

A kisebbségi autonómiáról a politikai részvétel és az önrendelkezés metszéspontján¹

A mi vidékünkön, Közép- és Kelet-Európa országában az autonómia szónak szinte baljós kicsengése van, amikor valamilyen kisebbségi törekvéssel kapcsolatban kerül napirendre. A legjellemzőbb félelmek, amelyek a többségi közvéleményben vagy a többségi pártok vezetőitől elhangzanak egyértelműen állambomlasztó, veszélyes szeparatista igényeket látnak az autonómia leple alatt és egyedül a területi szuverenitás és a nemzetállami egység megbontására tett kísérletnek tekintik. 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 (különféleképpen értelmezhető) nemzet politikai közösségére épülnek, így a kisebbségek nemzeti követelése is eleve politikailag érzékenyek lesznek. A kisebbségek képviselői nagy nehézségekkel szembesülnek, amikor a közösségük öngazgatási igényét a többséggel szeretnék elfogadtatni. Ez annak ellenére is így van, hogy ma Európában számos olyan politikai és nemzetközi jogi megközelítés is létezik, amely a kisebbségi autonómiát inkább megoldásnak, mint problémának tekinti. Ezeket a szempontokat próbáljuk meg röviden bemutatni a nemzetközi jog keretei között.

Kiindulási pontként a kisebbségi autonómia-igények két fő megközelítésben jelenhetnek meg: az egyik értelmezésben a kisebbségi jogvédelem keretében a politikai részvételi jogok igen tág értelmezésével beszélhetünk ennek létjogosultságáról. A nemzetközi jogban számos dokumentum foglalkozik a nemzeti vagy etnikai kisebbségek (helyesebben az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek!) jogaival és ebben a tekintetben fontos szerepet játszanak a politikai részvételi jogok is. A tág értelemben vett részvétel ugyanis nemcsak képviselőket, hanem döntési jogot, azaz bizonyos mértékű öngazgatást, autonómiát is jelenthet.² Egy egészen más megközelítésben az önrendelkezés elve is alkalmazható, amennyiben valamilyen korlátozott, belső önrendelkezésről beszélünk. A kisebbségek jogait érintő nemzetközi jogi dokumentumok rendszerint nem említik a kisebbségek autonómiához való jogát: az Európa Tanács 1995-ös, jogilag kötelező érvényű Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményében³ nem találni ilyen utalást, de a legfontosabb nemzetközi kisebbségvédelmi politikai nyilatkozatok, mint az ENSZ 1992-es Nemzeti vagy etnikai,

¹ A 2014. június 5-7-én Palicson tartott „Területi és nem területi autonómia” c. konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. A cikk az OTKA K105432 sz. kutatási projektje keretében készült. A szerző a cikk írása idején Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesült.

² A fogalmi sokszínűségről (öngazgatás, önkormányzás, autonómia, stb.) lásd: TÓTH 2014: 13-15.

³ A Keretegyezményt 1995. február 1-jén fogadták el és 1998. február 1-jén lépett hatályba. E.T.S. no. 157. (továbbiakban Keretegyezmény)

vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata⁴ sem szól erről. Az európai politikai jellegű nemzetközi állásfoglalások között is alig akad, amely a kisebbségek öngazgatáshoz való jogát megemlítené.⁵ De mit is értünk az autonómia fogalma alatt?

