyakorolhatják a jogosítványokat, az állam egész területén. Ugyanakkor arra is találunk példát, hogy a szabályozás a két elvet kombinálja, azaz a nemzetiségi autonómiatestület jogosítványait kizárólag az adott jellemzőkkel rendelkező személyek vonatkozásában gyakorolja, de csupán az adott, nemzetiségek által hagyományosan lakott földrajzi körzetben.² A nemzetiségi autonómiáknak a fentiekben vázolt duális felosztása megjelenik a legtöbb idézett forrásmunkákban és az irányadó nemzetközi dokumentumokban is, mint amilyen az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának 1999-ben kiadott, úgynevezett Lundi Ajánlásai.³ Az alábbiakban részletesen ismertetjük a területi és személyi elvű autonómiák jellemzőit, különös tekintettel az autonómiatestületek megválasztására, hatásköreire – jogosítványaira és azok finanszírozására.

II.1. A területi elvű autonómia

Ahogy már a fentiekben is megemlítettük, a területi elvű nemzetiségi autonómiák esetében a nemzeti kisebbség identitásának megőrzését szolgáló hatásköröket és közfeladatokat egy olyan szerv, autonómiatestület gyakorolja, illetve látja el, amelyet egy jogilag és

² Jó példa a területi és személyi elvű autonómia kombinációjára a szlovéniai magyarok személyi elvű autonómiatestülete, amely csupán a Muravidék magyarlakta önkormányzatainak a területén működik.

³ Lundi Ajánlások, 1999: 12–14.

földrajzilag körülhatárolt területi egység lakosai választanak meg, hoznak létre. A területi elvű nemzetiségi autonómiák Európa hagyományos, nyugati demokráciáiban elterjedtebbek. A legismertebb példák között említhetjük Skócia és Wales autonómiáját az Egyesült Királyságban, a Feröer szigetek és Grönland autonómiáját Dániában, Katalónia és Baszkföld autonómiáját Spanyolországban, Dél-Tirol és Aosta völgyének autonómiáját Olaszországban, a német nyelvi közösség autonómiáját Belgiumban vagy az Åland szigetek autonómiáját Finnországban.

A működő területi elvű autonómiák esetében az autonóm terület lakosainak többsége egy nemzeti kisebbséghez tartozik, ám ettől függetlenül általában a terület minden állandó lakosa nemzeti hovatartozásától függetlenül vesz részt az autonómiatestület megválasztásában, létrehozásában (KORHECZ 1999: 25). A területi elvű nemzetiségi autonómiákat is csoportosíthatjuk aszerint, hogy azok beleilleszkednek-e az adott állam területi-közigazgatási szervezetébe (BRUNNER-KÜPPER 2005: 387–388). Ezen az alapon beszélhetünk szimmetrikus és aszimmetrikus területi elvű nemzetiségi autonómiákról. A szimmetrikus területi elvű autonómiák esetében a nemzetiségek által lakott autonóm terület egyike az ország egész területét behálózó közigazgatási – önkormányzati – egységeknek (régiók, tartományok, megyék, körzetek stb.). Az autonómiát az különbözteti meg a többi területi egységtől, hogy döntő többségben egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek élnek a területén, és létrehozásának egyik célja a nemzeti kisebbség önazonosságának a megőrzése, jogainak érvényesítése. Az ilyen területi-közigazgatási egység azonban akkor tekinthető nemzetiségi autonómiának, ha közfeladatai és hatáskörei között olyanok is vannak, amelyek elősegítik az adott nemzeti kisebbség identitásának a megőrzését, nemzetiségi jogainak az érvényesítését.⁴ Így például Olaszország területe húsz régióra osztozik, ezek közé tartozik az az öt autonóm régió is, amelyek többletjogosítványokkal rendelkeznek, elsősorban annak érdekében, hogy a területükön élő nemzetiségek megőrizhessék önazonosságukat és befolyásukat. Ezzel szemben az aszimmetrikus területi elvű nemzetiségi autonómiák nem illeszkednek be az adott állam területi-közigazgatási szervezetébe, különleges, a többi területi közigazgatási egységgel nem azonos státusszal rendelkeznek. Tipikus példa erre Skócia esete az Egyesült Királyság területén. Skócia ugyan egyike az Egyesült Királyság négy történelmi egységének, de helyzete aszimmetrikus, és semmilyen mó-

