

MANZINGER KRISZTIÁN* – TÖRŐ CSABA**

A TERÜLETI ELVEN INNEN ÉS TÚL – A NEMZETISÉGI ÖNIGAZGATÁS ALKALMAZHATÓ MINTÁI EURÓPÁBAN

Az egyes nemzetiségek számára kialakított területi autonómia modellek lehetséges konfliktusrendezési és tartós társadalmi megbékélési kereteket biztosíthatnak. Ezeket a többség és a kisebbség közötti megegyezésnek és a helyi sajátosságoknak megfelelően lehet tartalommal feltölteni. Azonban nem minden nemzetiségi önkormányzási vagy öngazgatási megoldási lehetőség függ annak egy adott földrajzi, területi egységhez rögzítésén és az így meghatározott politikai, illetve jogi térben megvalósuló külön státusz fenntartásán. Területi elkülönülés nélkül is lehetséges gyakorlati autonómia, megoldásként nemzetiségi identitásuk alapján meghatározható csoportokhoz kapcsolódó személyi vagy kulturális autonómia kerülhet kialakításra. Egyes esetekben sem a területi, sem a személyi/kulturális autonómia nem jelent teljes megoldást egy kisebbségi közösség nyelvi és kulturális önkormányzásának, valamint identitása megőrzésének biztosítására. Ezért szükségessé válhat olyan megoldás, amikor a területi és a személyi elvű autonómia elemeit egyszerre alkalmazzák egy adott országon belül ugyanazon nemzetiség számára.

Azonban autonómia nélkül is elérhető adott nemzetiségi közösség széles körű helyi önállósága. Ilyen kisebbségi öngazgatást eredményező megoldást jelenthet a kiterjedt helyi/regionális (területi) önállóságot teremtő államszervezési és irányítási decentralizáció, amikor széleskörű lokális döntéshozatali és irányítási felhatalmazás teszi lehetővé mind a többséghez, mind a kisebbséghez tartozó helyi közösségek nagyfokú önszerveződését és önkormányzását. Ebben az esetben természetesen kiemelt figyelmet kell fordítani a többség-kisebbség helyi szintű együttműködésére, vagyis arra, hogy a kisebbség tényleges részvételt gyakorolhasson a döntéshozatalban.

Közismert, hogy a külhoni magyar közösségek a kommunista rendszerek átalakulását követően meghatározták kisebbségi jogvédelmi, illetve jogérvényesítő igényeiket, valamint célkitűzéseiket, amelynek részeként több országban is autonómiatörekvéseket fogalmaztak meg. Ennek ellenére az elmúlt negyedszázad alatt – rendkívül sajnálatos és tanulságos módon – egyetlen külhoni magyar közösségnek sem sikerült elérni területi autonómiát. A magyar kisebbségek területi autonó-

* Egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1042 Budapest, Viola u. 2–4.

E-mail: manzinger.krisztian@kre.hu.

** Intézetvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1042 Budapest, Viola u. 2–4.

E-mail: toro.csaba@kre.hu.

mia igényeinek politikai napirenden tartása és célként történő fenntartása mellett is feltolul a kérdés, hogy vajon milyen más megoldások kínálkozhatnak a területi autonómia mellett, illetve helyett a nemzetiségi öngazgatás valamilyen formájának megvalósítására. A nem territoriális jellegű nemzetiségi öngazgatás intézményi megoldásainak felvázolásához először szükséges a területileg meghatározott kisebbségi autonómiák európai gyakorlatának rövid áttekintése.

A tanulmányban nem kívánjuk a már kiterjedt nemzetközi és hazai szakirodalmat, vagy az összehasonlító esettanulmányokat összefoglalni, vagy bemutatni. A kisebbségi jogok, etnopolitikai konfliktusok és lehetséges együttélési modellek, vagy nemzetiségi autonómiák, illetve az erre irányuló törekvések szakértői mindezeket rendszeresen górcső alá veszik és értékelik összehasonlító elemzéseik során.¹ A jelen kitekintés arra kíván törekedni, hogy felvázoljon olyan lehetséges mintákat, amelyek a territoriális alapú megoldásoktól haladva a nemzeti kisebbségek számára is alkalmazható nem-területi alapú autonómián át a decentralizált közigazgatás nemzeti kisebbségi közösségek számára előnyös széles körű helyi önkormányzást kínáló intézményes keretéig terjednek. A vizsgálódás során hivatkozott gyakorlat és típusok nagyrészt a jelenkori Európában rajzolódnak ki, de azokat egyes – relevánsnak és hasznosnak tekinthető – Európán kívüli példákkal is megpróbáljuk alátámasztani.