Az autonómia fogalma

Georg Brunner és Herbert Küpper gyakran idézett tanulmányukban így fogalmaztak: „A közösségi jogok a kisebbségi élet számára fontos kérdések széles skáláját foglalhatják magukban. Ha a kollektív jogok az önrendelkezés valamilyen lényeges (politikai, kulturális vagy egyéb) formájának felelnek meg, autonómiává válnak. Egy kisebbségi autonómia számos kisebbségi kérdés fölött rendelkezik fennhatósággal, és ezt a fennhatóságát saját felelősségére gyakorolja. Így ez a legmagasabb jogi státusz, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet.” (BRUNNER-KÜPPER 2004: 474)

Ennek megfelelően mondhatjuk, hogy bármilyen jellegű kisebbségi autonómiáról is legyen szó, annak lényegi eleme, hogy a kisebbségi identitás megőrzése szempontjából fontos ügyek széles körében rendelkezik hatáskörrel és ezen hatásköreit saját jogán gyakorolhatja. Ghai egy másik megközelítésben különbséget tesz az autonómia és a föderáció, mint a területi alapon megvalósuló önkormányzatiság két jellemző formája között. „A különbség az, hogy egy autonómia esetén egy vagy két régió élvez különleges jogállást, míg egy föderációban a régiókra osztott állam minden része részt vesz megosztott hatáskörök és intézmények rendszerében.” (GHAI 2010: 621)

A különféle nemzeti jogrendszerekben megjelenő autonómia-megoldások céljukat tekintve két típusba oszthatóak, aszerint, hogy a kisebbségi csoport tagjainak személyi elven vagy területi elven adnak önkormányzati hatásköröket azon a földrajzi területen, ahol a kisebbség él.

A közéletben való részvételhez való jog a nemzetközi dokumentumokban is általánosan elismert kisebbségi jog.⁶ A politikai jogok nélkülözhetetlenek a csoportérdekek képviseléséhez és előmozdításához. Ez azt is jelenti, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek nemcsak a törvény előtti egyenlőséghez van joguk ezen a téren, bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül, hanem alapvető szükségük van arra, hogy közügyeikre hatással tudjanak lenni. Ghai is hangsúlyozza, hogy a részvételi szerepek a lobbizástól a döntéshozatalig terjedhetnek (GHAI 2010: 615) és nem mindegy, hogy a kisebbségek joga saját közéleti ügyeik intézésére ezen a skálán hol helyezkednek el. A nemzeti, etnikai vagy nyelvi és vallási kisebbségeknek saját elképzelése lehet az állam berendezkedéséről, az állam szerepéről és a többséggel való kapcsolataikról. Ezeket a modern nemzetállamokat jellemző liberális többségi demokrácia rendszerében nem lehet automatikusan pl. az egyenlő és általános szavazati jog gyakorlásával érvényre juttatni. A nemzetállami modell, épp amiatt, mert nemzeti alapon szerveződő politikai közösségről van szó a demokratikus többség uralmára építve strukturális, „örök” kisebbségi helyzetben tartja a kisebbségeket (vö.: KYMLICKA 1995). Ezért a kisebbségeknek nemcsak arra kell, hogy joga legyen, hogy „szavuk legyen” a politikai életben – ami a politikai részvétel alapja – de joggal igényelhetik,

⁴ Az ENSZ Közgyűlés 47. ülészakán 1992. december 18-án elfogadott 47/135 sz. határozat.

⁵ Ilyen kivétel volt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201(1993) sz. Ajánlása 11. cikke.

⁶ Lásd a Keretegyezmény 15. cikkét vagy az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Koppenhágai Okmányának (1990) 35. bek., az Európai Biztonsági és Együttműködés Szervezet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Lundi Ajánlásai a Kisebbségek hatékony részvételéről a közügyekben, stb.

hogy a kizárólag és közvetlenül őket érintő ügyek felett „ellenőrzési joggal” is rendelkezzenek. Az, hogy beleszólhatnak a közéleti ügyekbe, sok mindent jelenthet a jelenléttől, a választási részvételtől kezdve, a konzultatív jogokon át a közélet befolyásolásának egyéb erősebb vagy gyengébb változataiig. A nemzetközi kisebbségvédelmi okmányok a „hatékony közéleti részvétel” fontosságát hangsúlyozzák ebben a tekintetben: azaz a kisebbségeknek több részvételi joguk kell legyen annál, hogy szavazatukkal vagy a szólásszabadság keretei között kifejezhetik politikai véleményüket. Ebből kiindulva pedig nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy a tényleges politikai befolyást saját ügyeik felett a kisebbségek önkormányzatiságának valamilyen formája biztosíthatja, amellyel sajátos kisebbségi identitásuk megőrzése szempontjából fontos kérdésekben dönthetnek.