⁴ Lundi Ajánlások, 1999: 387.

don nem azonos Wales vagy Észak-Írország helyzetével, hogy Anglia helyzetét ne is említsük, hiszen Anglia semmilyen önálló jogosítvánnyal nem rendelkezik. A szimmetrikus és aszimmetrikus területi elvű nemzetiségi autonómiákon kívül a mérvadó szakirodalomban megjelenik egy harmadik kategória, a multietnikus területi elvű autonómia fogalma. Ezen olyan autonómiát értünk, amelyben nincs domináns nemzetiség, de az autonómia azért lett létrehozva, hogy biztosítsa a nemzeti kisebbségek jogainak hatékony érvényesítését, ilyen példa lehet a Vajdaság Autonóm Tartomány Szerbiában (BRUNNER–KÜPPER 2005: 388). A területi elvű nemzetiségi autonómiák legfőbb szerve rendszerint a szabadon, demokratikusan megválasztott képviselői szerv – helyi parlament. A helyi parlamenten kívül a területi elvű nemzetiségi autonómiáknak rendszerint van végrehajtó-közigazgatási szerve is, amely a helyi parlamentnek tartozik felelősséggel, sőt néha választott elnöke is van. Az autonómia szerveinek a megválasztásában általában aktív és passzív választójoga van a terület minden olyan nagykorú lakosának, aki állampolgársággal is rendelkezik, de ennek néha huzamosabb tartózkodás és tartós letelepedés is a feltétele. Mindenesetre a nemzeti etnikai hovatartozás nem feltétele a választójog megszerzésének, így általában nem okoz gondot annak meghatározása, ki az autonómia kedvezményezettje, kinek van aktív és passzív választójoga.

Ami a területi elvű nemzetiségi autonómiák hatáskörét és közfeladatait illeti a fent említett hatalommegosztás keretében, elmondható, hogy azok nagyon sokszínűek és különbözőek lehetnek. Általánosságban megállapítható, hogy az állami szuverenitást jelképező néhány terület kivételével, mint amilyen az állambiztonság és honvédelem, a monetáris politika és az államközi kapcsolatok, a többi állami hatáskör részben vagy egészében átruházható a területi elvű nemzetiségi autonómiákra. Az összehasonlító példák elemzése azt mutatja, hogy a területi elvű nemzetiségi autonómiák hatásköre nagyon különböző területeken érvényesül, és igen eltérő mértékben. Ezek az autonómiák a leggyakrabban talán a következő területeken rendelkeznek szabályozási (néha törvényalkotási) és végrehajtási-közigazgatási hatáskörökkel: közgyűjtemények, műemlékvédelem, közoktatás, iskoláskor előtti intézmények, szociális védelem, hivatalos nyelvhasználat, hagyományos foglalkozások, kisipar – kézművesség, erdő- és vízgazdálkodás, halászat, vadászat, turizmus, lakáspolitikai, regionális gazdasági fejlesztés. Tekintettel arra, hogy a központi állam és az autonómia hatásköreinek a szétválasztása korántsem könnyű és tel-

jes, hogy sok a megosztott hatáskör és közfeladat, az államszervezet hatékony és törvényes működése megköveteli, hogy legyenek olyan egyeztető intézmények, testületek, amelyek lehetővé teszik az esetleges hatásköri összeütközések feloldását. A területi elvű autonómia esetében ugyancsak sarkalatos kérdés a helyi kisebbségek védelme az autonómiatestületek esetleges jogsértéseivel szemben. Tekintettel arra, hogy az autonómiatestületek az autonóm terület minden lakosa irányába közhatalmi jogosítványokkal rendelkeznek, felmerül annak a veszélye, hogy ezeket a hatásköröket a helyi többség a helyi kisebbség kárára érvényesíti. Ezzel szemben jogvédelmet a rendes bíróságok és a különféle ombudsmanok biztosíthatnak, de felmerül olyan döntéshozatali mechanizmusok bevezetése is, amelyek egyes kérdésekben védelmet nyújtanak a helyi kisebbség számára az őket közvetlenül hátrányosan érintő döntések esetében.