Már a vizsgálódás elején le kell szögezni, hogy a területi meghatározottságú autonómiák – amelyek ezen a kategórián belül is sokfélék lehetnek – csak egy válfaját jelentik a kisebbség-többség együttélése rendezésének. A szakirodalomban, valamint a gyakorlatban is többféle definícióval rendelkező és tényleges tartalmukat tekintve nagy változatosságot mutató fogalmak, mint az „autonómia”, az „öngazgatás” vagy az „önkormányzás” alatt ebben a tanulmányban olyan intézményes kereteket értünk, amelyek lehetőséget biztosítanak egy többségében nemzetiiség lakta terület teljes lakossága, vagy egy kisebbségi közösség nem territoriálisan meghatározott ügyeinek helyi vagy közösségi szinten történő szabályozására, irányítására és végrehajtására.

1. EURÓPAI TERÜLETI ALAPÚ DECENTRALIZÁCIÓ AZ ELMÚLT ÉVTIZEDEKBEN

Európa állami önmeghatározásának központi eleme a nemzetállamiság, immár több mint két évszázad óta. A nemzetállam szervezeti és funkcionális megjelenése azonban az elmúlt évtizedekben, a II. világháborút követően sok államban megváltozott. Egyes országokban ennek a nemzetállami szint alatti helyi (tartományi, regionális) területi döntéshozatal iránti igényt kifejező demokratizálódás és az egy-

¹ A számos vonatkozó magyar forrás közül csupán szemléltetésként SALAT Levente: *Etnopolitika – a konfliktustól a méltányosságig* (Marosvásárhely: Mentor 2001); VIZI Balázs: „Kisebbségi autonómiák Európában” *Kisebbségkutatás* 2006/2. 192–196; SZARKA László [et al.] (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban* (Budapest: Gondolat 2009); TÓTH Norbert: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata* (Budapest: L'Harmattan 2015).

re erőteljesebb globalizáció miatti nemzetállami joghatóságot és döntési önállóságot preferáló átalakulás mellett etnikai okai is voltak. Ezekben az országokban a kisebbségek elég erőseké váltak – belső politikai emancipáció, tudatos önszerveződés és gyakran különböző formát öltő külső, nemzetközi támogatás következtében – ahhoz, hogy a korábban általános többségi asszimilációs politikával szembe szálljanak, és igyekezzenek megfékezni annak hatásait a zsugorodó kisebbségi közösségek védelme, vagy éppen egy növekvő kisebbségi közösség érdekérvényesítési törekvéseinek erősítése érdekében.

A decentralizáció és regionalizáció – mint a demokratikus államrendszerek egyik modernizációs és adaptációs válasza – 1945 után Nyugat-Európa különböző országaiban jelent meg az adott országok központi kormányai hatásköreinek kiegyensúlyozását vagy ellensúlyozását jelentő alkotmányos megoldásként, az állami feladatok ellátásához szükséges felhatalmazásokat megfelelő helyi szinthez rendelő kormányzás megvalósítása érdekében. Nem véletlen, hogy Németország és Olaszország a II. világháború elvesztését követően váltak korábban erősen centralizált (és totalitárius) államokból decentralizált és demokratikus politikai rendszerekké. Spanyolország a Franco-rendszer bukását követő demokratizálódási átalakulása során *de facto* differenciált státusszal rendelkező és eltérő jogköröket gyakorló területi egységekből (autonóm közösségekből) összeillesztett, föderálishoz némileg hasonló berendezkedésű, de a föderális államberendezkedés egyes alapintézményeit nélkülöző, és önmagát nem föderális államnak tekintő országgá vált. A területi alapú decentralizáció ráadásul mind Olaszország, mind Spanyolország esetében kisebbségi önkormányzatiság lehetőségeit is biztosította etnikailag eltérő identitású területeknek, amelyek komoly helyi/regionális döntési kompetenciákat szerezhetek.

A 20. század második felében a – képviseleti demokrácia lényegét kifejező helyi/regionális politikai döntéshozatali részvételt elősegítő – decentralizáció elkerülte Közép-Európát. Az 1945 utáni, szovjet mintára centralizált politikai rendszerek csak kevés esetben vették át a területi alapú szovjet nemzet- és államépítési intézményrendszert.² Kezdetől fogva és tartósan csak a „külön utas” Jugoszlávia jelentett kivételt. A többnemzetiségű délszláv kommunista államrend egy sajátos, de jellegét tekintve mégis szövetségi államformát jelentett bizonyos fokú tényleges decentralizáció és regionális önállóság megvalósulásával.³ A kommunista Csehszlovákia a prágai tavasz hatására, fennállásának második, 1968–1990 közötti szakaszában vált szocialista szövetségi köztársasággá.⁴ Ennek az átalakulásnak a hatalom- és nem nemzetiségi fókuszú megközelítését mutatja az, hogy területi egységként csak a cseh és a szlovák országrész szerveződött meg, az összefüggő magyar nyelvterület nem. A Szovjetunió ezenfelül mindössze egy országban, Romániában erőltette ki egy területi autonómia létrejöttét, a Magyar Autonóm Tartományt (MAT) 1952-ben a Székelyföldön. Ennek célja az volt, hogy a lény-

² Lásd bővebben Terry Dean MARTIN: *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939* (Ithaca – London: Cornell University Press 2001).