Mivel a modern nemzetállamok területi és etnikai-kulturális alapon szerveződnek a kisebbségek közéleti részvételének kérdése az állam szerepét és az állam és azt alkotó politikai közösség kapcsolatát is közvetlenül érinti. A kisebbségi részvétel ennek keretében értelmezhető pusztán „képviselőként”, de egy ennél bátrabb megközelítésben „önkormányzasként” is. A többségi politikai elitek jellemzően a „képviselőt” részesítik előnyben, mivel ez nem érinti a többségi nemzetnek az ország teljes lakossága és egész területe felett gyakorolt teljes kontrollját. Ugyanígy a többségi nemzet tagjainak sem kell szembesülni a kisebbségi lét bármilyen következményeivel az állam olyan területein, ahol számszerűleg a kisebbség alkot többséget. Ezzel szemben a kisebbségi közösségek számára az önkormányzat nélküli részvétel a közügyekben politikai jogaik korlátozását jelentheti, hiszen egyenlőtlen helyzetben vannak a többséggel szemben, amikor a közösségüket közvetlenül érintő olyan fontos ügyekben nem dönthetnek közvetlenül, mint a kultúra, a nyelvhasználat, stb. Bármelyik megközelítés aggodalommal és félelemmel tölti el a másik csoportot és azt a veszélyérzetet kelti, hogy alapvető jogait fenyegetheti veszély. Mindennek ellenére van néhány olyan nemzetközi – jogilag nem kötelező – politikai nyilatkozat, amely a kisebbségek autonómiához való jogát elfogadhatónak tekinti.⁷ Sőt, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334 (2003) sz. határozata elismerte, hogy a kisebbségeknek megadott autonóm kormányzati formák hozzájárulhatnak nemcsak a belpolitikai, de a nemzetközi stabilitás megteremtéséhez, a konfliktusok megelőzéséhez is. Ahogy a határozatot előkészítő jelentéstevő, Andreas Gross fogalmazott: „Az autonómia az államon belül kisebbségben lévő csoportnak biztosítja, hogy jogait gyakorolhassa, míg bizonyos garanciákat ad az állam egységének, szuverenitásának és területi egységének megtartására.”⁸ Emellett, amennyiben a szabályozás olyan és a helyi közösség képes valóban élni az autonómia adta jogosítványaival, akkor a területi önkormányzatiság kiterjesztése nagyobb átláthatósághoz, hatékonyabb kormányzáshoz is vezethet.

Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa a kisebbségek hatékony közéleti részvételéről szóló Lundi Ajánlásokban számos részvételi formát sorolt fel, amelyek alkalmasak lehetnek a kisebbségi igények biztosítására és ezek között szerepel „a döntéshozatali folyamatok feletti ellenőrzés” ami könnyen összhangba hozható a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának 2008-ban, szintén a kisebbségek részvételi jogairól szóló ajánlásának felsorolásával, amelyben a vizsgált

⁷ Pl.: Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1609. (2003) sz. „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” c. ajánlása. A fentebb említett ET 1201(1993) sz. Parlamenti Közgyűlési határozat, amelynek 11. cikke így fogalmaz: „Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek.” vagy akár az EBESZ 1999-es Isztambulban elfogadott Európai Biztonsági Chartájának III.19. bek.: „A különböző autonómia-konceptiók (...), amelyek összhangban vannak az EBESZ elveivel, a létező államokon belüli nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzését és előmozdítását szolgálják”.