Ugyancsak sarkalatos kérdésnek számít a területi alapú autonómia finanszírozásának kérdése. A területi autonómia pénzeléséhez szükséges forrásoknak arányban kellene lenniük az állam által átruházott közfeladatok és hatáskörök terület- és lakosságárányos költségeivel. A gyakorlatban a leginkább elfogadható és fenntartható megoldásnak az bizonyult, amikor egyes adók kivetését és megfizettetését az autonómia területén az autonómia hatóságaira ruházták, amivel biztosítható, hogy a helyi ügyekre fordított közpénzeket a helyiek teremtsék elő.

II.2. A személyi elvű autonómia

Mint a fentiekben már megemlítettük, a személyi elvű autonómia esetében az autonómiához való jog a személyi jellemzők – identitás – alapján illeti meg az állampolgárok egy csoportját. Más szóval az autonóm hatásköröket és közfeladatokat egy (vagy több) olyan autonómiatestület gyakorolja, amelyet az egyazon nemzetiséghez tartozó személyek hoznak létre rendszerint lakóhelytől függetlenül (KORHECZ 1999: 25). A személyi elvű autonómia történelmileg hasonlóságot mutat a céhekkal, gazdasági és szakmai kamarákkal, az egyházakkal, hiszen azok esetében is bizonyos személyi jellemzők, kompetenciák, csoport-hovatartozás alapján hoznak létre szervezeteket, és ezek a szervezetek gyakran közfeladatokat látnak el, jogot szereznek a csoport irányítására, érdekeinek a képviselőjére. A történelemben jártas magyar olvasó számára a személyi elvű autonómia megértése könnyebbé válik, ha azt a görögkeleti keresztény egyházak

helyzetével hasonlítjuk össze a XIX. századi Magyarországon. Ezek az autokefális, nemzeti egyházak autonóm módon szabályozták belső szervezetüket, de önállósággal rendelkeztek az iskolák működtetésében és fenntartásában is, közfeladatokat láttak el. Egészen a XIX. század végéig a szerb nemzetiségű diákok közoktatását Magyarországon a szerb görögkeleti egyház végezte, az általa fenntartott egyházi iskolákban, amelyek fenntartásához a magyar állam költségvetése is hozzájárult. A személyi elvű nemzetiségi autonómia ott is megvalósítható, ahol a területi elvű autonómia nem, azaz olyan kisebbségek esetében is, amelyek helyi szinten sem alkotnak többséget, nem élnek koncentráltan egy körzetben. A mai értelemben használt személyi elvű kisebbségi autonómia koncepciója két ausztrómárxista: Otto Bauer és Karl Renner nevéhez fűződik. Bauer és Renner felismerték, hogy a soknemzetiségű Monarchiában számos térségben a különféle nemzetiségek mozaikszerűen élnek egymással és egymás mellett, ezért ezeknek a közösségeknek az önszabályozása, önkormányzata nem valósulhat meg területi alapon, csupán a személyi elvű autonómián keresztül (SMITH 2014: 18). Mivel a személyi elvű autonómia nem követel területi elhatárolódást, nem merül fel a helyi kisebbség (országosan a többség) jogfosztásának veszélye, és az elszakadási törekvések felerősödése sem reális veszély. Rennerék elképzelését ugyan a Monarchiában nem törvényesítették, de száz évvel később, a berlini fal leomlása után a személyi elvű autonómia bizonyos formáit, más-más politikai érdekek által vezérelve, de törvényesítették Észtországban, Magyarországon, Szlovéniában, Horvátországban és Szerbiában is. Amíg Magyarországon a nemzetiségi önkormányzatokat nem a magyarországi nemzetiségek erőteljes politikai követelésére törvényesítették (VIZI 2015: 32), addig Szerbiában a nemzeti tanácsokat elsősorban a vajdasági magyarok politikai küzdelmének eredményeképpen legalizálták (KORHECZ 2015: 76).