³ ANTON BEBLER: „A föderalista kommunizmus jugoszláv modellje” *Európai Szemle* 1992/3. 112–128.

⁴ BENCSIK Péter: *Csehszlovákia története dokumentumokban* (Budapest: Napvilág 2016).

gében teljesen magyar lakta térség kommunista államrendbe betagozódása során szükségszerűen megjelenő társadalmi feszültségek ne váljanak magyar–román etnikai viszálykodássá.⁵ Ez az intézmény nem bizonyult azonban hosszú életűnek, mert nem egyezett a többségi nemzet homogenizáló és a kommunista rendszer lényegi célkitűzését jelentő centralizációs stratégiájával: Románia az állampárt románná válásával egyidejűleg 1960-ban először „átalakította”, majd 1968-ban felszámolta a Magyar Autonóm Tartományt. A kommunista rendszerek bukását követően a szocialista föderális államok is szétestek: Csehszlovákia tárgyalásos szétválás útján, az összeomló szovjet birodalom a tagköztársaságok – a baltikumi függetlenségi ébredés véres szovjet elfojtási kísérleteinek kudarcát követően – már békés kiválásával, Jugoszlávia viszont évekig tartó, több szakaszban lezajló fegyveres konfliktusok során szűnt meg államként létezni.

A Nyugat- és Közép-Európa közötti különbség az etnikai jellegű területi megoldások elismerése tekintetében 1989 után is megmaradt, dacára annak, hogy a közép-európai térség valamennyi állama az euro-atlanti integráció útját választotta. Ez azonban nem járt együtt a nyugat-európai decentralizációs, szövetségi vagy autonómia-minták széles körű és önkéntes átvételével a posztkommunista demokratizálódási és állam(új)építési folyamatok során. Belgiumban⁶ és az Egyesült Királyságban⁷ az 1990-es években komoly – lényegében etnikai (nyelvi és kulturális hagyományok különbözőségeik, valamint elkülönülési törekvéseikben kifejeződő közösségi) alapokon nyugvó – decentralizációs, illetve „devolúciós” folyamatok zajlottak le.⁸ Eközben Közép-, Kelet- és Dél-Kelet-Európában területi autonómiát az akkorra már szerb többségűvé vált szerbiai Vajdaságon túl csak etnikai és nemzeti kisebbségek erőszaktól kísért konfliktusait (a moldovai Gagauzia és Bosznia-Hercegovina esetében) lezáró bizonyos megállapodások vezettek be, kikényszerített eseti és egyedi megoldásokként.

A kontinens két fele közötti eltérő gyakorlat meghatározó eleme, hogy nemzeti-ségi önigazgatást biztosítani hivatott alkotmányos államszervezési keretek Közép-Európában és a Balkánon jellemzően – eltérő intenzitású és kiterjedésű – erőszakos konfliktusok során kiharcolt, gyakran aktív nemzetközi (politikai, diplomáciai vagy akár katonai) beavatkozás eredményeként kényszerűen elfogadott kompromisszumok, és nem a felek egymás iránti bizalmára épülő, alkotmányos intézményi diskurzuson keresztül kialakított politikai konszenzusának eredményeként jöttek létre. Mind Bosznia-Hercegovinában, mind Macedóniában nemzetközi konfliktusrendezési intézkedések – fegyveres erő alkalmazása, közvetítés, végrehajtási garanci-

⁵ Stefano BOTTONI: „A sztálini »kis Magyarország« megalakítása, 1952” in BÁRDI Nándor (szerk.): *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években* (Csíkszereda: Pro-Print 2005) 314.

⁶ BARSÍ Boglárka: „A belga államszerkezet átalakulása, avagy a flamand-vallon konfliktus” *Pro Minoritate* 2001/nyár. 73–84.

⁷ PATÁKI Gábor Zsolt – ARDAY Lajos: „A brit hatalomlebontás (devolúció) sikerei” *Pro Minoritate* 2001/nyár. 25–36.

⁸ Ezek a folyamatok ma sem értek még véget ezekben az országokban. Lásd pl. MANZINGER Krisztián: „A föderális belga állam, avagy a vallon-flamand együttélés sarokpontja” *Pro Minoritate* 2016/tavaszi. 3–20.