⁸ CoE Parliamentary Assembly, Report on behalf of the Political Affairs Committee, Doc. 9824, 3 June 2003. para. 2.

hatékony részvételi formák között sorolták fel „az autonómia megoldásokon keresztüli részvétel” lehetőségét.⁹

Ezek a dokumentumok elismerik az autonómiát, mint kisebbségek részvételének egy megfelelő, legitim és pozitív formáját és mindegyik idézett ajánlás lényegében az európai államok mai gyakorlatából indul ki. Számos országban léteznek jól működő autonómiák (akár területi akár személyi elven) és szintén közös jellemzője ezeknek az autonómiáknak, hogy valamilyen tárgyalásos kompromisszum eredményeként jöttek létre. Akár helyi kezdeményezésre és a kisebbség valamint a kormány közötti tárgyalások során (pl. Grönland), akár nemzetközi szerződés hatására megváltozott alkotmányos keretek között (Dél-Tirol), akár más módon.

De elég csak napjaink újsághíreire gondolni ahhoz, hogy a skóciai vagy a készülődő katalán függetlenségi népszavazás árnyékában a területi autonómiával szemben elutasító államok többségi elitjeinek félelmeit megértsük.

A belső önrendelkezés elve

A politikai részvétel bővítése és az önrendelkezés közötti kapcsolat gyakran felveti azt a kérdést, hogy az autonómia csak egy első lépés lenne a jövőbeli elszakadás felé vezető úton. Az államok többségi politikusai ezért hajlamosak a kisebbségi autonómia kérdését biztonságpolitikai szemüvegen keresztül látni, amely az ország politikai stabilitását is veszélyeztetheti. Amíg a személyi autonómia kapcsán aligha merülhetnek fel területi igények, a fő probléma oka, hogyha szoros kapcsolatot vélnek felfedezni az autonómia (leginkább a területi autonómia) iránti igény és a népek önrendelkezéshez való joga között. Az önrendelkezéshez való jogot mind az ENSZ Alapokmánya, mind az 1966-os emberi jogi egyezségokmányok¹⁰ olyan formában ismerik el, amellyel egy nép politikai státuszát szabadon határozhatja meg. Egész pontosan a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1. cikk 1. bek. egyformán így fogalmaz: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.”¹¹ Az önrendelkezés elvére a nemzetközi jogban hagyományosan a dekolonizáció kapcsán hivatkoztak, ahol nyilvánvalóan a független államiság megteremtését jelentette. Ennek a gyakorlatnak megfelelően, az önrendelkezés elvének értelmezésekor Cristescu az ENSZ különleges jelentéstevője azt hangsúlyozta, hogy a hivatkozott cikkben a „népeket” semmiképp nem lehet az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekkel összekeverni, ez utóbbiakra az önrendelkezés elve nem vonatkozik.¹² Ezzel a megközelítéssel szemben azonban Cassese a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1. cikkének előkészítő és szövegező munkálatainak

⁹ *Commentary No. 2. on The Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and Public Affairs.* Adopted by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on 27 February 2008. ACFC/31DOC(2008)001.

¹⁰ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya U.N.T.S. No. 14668, Vol. 999, 1966. 172–186. p. és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya U.N.T.S. No. 14531, Vol. 993, 1976, 4-12. p.

¹¹ Az Egyezségokmányt kihirdető magyar jogszabály (1976. évi 8. és 1976. évi 9. törvényerejű rendeletek) az angol „political status” kifejezést a „politikai rendszer” szóösszetétellel cserélte fel. A „politikai berendezkedés” kifejezés jobban érzékelteti, hogy a „political status” a „politikai rendszer” fogalmánál sokkal tágabb jelentéssel bír. Az Egyezségokmányt kihirdető magyar jogszabály a „szociális” kifejezést a „társadalmi”-val cserélte fel. Az angol „social” szó itt az előbbi értelemben használatos.