A személyi elvű autonómiák esetében a leginkább sarkalatos kérdés a csoporthoz tartozás meghatározása. Vagyis annak a kérdésnek az eldöntése, hogy kit illet meg az autonómia, ki vehet részt az autonómiatestület megválasztásában, milyen személyes jellemzők alapján jogosult egy állampolgár az autonómiára. Fontos elvi kérdés az önkéntes identitásmegvallás. Ahhoz, hogy valaki részt vegyen a személyi elvű autonómia létrehozásában, annak általában önkéntesen meg kell vallania a nemzeti hovatartozását. Az önkéntes identitásválasztás és annak regisztrációja felveti azt a kérdést is, hogy a szubjektív önmeghatározáson túl szükség van-e valamilyen objektív mérhető és

igazolható személyes jellemző meglétére is, amely tárgyilagosan is igazolja a közösséghez tartozást, mint amilyen egy az adott közösségekben elterjedt személynév, a nyelvismeret vagy a nemzetiség kulturális életében való tevékeny részvétel. Az ideális megoldás egyrészt megköveteli az önkéntes azonosulást a közösséggel, másrészt korlátozza annak lehetőségét, hogy az egyén visszaélve ezzel, a közösséghez tartozás egyéni jellemzői nélkül a kollektív jogok hasznélvezője legyen (MAJTENYI 2003: 34–35). Annál inkább, hiszen az autonómia alapvető célja az identitás megőrzése (nyelv, hagyományok, kultúra), a közös identitás jegyeinek hiányában ezen jegyek megőrzésének szándéka értelmetlen. Hogy egy konkrét példával is jellemezzük a helyzetet: amennyiben valaki nem beszél magyarul, gyermeke (nyelvismeret híján) nem járhat magyar iskolába, miért kellene ennek a személynek szavatolni azt a jogot, hogy beleszóljon a magyar iskolákat irányító és fenntartó magyar autonómiatestület megválasztásába? A Magyarországon meghonosodott „etnobiznisz” kifejezés pontosan arra a jelenségre mutat rá, amikor egyéni anyagi érdek által vezérelve kíván valaki részt venni egyszer az egyik, másszor a másik nemzetiségi önkormányzat munkájában, noha személyi jellemzői alapján, objektív mérce szerint az illető nem is tekinthető az adott közösség tagjának (VÍZI 2015: 40–41).

Ami a személyi elvű autonómia közfeladatait, hatásköreit, jogosítványait illeti, el kell mondani, hogy azok az esetek többségében korlátozottabbak a területi elvű autonómiához viszonyítva. A személyi elvű autonómiatestületek leginkább a nemzeti identitáshoz szorosan köthető területeken gyakorolnak hatásköröket, mint amilyen az anyanyelvű oktatás, a művelődési élet megszervezése, a hagyományos ünnepek és emléknapok meghatározása, vallási kérdések, egyes nyelvhasználati kérdések, valamint esetenként bizonyos szociális szolgáltatások megszervezése.⁵

A személyi elvű autonómia esetében elterjedt gyakorlat, hogy egy-egy területen a hatáskörök, közfeladatok megoszlanak az állam (területi önkormányzatok) és az autonómiatestület között. Például a nemzetiségi iskolák tanterveinek elfogadása állami feladat, de az anyanyelvi tantervjavaslatot a nemzetiségi autonómiatestület készíti el.

A személyi elvű autonómia finanszírozása többnyire az állami költségvetésből átutalt támogatásokon keresztül történik. Ez nagyobb fokú függőséget és kiszolgáltatottságot okoz a területi elvű autonómiához képest. Elképzelhetőek olyan pénzügyi konstrukciók is, ame-

⁵ Lundi Ajánlások, 1999: 13.

lyek adókiivetési jogot biztosítanak az autonómiatestület számára, de amennyiben ez többlet adóterhet jelentene a nemzeti kisebbség tagjai számára, ennek kedvezőtlen hatásai is lehetnének. Ezzel szemben az autonómiatestületek gyakrabban működnek különféle adományok segítségével, amelyek az adott nemzeti kisebbség anyaországától is érkehetnek.