ák és felügyelt végrehajtás különböző módozatai és kombinációja – biztosították azokat a politikai és alkotmányos átalakításokat, amelyek a kisebbségi közösségek autonóm, szövetségi státuszon vagy decentralizált államrenden belüli nagyfokú önkormányzatiságon keresztül biztosított jogosultságait létrehozták. Az átalakítások legnagyobb érdeme a közösségek biztonságérzetének növelése lett, de a bizalom és a politikai együttműködési készség megmaradó jelentős hiánya miatt a nemzeti közösségek együttműködését fenntartani hivatott állami struktúrák kialakítása sem tudott teljes stabilitást és feszültségmentes etnikumközi együttélést biztosítani.

Határozott kontrasztban az egyes jugoszláv utódállamokban kikovácsolt nemzetközi béke- és államépítési kisebbségvédelmi és öngazgatási rendelkezésekkel, a legnagyobb számú és arányú külhoni magyar közösségeket magukba foglaló közép-európai országokban – Szlovákiában és Romániában – az autonóm, nemzetiségi önkormányzatiság nyugat-európai vagy akár nyugat-balkáni mintái és modelljei mindmáig elutasításra találnak. Habár ezekben az országokban a többség és a kisebbség közötti politikai konfliktus (1990 tavaszát követően) többnyire békés, demokratikus és alkotmányos nyomvonalak mentén zajlik, a többségi politikai elit és társadalom mégis – vagy talán éppen ezért – egyértelműen elutasítja és hathatósan akadályozza a magyar többségű öngazgatással rendelkező területi egységek kialakításának lehetőségét. Így például az 1996-os szlovákiai megyereform bevallott kormányzati célja volt, hogy a magyar többségű régiók önkormányzati ambícióit letörjék.⁹

Az államokon belüli területi egységek autonómiája gyakran, de nem kizárólagosan az adott közigazgatási szervezeti kereten belüli népesség sajátos etnikai/nemzeti, kulturális vagy történeti identitásának a következménye. Egy régió vagy térség földrajzi különállásának (például Grönland, Feröer szigetek vagy Szardínia), vagy eltérő politikai és gazdasági rendszerek egy állam keretei közötti megjelenése (például Hongkong és Makaó visszatérése Kína szuverenitása alá) is szükségessé teheti egy adott ország egyes területeinek többtől eltérő egyedi, autonóm státusszal történő felruházását. A jelen dolgozat mégis a területi önkormányzatiság és öngazgatás etnikai, nemzeti közösségi alapú jelenségére kíván koncentrálni.

2. AUTONÓMIA MINT ALKALMAZOTT POLITIKAI ÉRDEKKIEGYENLÍTÉSI ÉS KONFLIKTUSRENDEZÉSI ESZKÖZ

Egy területileg meghatározott autonómia létesítése sok esetben konfliktusrendezési folyamat eredménye, és a konfliktusok feloldását célozza Európában és különböző más kontinenseken is.¹⁰ A területi elhatárolás (delimitáció) és hatáskör-delegálás alkalmazása jelentős mértékben növeli a konfliktus lezárásának fenntarthatóságát,

⁹ SZARKA László: *Duna-táji dilemmák* (Budapest: Ister 1998) 220.

¹⁰ Felix SCHULTE: „Conflict Regulation Through Self-Rule – Success Factors of Territorial Autonomy Systems” *Álands fredsinstitut* 2015/1, www.peace.ax/images/FINAL_Report_1_2015_FS_online.pdf.

vagyis a békés együttélés valószínűségét.¹¹ Nemcsak etnikai csoportok, hanem valószínűsí kisebbségek önrendelkezési követeléseinek kielégítését is szolgálhatják önkormányzó, autonóm területi keretek kialakítását jelentő politikai egyezségek. Ezt példázza a Fülöp-szigeteken létrehozott Bangsamoro autonóm régió, amelynek létrejötte lezárta a muzulmán kisebbség évtizedekig folytatott függetlenségi fegyveres harcát Mindanao szigetén.¹² Ritkán, de az is előfordul, hogy az autonómia névleges létrejötte után alakul ki konfliktus, amelynek az oka abban rejlik, hogy az alkalmazott intézmény valódi célja nem a jogegyenlőség, hanem tényleges változást nem jelentő látszatomegoldás gyakorlatba ültetése. Erre példa volt a Dél-Tirolban az 1950–60-as években kibontakozott erőszak.¹³ Ezt egy több évtizedes alkufolyamat eredményeképp sikerült megoldani, a kialakított autonómia pedig mára modellértékűvé vált.