¹² *The Right to Self-Determination. Historical and Current Developments on the Basis of UN Instruments.* Study prepared by Aureliu Cristescu. UN Doc E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1.

elemzéséből arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek is a „népek” fogalmába tartozhatnak. (CASSESE 1995: 95) A dekolonizációs folyamat tulajdonképpen az 1980-as évek második felére lezajlott, ugyanakkor az önrendelkezésre való hivatkozás számos esetben felmerült olyan nemzeti, etnikai közösségek részéről, amelyek *egy államon belül* kívántak nagyobb önállóságot elérni. Cassese megfogalmazásában „fontos példák mutatnak rá az önrendelés belső dimenziójára, amelybe beletartoznak a kisebbségek tagjainak részvételi jogai és bizonyos értelemben a demokrácia fogalma”. (CASSESE 1995: 95) Az önrendelés elvének ezt az új megközelítését erősíti meg például az ENSZ Közgyűlésének Az őslakos népek jogairól szóló határozata, amely nyíltan így fogalmaz „3. cikk *Az őslakos népeknek joguk van az önrendeléshez. E jog által szabadon határozhatják meg politikai státusukat, és szabadon folytathatják gazdasági, szociális és kulturális fejlődésüket.* 4. cikk *Az őslakos népeknek, önrendeléshez való joguk gyakorlása során, joguk van a bel- és helyi ügyeikhez kapcsolódó esetekben az autonómiához vagy önkormányzathoz, továbbá az autonóm funkcióik finanszírozását szolgáló megoldásokhoz és eszközökhöz.*”¹³ Az őslakos népek és a kisebbségek nemzetközi jogi státusa közötti nyilvánvaló különbségek ellenére a lényeges üzenete ennek a cikknek az, hogy az önrendeléshez való jog egy jóval kifinomultabb, árnyaltabb értelmezést kap nemzetközi szinten is, amellyel a kisebbségek belső önrendelkezése, azaz az autonómia valamilyen formája iránti igényéhez is hivatkozási alapot adhat.

Az önrendelés ugyanis nem feltétlenül jelent valaminő egyszeri és oszthatatlan jogot. Ahogy arra Cassese 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 önrendeléshez való jogát. Az említett nemzetközi dokumentumok, éppen azért, mert erről a kérdéstről valójában hallgatnak, nem zárják ki ennek a megosztott önrendelésnek a lehetőségét.

Bármennyire is aggályos, ha a szerző magát idézi, de zárásként ma sem tudnám jobban megfogalmazni az autonómiához való jog és az önrendelés elve közötti kapcsolatot, mint ahogy azt korábban tettem:

„Az önrendelési 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” folytonosságnak a biztosításához a kisebbségi csoportnak képesnek kell lennie arra, hogy intézményeket hozzon létre, működtessen és fenntartsa, gyakorlatilag intézményei felett döntéshozói jogkörrel 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 önrendelés gyakorlása nem ad jogot a többségnek arra, hogy akaratát mások jogainak sérelmére érvényesítse. Ebben az összefüggésben pedig jobban megérthető és elfogadható, hogy a népek önrendeléshez való

¹³ Az ENSZ Közgyűlése 2007. szeptember 13-án fogadta el a nyilatkozatot. UN GA A/RES/61/295.

joga nemcsak elméletben, hanem a gyakorlatban is működhet érvényesülő egyetemes emberi jogként.” (VIZI 2008)

Bibliográfia

BRUNNER, G. – KÜPPER, H. 2004: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. = *Magyar Kisebbség* 2004/1-2.

CASSESE, A. 1995. *Self-Determination of Peoples – A Legal Reappraisal*. Cambridge.

GHAJ, Y. 2010: Participation as Self-Governance. = Weller, M. (szerk.): *Political Participation of Minorities*. Oxford.

KYMLICKA, W. 1995: *Multicultural Citizenship*. Oxford.

TÓTH N. 2014: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata*. Budapest.

VIZI B. 2008: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről = *Pro Minoritate* 2008/Tavaszi 54-64. o.