III. AZ AUTONÓMIA NEMZETKÖZI JOGI MEGALAPOZOTTSÁGA ÉS POLITIKAI ETIKAI INDOKOLTSÁGA

III.1. A nemzetiségi autonómia és a nemzetközi jog

A politikai életben gyakran fogalmazódik meg az a kérdés, hogy megilleti-e a nemzeti kisebbségeket az autonómiához való jog? Ha igen, milyen esetekben? Biztosítja-e a nemzetközi jog a székelyföldi magyaroknak a területi autonómiához való jogot? Joga van-e a vajdasági/délvidéki magyaroknak a személyi elvű autonómiára? Pozitív válasz esetében melyik nemzetközi szervezet kényszerítheti ki ezt a jogot az állammal szemben? A felvetett kérdésekre való tárgyilagos válasz egészen biztosan ki fogja ábrándítani a nemzetiségi autonómia pártolóit. Nincs egyetlen olyan többoldalú nemzetközi egyezmény sem, amely szavatolná az autonómiához való jogot, sőt még kevésbé beszélhetünk olyan nemzetközi szervezetről, amely ennek a jognak a kikényszerítését biztosíthatná. A fentiek ismeretében is érdemes megvizsgálni az autonómia nemzetközi jogi megalapozottságát, ugyanis a nemzetközi jog, ha nem is garantálja, de egyes egyezményeken és soft-law jellegű ajánlásokon keresztül támogatja az autonómiaformák esetleges törvényesítését. Az alábbiakban tömören és kivonatossan megemlítjük azokat a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott jogi és politikai okmányokat, amelyek valamilyen módon említik és támogatják a nemzetiségi autonómiák törvényesítését. Az ENSZ keretében kevés olyan okmány született, amely bármilyen módon erősíthetné az autonómiaköveteléseket, mi több, a nemzeti kisebbségek identitásának a védelme is halvány említést kapott az ENSZ emberi jogi dokumentumaiban, egyezményeiben. A legmesszebb az ENSZ Közgyűlése jutott, amely 1992-ben elfogadott egy nem kötelező határozatot a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogairól.⁶

⁶ UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, General Assembly Resolution 47/135, adopted 18 December 1992. UN Doc.A/RES/47/135

E jogi nyelvezetű dokumentum 2. cikkének 3. bekezdése úgy fogalmaz, hogy a kisebbségeknek joguk van hatékonyan részt venni azoknak a döntéseknek a meghozatalában, amelyek őket érintik, ebbe pedig elsősorban az identitáshoz kötődő kérdések tartoznak.⁷ Ez a rendelkezés ugyan nem közvetlenül az autonómiáról szól, de az autonómián keresztül is megvalósítható elvvel kapcsolatos. A határozatnak jogi ereje nincs, de politikai jelentősége van, és hűen kifejezi a nemzetközi közösség zömének álláspontját a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban a XX. század kilencvenes éveiben (SZALAYNÉ SÁNDOR 2003: 208).

A nemzetközi dokumentumok közül érdemes megemlíteni azokat is, amelyek a mai EBESZ, illetve korábban EBEE keretében fogalmazódtak meg. Közülük külön említést érdemel az EBEE 1990-ben megtartott koppenhágai értekezletének zárónyilatkozata, amely a 35. pontjában szavatolja a kisebbségeknek a hatékony részvételi jogát az identitásukhoz kötődő kérdésekben, amelynek közvetlenül említett megvalósulási formájaként a területi autonómiákat is megemlíti.⁸ Ugyancsak fontos nemzetközi okmányoknak számít az EBESZ nemzeti-kisebbségi főbiztosának Lundi Ajánlása. Ez a dokumentum a kisebbségek hatékony részvételének egyik lehetséges formájaként tárgyalja a területi és személyi elvű autonómiákat.

A nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi jogi szabályozásában a legmesszebb kétségtelenül az Európa Tanács jutott. A legrégebbi európai nemzetközi szervezet keretében született meg az a két, többoldalú nemzetközi egyezmény is, amely a nemzeti kisebbségek védelmét szolgálja (SZALAYNÉ SÁNDOR 2003: 216). Először 1992-ben, az Európa Tanács elfogadta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (a továbbiakban: Nyelvi Charta), majd 1995-ben

⁷ „Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation” Article 2, paragraph 3.