Az egykori szovjet birodalom területén 1990 után kialakult különböző ún. befagyott konfliktusok (például Transznisztria, Abházia és Dél-Oszétia) rendezésére irányuló különböző kísérletek során nyilvánvalóvá vált, hogy államokon belül kialakított területi autonómiák – más körülmények között működőképes – receptje ott egyelőre nem jelenthet megoldást. Az orosz katonai erővel fenntartott bábállamok visszaillesztésére az adott területi államok – Moldova és Grúzia – alkotmányos keretei közé csak a külső fegyveres orosz beavatkozás (vagyis a terület legfőbb támaszának) megszüntével kerülhet sor. Habár a majdan visszatérő szakadár területek elérhető autonómiája látszólag kevesebbet kínál, mint a már megszerzett és kinyilvánított de facto függetlenségük,¹⁴ a jelenlegi jogsértő és nemzetközi elismerést nélkülöző létezésüket mégis felváltaná egy jogszerű állami keretek közötti önigazgató és kiszámítható működés.

Regionális autonómia politikai konfliktusrendezési eszközként történő kialakításának és alkalmazhatóságának újabb próbáját jelenti a Donbasz térségének ukrán szuverenitás alá történő visszavezetésére irányuló megállapodás végrehajtása. A Kelet-Ukrajnában jelenleg is zajló orosz agresszió segítségével leválasztott térségek – Luhanszk és Donyeck – sorsának alkotmányos rendezését és az ukrán

¹¹ Donald ROTHCHILD – Caroline A. HARTZELL: „Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy” in William SAFRAN – Ramón MÁIZ (szerk.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (London – Portland: Frank Cass 2000) 254–269. Az 1945–1999 közötti 102 polgárháborús konfliktusból csak 26-ot tudtak mintaként felhasználni, mert 17 folyamatban volt az elemzés elkészítésekor, 47-ben pedig nem megegyezés született, hanem valamelyik fél győzedelmeskedett. A 38 megállapodással lezárt konfliktus közül 9 esetében nem telt el 5 év a megállapodás óta az 1999-es felmérésig, így nem tudták megállapítani a rendezés tartósságát, 3 esetet pedig azért zártak ki, mert a rendezési folyamatban nem a korábban hadban álló felek vettek részt. Stabillnak azt a megállapodást tekintették, ahol a megegyezéstől számított 5 éven belül – vagyis egy választási ciklust meghaladó időtávlatban – nem újult ki az ellenségeskedés. Uo. 262–264.

¹² International Crisis Group: „The Philippines: Renewing Prospects for Peace in Mindanao” *Asia Report* 2016/281. 5–7.

¹³ Rolf STEININGER: *Südtirol – Vom Ersten Weltkrieg bis zum Gegenwart* (Innsbruck – Wien: Haymon 2014) 154–174.

¹⁴ Francesco PALERMO: „Central, Eastern and South-Eastern Europe and Territorial Autonomy: Are They Really Incompatible?” in Alain-G. GAGNON – Michael KEATING (szerk.): *Political Autonomy and Divided Societies – Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2012) 89.

állam egységének helyreállítását biztosíthatja a szakadár területek – a szembenálló felek közötti fegyveres konfliktust lezáró béketervben meghatározott – széles körű önzaggyalással felruházott régiókként történő visszaillesztése Ukrajnába.

A területi autonómia a világosan meghúzott határok, az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek, a sok esetben eltérő nyelvi közeg révén látszólag egyfajta „belső külföld” létesülését jelentheti, különösen, ha az állam többségi nyelvtől eltérő kisebbségi nyelv hivatalos és széles körű alkalmazhatóságát biztosítja az adott területi egységen belül. Ez az érintett közösségnek biztonságérzetet ad, valamint öntudatukat és identitásukat is erősíti, mert van egy olyan meghatározható terület, amelyen nyitva áll nyelvük kizárólagos (például Åland, illetve főszebály szerint Flandria és Vallónia), vagy párhuzamos (például Dél-Tirol, Katalónia és Baszkföld) használatának lehetősége. A körülhatárolás új terület, közigazgatási egység kialakítását is jelenti, amelyhez új helyi politikai központ létrejötte kapcsolódik. Ez előmozdíthatja a nemzetállami politikai centrummal korábban szembenálló és bizalmatlan nemzetiségi elit bevonását, és intézményesített politikai befolyásának fenntartását szolgálva elősegítheti a kialakított megegyezés hosszú távú fennmaradását.¹⁵

A területi autonómia alkalmas eszköz lehet az intézményi pluralizmus működtetésére az adott állam egységének megőrzése mellett, a politikai együttműködés és a közösségek közötti párbeszéd folyamatos biztosításával egy időben. Ennek szerepe nem lebecsülendő, mert a felek közötti folyamatos diskurzusért alkalomadtán komoly politikai árat kell fizetni népszerűségvesztés és politikai hiteltelenedés formájában a választók irányában. Az autonómia intézményrendszere ilyenkor „legális” csatornát és egyúttal kötelezettséget is jelent az együttműködésre, a vitás kérdések feloldásának megkísérlésére. Jellemző, hogy amennyiben ilyen egyeztetést lehetővé tevő megoldás intézményesítésére kerül sor, akkor olyan alkotmányos vagy nemzetközi jogi kötelezettséget teremtenek, amely kötelezővé teszi a központ és a régió hatóságai számára is a részvételt.¹⁶

A területi autonómia területi jellege miatt akkor sem kizárólagosan kisebbségvédelmi intézmény, ha létesítésének okát a meghatározott területen többséget alkotó kisebbségi nemzetiségi lakosság érdekérvényesítési és önkormányzati igényeinek védelme jelentette. Egyrészt, területi jellege miatt intézményei valamennyi lakos tekintetében vállalják az ügyintézés, illetve az érdekképviseletet, másrészt a kulturális és oktatási jogköröknél lényegesen szélesebb hatáskörökkel rendelkezhetnek. Ennek oka az, hogy a nyelvi és kulturális jogok önmagukban – például területfejlesztési, foglalkoztatáspolitikai és egyéb gazdasági jogok nélkül – nem biztosítják egy autonóm közösség és terület hosszú távú életképességét.¹⁷ Ezen

¹⁵ William SAFRAN: „Spatial and Functional Dimensions of Autonomy: Cross-national and Theoretical Perspectives” in William SAFRAN – Ramón MÁIZ (szerk.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (London – Portland: Frank Cass 2000) 13-14.

¹⁶ Gnanapala WELHENGAMA: *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession* (Aldershot [et al.]: 2000) 107.

¹⁷ Karl-Heinz LAMBERTZ: „A kisebbségi jogok védelme a közösségi jogban a belgiumi német kisebbség példáján keresztül” in TRÓCSÁNYI László – FRANCIS DELPÉRÉE: *Európa egysége és szomszédai: A kisebbségek jogai – A belga és a magyar példa* (Szeged: Nyitott Könyv 2003) 108.

túlmenően pedig bizonyos gazdasági tevékenységek gyakorlása hagyományosan kötődhet a terület lakosságához, ami indokolhatja azok saját ellenőrzés és igazgatás alá vételét. Például Grönland, a Feröer-szigetek vagy az Åland-szigetek esetében a hozzájuk tartozó tengerhasználati jogkörök, így az előbbieket esetében a halászat, az utóbbi esetében pedig a hajóipar és a közlekedés volt kiemelt jelentőségű. Dél-Tirol esetében az autonómia jogköreinek meghatározásakor kulcsfontosságú jelentőséggel bírt a turizmushoz és a mezőgazdasághoz kapcsolódó hatáskörök rögzítése. A területi autonómia így olyan intézmény, amely bizonyos alapszabályokon – például területhez kötöttség, saját hatalomgyakorló intézményrendszer – túl inkább egy „étlaphoz” hasonlítható, amit a többség és a kisebbség közötti megegyezésnek és a helyi sajátosságoknak megfelelően lehet tartalommal feltölteni.

A területi autonómiák gazdasági vetülete és tartalma egyáltalán nem elhanyagolható: a gazdasági fejlettség/fejletlenség meghatározó lehet a regionális identitás megerősödésében és az állammal szembeni önmeghatározás folyamatában, de ugyanígy az autonómia sorsát is befolyásolja. Amennyiben egy fejletlenebb vagy hátrányosabb helyzetű terület az autonómia biztosította öngazgatás (például helyi pénzügyi források feltárása és kihasználása) esetén sem képes gazdasági lemaradását csökkenteni, az indokot és igazolást adhat a területi állammal szembeni – nemzeti költségvetési forrásokból érkező támogatásokra irányuló – igények megfogalmazására. Az autonómia által meghatározott mértékű önállóságot kifejező jogkörök mellett, illetve azok ellenére esetleg szükséges központi pénzügyi, fejlesztési támogatások egyúttal szemléltethetik a régió gazdasági függőségét a területi állam nemzeti társadalmi-gazdasági újraelosztási rendszerétől. Nyilvánvalóan bármely autonóm terület jövőjét, adott országon belüli fenntarthatóságát kérdőjelezi meg, ha nem tudja biztosítani a megszerzett öngazgatási jogainak gyakorlásához szükséges működési költségeit és a területi állam központi (nemzeti szintű) költségvetési forrásainak függőségében képes csak működni.¹⁸