⁸ „The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities. The participating States note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing, as one of the possible means to achieve these aims, appropriate local or autonomous administrations corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities and in accordance with the policies of the State concerned.”

a Keretegyezményt a nemzeti kisebbségek védelméről (a továbbiakban: Keretegyezmény). Mindkét egyezmény 1998-ban lépett hatályba, de a precízebb nyelvezetű, választható kötelezettségeket tartalmazó Nyelvi Charta jóval népszerűtlenebb az európai államok között, mint a puhább, elasztikusabb nyelvezetű, keret jellegű vállalásokat megfogalmazó Keretegyezmény.⁹ Az autonómia vonatkozásában számunkra mégis a Keretegyezmény az érdekesebb, hiszen ennek 15. cikke a nemzeti kisebbségek hatékony részvételével foglalkozik a közéletben. A cikk ugyan nem kötelezi az államokat az autonómia biztosítására, de a Magyarázó megjegyzések¹⁰ értelmében a hatékony részvétel biztosítása történhet az önkormányzat különféle formáin keresztül is. Mi több, az egyezmény végrehajtásának csaknem húszesztendős monitoringja során egyértelművé vált, hogy a 15. cikk (hatékony részvétel) és az autonómia különféle formáinak biztosítása között közvetlen kapcsolat van (EIDE 2009: 139). A tagállamok időszaki jelentéseikben ugyanis a 15. cikk végrehajtásaként számoltak be az autonómia különféle működő formáiról, és a Keretegyezmény Tanácsadó Testületének jelentései is ehhez hasonlóan tárgyalták a kérdést (WELLER 2004: 73–76). Ennek alapján elmondható, hogy a 15. cikkben vállalt kötelezettség egyik elfogadható megvalósítását éppen az autonómia törvényesítése jelenti. Ebből ugyan nem következik az, hogy a Keretegyezmény megköveteli az autonómia biztosítását, de bizonyos feltételek teljesülése esetében üdvözli annak meglétét.

Az Európa Tanács, a már említett két nemzetközi egyezményen túl, számos soft-law jellegű ajánlást is elfogadott a kisebbségek védelme területén. Ezek között kiemelt helyen kell említeni a Parlamenti Közgyűlés néhány ajánlását. Közöttük elsősorban az 1201-es (1993. 02. 01.) Ajánlást (SZALAYNÉ SÁNDOR 2003: 215).

Végezetül érdemes röviden áttekinteni az Európai Unió és a nemzetiségi autonómia viszonyrendszerét. Noha az EU-ról szóló szerződés a közösség alapértékeként határozza meg a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, az EU-nak nincs szabályozási jogosítványa a kisebbségi jogok területén, azaz nem alkothat jogot ezen a területen, vagyis a nemzeti kisebbségek jogai, beleértve az autonómiára való

⁹ 2016. október elsejével bezárólag a Nyelvi Chartát 33 európai állam írta alá és ebből 25 cikkelyezte be. A Keretegyezményt ezzel szemben 43 európai állam írta alá, és ebből 39 becikkelyezte. Forrás: www.coe.int

¹⁰ Magyarázó megjegyzések a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményhez. Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157).

jogot is, tagállami hatáskörben vannak (VÍZI 2013: 62). Más szóval az EU-nak nincsenek közös standardjai a kisebbségi jogok terén, így nincsenek az autonómia vonatkozásában sem. Az EU ennek ellenére „a koppenhágai politikai kritériumok” alapján már két évtizede ellenőrzi, csatlakozási feltételként számon kéri a csatlakozni kívánó államoktól a kisebbségi jogok megfelelő védelmét. A vonatkozó irodalom azonban nem tesz említést arról, hogy az EU bármelyik csatlakozó országtól megkövetelte volna az autonómia bármelyik formájának törvényesítését, sőt az is kétségbevonható, hogy képes lett volna lényegesen befolyásolni az államok kisebbségvédelmi törvénykezését általában (VÍZI 2013: 96–98).