A jellemző európai példák esetében a kiterjedt helyi autonómiával felruházott régiók gazdaságilag az országos átlagnál több esetben fejlettebb (különböző mutatók által szemléltetve például egy főre eső GDP, beruházások, munkanélküliség stb.) területeket képviselnek Spanyolországban (Katalónia¹⁹) és Olaszországban (Dél-Tirol²⁰). Szemben a fejletlenebb autonóm térségek központi támogatásra irányuló igényeivel, az ilyen gazdaságilag fejlett régiókban a központi, nemzetállami szintű elvonások és újraelosztás korlátozása az egyik fő célkitűzés, hiszen a megtermelt javak helyben tartásában látják fejlődésük gazdasági alapjait biztosítottak. Amint például Katalónia esetében is megfigyelhető, a regionálisan megtermelt források mind nagyobb mértékű helyi célú felhasználásának biztosítása és a központi elvonások (például adók és illetékek állami költségvetésbe történő befizetése)

¹⁸ SCHULTE (10. l.) 33.

¹⁹ Economic Structure Indicators, Statistical Institute of Catalonia (Idescat), www.idescat.cat/economia/inec?st=1&tema=macro&lang=en.

²⁰ „L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano” *Banca D'Italia Rapporto annuale* 2016/4.

visszaszorítása a fejlettebb térségek autonómiájának kiteljesítése, tényleges gyakorlása szempontjából központi jelentőséget kaphat.²¹

A területileg koncentrált nemzetségek autonómia igényei elszakadási törekvésekbe torkollhatnak, ha a többségi nemzet vagy a központi kormány elutasítja az állam területi keretein belül politikai kiegyezésként megvalósítható regionális önkormányzást, vagy amikor az engedményként elért, illetve kiharcolt autonómia korlátozott jellege nem elégíti ki az adott nemzeti közösség (lényeges kérdés, hogy annak tényleges többségének vagy csak hangos és harcos kisebbségének) törekvéseit. Még az egyébként nem kielégítő terjedelmű területi kontúrokkal és tényleges tartalommal rendelkező autonómia és öngazgatás – látszólag paradox módon – is megerősíti az önállóságra törekvő nemzeti közösség intézményes szervezettségét, annak minden hiányossága ellenére.²² Tehát még egy elégtelen autonómia is fontos részeredményt vagy állomást jelenthet egy politikai önállósodási és alkotmányos közösségi emancipációs fejlődési pályáiv mentén. A területi autonómia révén „láthatóvá” váló, a többségi nemzettől különböző nemzeti identitású terület lakossága további önrendelkezési igényét – államon belüli vagy akár azon kívüli keretek között is – könnyebben meghatározhatja jogi és térbeli dimenzióival a már elért státuszhoz viszonyítva.²³

A területi autonómia elutasításának oka emiatt névlegesen többnyire az államterület sérülésétől való félelem. A széles körben elterjedt téves felfogás szerint a területi autonómia leginkább egy adott etnikai vagy nemzeti közösség elkülönülésének és végső soron a területi államból történő kiválásának kerete, valamint kezdeti állomása lehet. Ez az álláspont néha meg is jelenik, például a spanyolországi baszk közösség önállóságának kivívásáért küzdő politikai párt, Herri Batasuna 1979-ben arra hivatkozással fogadta el a baszk autonómia-státútumot, hogy az az első lépés a teljes önrendelkezés és a Spanyolországtól való elszakadás felé.²⁴ Ez az érvelés és politikai felfogás viszont általánosságban nagyon káros más autonómiatörekvések, illetve követelések számára, hiszen rombolja az autonómia megteremtéséhez és működtetéséhez szükséges bizalmat a többségi nemzet és a központi kormány irányában. A fenti érvelést használók szerint tehát nem egy önmagában is fenntartandó és konszenzust biztosító célt, hanem egy távolabbra mutató szecessziós cél eszközt jelent(het)i egy adott kisebbség területi öngazgatási státuszának és felhatalmazásának megszerzése. Éppen ezért érvényes annak hangsúlyos megállapítása, hogy mindaddig, amíg az autonómiákban nem a „helyes kormányzás” (*good governance*) hatékony és konszenzuson alapuló eszközt látja valamennyi érintett – a nemzetiség, a többségi közösség, valamint a területi állam intézményei is –, addig nem várható az intézmény alkalmazásának előretörése.²⁵

²¹ Lásd pl. *Keys on the Independence of Catalonia* (Barcelona: Comanegra 2013) 91–114.

²² WELHENGAMA (16. lj.) 207–208.

²³ BIBÓ István: „A nemzetközi államközösség benuátsága és annak orvosságai” in BIBÓ István: *Összeüjtött munkái 4.* (Bern: Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem 1984) 1034.