III.2. A nemzetiségi autonómia politikai etikai indokltsága

A nemzetiségi autonómia politikai és etikai szempontól is támogatható. Miért van szükség az igazságosság érdekében a különjogokon túl autonómiára is? Az első ilyen érv, amely az autonómia mellett szól, maga a demokrácia. A demokrácia lényegi eleme, hogy a közösséget érintő döntéseket az érintettek maguk hozzák meg az érvek és ellenérvek szabad, nyílt megvitatása után, ebből az következik, hogy az elsősorban a nemzetiséget érintő kérdésekben a döntéseket a nemzetiség tagjainak, illetve a nemzetiség képviselőinek kellene meghozniuk. Pontosabban ennek az érvek az értelmében széles körben elfogadott tétel szerint a demokrácia megköveteli, hogy a helyi ügyekben a helyi önkormányzat, tehát az érintettek, a helyi közösség képviselői hozzák meg a döntéseket, nem pedig a központi állam szervei. Vegyünk egy életszerű példát. Ki döntsön egy nemzetiségi iskola igazgatójának a kinevezéséről? Az országos oktatási minisztérium vagy a nemzetiségi önkormányzat? Elvárható-e az országos minisztériumot vezető minisztertől, hogy a kinevezés esetében a nemzetiségi oktatás érdekeit, a nemzetiségi iskola tanulóinak és szüleinek az érdekeit figyelembe véve döntsön? Aligha. Az oktatási miniszter alapvetően a többségi nemzethez tartozó választók bizalmából lett miniszter, azaz vagy érdektelen és tájékozatlan, vagy néha éppen ellenérdekelte abban, hogy a döntése a nemzetiségi érdeket szolgálja. Ehhez hasonló a helyzet a nemzetiség nyelvén folyó oktatás tanterveinek, tanmeneteinek és tankönyveinek az esetében is, főleg ha azok olyan tantárgyakra vonatkoznak, mint az anyanyelv, a történelem vagy a zene. Az igazán demokratikus döntéshozatal ezekben az esetekben azt követeli meg, hogy ezeket a döntéseket az érintettek, vagyis a nemzetiség tagjaira,

az őket képviselő autonóm testületekre bízjuk. A demokratikus érven túl a nemzetiségi autonómia mellett szól egy második érv is, ami a közigazgatáshoz kötődik. A törvények alkalmazása és végrehajtása közigazgatási feladat. A közigazgatás feladata, hogy a törvény által előírt absztrakt viselkedési szabály konkrét társadalmi gyakorlattá váljon. Ez a folyamat megfelelő szakértelmet, adminisztratív kapacitást igényel. Ha a nemzetiségek önzonosságával összefüggő kérdésekben a jogszabályok alkalmazását és végrehajtását a központi közigazgatásra bízjuk, akkor azzal találkozhatunk szembe magunkat, hogy az érdektelenségen túl sokszor hiányozni fog a megfelelő szaktudás és kompetencia is. A megfelelő nyelvismeret, a kultúra, az oktatási és művelődési intézmények tevékenységének az ismerete nélkül a jó és kisebbségbarát törvények céljai sérülni fognak, a várt hatások elmaradhatnak. Pontosan ezért kell az ilyen törvények végrehajtását az adott nemzetiség helyzetét ismerő, azzal kapcsolatban szakismeretekkel rendelkező és motivált szervre bízni, nem pedig a sokszor elfogult és ellenérdekelt állami közigazgatásra (MAJTÉNYI 2003: 11–12). A nemzetiségi autonómia politikai etikai indoklottsága mellett talán a legnagyobb hatással a kortárs kanadai filozófus Will Kymlicka érvelt a *Multicultural Citizenship* című mérőföldkö fontosságú értekezésében (KYMLICKA 1995).

IV. ÖSSZEGZÉS

A nemzetiségi autonómia kérdése a rendszerváltás utáni évtizedekben központi helyet foglalt el a Kárpát-medencei magyar közösségek politikai életében. A politikai jelszavak és programok gyakran háttérbe szorították az autonómiával kapcsolatos kutatásokat és a fogalomhoz kötődő általános jogi és politikai ismereteket, műveltséget. Minden egyes működő autonómia sajátos egyéni jegyekkel rendelkezik, mégis általánosságban vagy a területi vagy a személyi elvű autonómiák közé sorolható be. A területi autonómiák inkább Európa nyugati országaiban valósultak meg, a személyi elvű autonómiák pedig inkább a volt keleti blokk országaiban nyertek létjogosultságot. Ez utóbbi autonómiák korlátozott eszköztárral rendelkeznek, kisebb önállóságot biztosítanak a nemzeti kisebbségek számára, egyúttal azonban nem követelnek területi elhatárolást, ennél fogva pedig kevésbé riogatnak az elszakadás veszélyével.

IRODALOM

- BOGNÁR Zoltán 2007. *Autonómia nem kisiskolás fokon*. Regió, 1. 159–167.
- BRUNNER, Georg–KÜPPER, Herbert 2005. Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómiamodelleinek tipológiája = Kántor Zoltán–Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, Rejtjel.
- EIDE, Asbjørn 2009. The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities = Kristin Henrard–Robert Dunbar (szerk.): *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspective*. Cambridge University Press.
- GYŐRI SZABÓ Róbert 2006. *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris.
- KÁNTOR Zoltán 2013. *Nemzetpolitikai ismeretek*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest.
- KORHECZ Tamás 1999. *A kisebbségi autonómiáról címszavakban*. Európai Utas, 4. 24–28.
- KORHECZ Tamás 2015-1. Nemzetiségi autonómiatörekvések az igazság, az igazságosság és a szabadság lencséjén keresztül = Rochlitz Bernadett (szerk.): *Igazság, igazságosság és szabadság*, Keresztény Értelmisségek Szövetsége, Budapest.
- KORHECZ Tamás 2015-2. National Minority Councils in Serbia = Malloy H. Tove–Osipov Alexander–Vízi Balázs (szerk.): *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*, Oxford University Press.
- KOVÁCS Péter 1996. *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris, Budapest.
- KOVÁCS Péter 2000. *International Law and Minority Protection – Rights of Minorities or Law of Minorities?* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- KYMLICKA, Will 1995. *Multicultural Citizenship*, Oxford University Publisher Clarendon Press, London.
- MAJTÉNYI Balázs 2003. Korlátozható-e az identitásválasztás szabadsága? = Halász Iván–Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás?* Gondolat, Budapest.
- SMITH, J. David 2014. Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges = Kántor Zoltán (szerk.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, L'Harmattan, Budapest, 15–23.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet 2003. *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest.
- VÍZI Balázs 2013. *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan, Budapest.
- WELLER, Marc 2004. Critical evaluation of the first results of the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998–2003) = *Filling the Frame – Five years of monitoring the Framework Convention for the the Protection of National Minorities*. Council of Europe Publishing, Strassbourg.

JOGSZABÁLYOK – EGYÉB DOKUMENTUMOK

Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM), Status of Monitoring table – 1st, 2nd, 3rd and 4th Cycles, Updated – 20 September 2016, <http://www.coe.int/en/web/minorities> (Utolsó elérés: 2016. október 30.)

Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék, 1999. szeptember. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, <http://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true>. (Utolsó elérés: 2016. október 30.)

On the concept of national autonomy and on the legal foundation of national autonomy in integrational law

The aim of the study is to present the Reader the concept and forms of national autonomy and also to provide a short overview on the legal foundation, political circumstances and necessity of the same. National autonomy exist when there is one or more public organizations, institutions which represent the given nationality, also if this institution carries out acts and public tasks which the state has transferred on it, and which acts are also connected to self-identification, and finally, if this division of power is regulated by the provisions of the Constitution and (or) by the law. National autonomy forms can be divided into two major groups: territorial and non-territorial autonomies. Even though international law does not guarantee the right to autonomy, it does encourages a possible legalization of national autonomy forms through various agreements and soft-law recommendations.

Key words: ethnic minorities, self-governance, territorial and personal autonomy forms, international law

O pojmu nacionalne autonomije i o pravnim osnovama nacionalne autonomije u međunarodnom pravu

Cilj ovog rada je da prikaže Čitaocu pojam i forme nacionalne autonomije i da daje kratak osvrt na pravne osnove, političke okolnosti i opravdanost istog. O nacionalnoj autonomiji se govori kada postoje jedan i/ili više javnih organa, institucija koje na reprezentativan način predstavljaju datu manjinu, zatim ako ova institucija obavlja delatnosti i javne zadatke koje mu je država prenela, a koje delatnosti imaju veze i sa samoidentifikacijom same institucije; i na kraju, ako ovakva raspodela vlasti je regulisana u javnom pravu kroz akte Ustava ili (i) zakona. Forme nacionalnih autonomija se uglavnom grupišu oko dve grupe: teritorijalne i neteritorijalne nacionalne autonomije. Iako međunarodno pravo ne garantuje pravo na autonomiju, ipak kroz razne sporazume i soft-law (soft-law) preporuke ohrabruje moguće legalizacije formi autonomije.

Ključne reči: nacionalne manjine, samouprava, teritorijalna i personalna autonomija, međunarodno pravo

Beérkezés időpontja: 2017. 05. 03.

Elfogadás időpontja: 2017. 05. 08.