²⁴ WELHENGAMA (16. lj.) 181.

²⁵ FRANCESCO PALERMO: „When the Lund Recommendations Are Ignored: Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy” *International Journal on Minority and Group Rights* 2009/16. 660.

Esetenként arra is találunk példát, hogy valamely állam maga biztosítja belső autonómiával rendelkező, sajátos jogállású alkotóelemei számára az elszakadáshoz való jogot. Egészen sajátosan és jellemző képmutatással éppen a Szovjetunió alkotmánya tartalmazta kifejezetten a szocialista szovjet köztársaságok szövetségéből történő szabályozott kiválásának a lehetőségét.²⁶ A szovjet birodalom szét hullását követő államalakulásokat kísérő egyes kisebbségi konfliktusokat lezáró alkotmányos rendezések némelyike is tartalmazza – az adott állam helyzetében esetlegesen beálló alapvető fordulat esetén – bizonyos, autonóm közösség kiválására fenntartott jogot. A legszemléletesebb példát Moldova kínálja, amely Gagauzia autonómiáját meghatározó, 1995-ben hatályba lépett törvényében rögzítette a gagauz autonóm terület jogát arra, hogy elszakadjon az államtól, amennyiben az ország „független államiségában” változás következne be, például egyesülne valamelyik szomszédjával.²⁷

Általánosságban megállapítható, hogy egy jól működő és sokszínűséget tiszteletben tartó intézményrendszer és az együttműködést garantáló alkotmányos környezet megfelelő garanciát nyújthat arra, hogy az elszakadás ne jelenjen meg tényleges igényként, vagy elkerülhetetlen nemzeti érdekérvényesítési választásként.

3. TERÜLETI ELKÜLÖNÜLÉS NÉLKÜLI LEHETSÉGES AUTONÓMIAMEGOLDÁSOK

A területi autonómia ellenzői által gyakran felhozott érvek szerint az autonómia jelentette elkülönülés kirekeszt a modern/haladó felfogás szerinti befogadó és integráló nemzet kialakításának folyamatából,²⁸ fokozza a követelés tartalmát, és ha nem talál az állam részéről megértésre, akkor elszakadáshoz vagy polgárháborúhoz vezethet.²⁹ Bár ezek az érvek cáfolhatóak – hiszen a területi autonómia épp annak elismeréseként jön létre, hogy létezhet az államon belül eltérő, állami szint alatti politikai egység, valamint az intézmény hatékonysága a működtetés sikerességének kérdése –, ezek kifejtése vagy mélyebb vizsgálata meghaladná a jelen dolgozat kereteit. Itt számunka elegendő annak hangsúlyozása, hogy a területi autonómia kérdését az államok többsége nemzeti szuverenitásába tartozó és a többségi nemzetek, valamint a velük élő kisebbségi közösségek szempontjából is nemzet-állam-építési programként kezeli. Az államok nemzetközi közösségében uralkodó szemlélet a területi integritás sérülésétől és esetleges politikai konfliktus lehetőségétől félve tartózkodik az államokon belüli önrendelkezést kifejező területi autonó-

²⁶ Az 1977-es alkotmány 72. szakasza egyértelműen elismerte az elszakadás jogát.

²⁷ Art. 1. alin. (4), Lege nr. 344 din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), *lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311656*.

²⁸ Svante E. CORNELL: *Autonomy and Conflict. Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia* (Uppsala: Uppsala University 2002) 228, *wh.agh.edu.pl/other/materialy/678_2015_03_17_22_03_16_Ethnopolitical%20Conflict_Ethnicity_South%20Caucasus_Georgia.pdf*.

²⁹ Eric A. NORDLINGER: „Conflict Regulation in Divided Societies” *Occasional Papers in International Affairs* 1972/29. 32.

miák alkalmazásának kisebbségi közösségeket megillető általános jogosultságként történő elismerésétől.³⁰

Egy állam akkor is több megoldás közül választhat, ha valamilyen formában el kívánja ismerni, vagy el kell ismernie a népesség bizonyos részét kitevő lakosság sajátos jogait, viszont nem akar területi elkülönülést lehetővé tevő területi autonómiát biztosítani. Építhet egyrészt egyenlő jogállású helyi és területi önkormányzatokra alapozott rendszert, másrészt ezeken túlmenően akár nem területhez, hanem adott ismérvek alapján meghatározható egyénekből álló csoportokhoz kapcsolódó személyi (vagy kulturális) autonómiamodellt.

3.1. DECENTRALIZÁCIÓ ÉS KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATISÁG

A kisebbségi közösségek számára biztosított területi autonómia nélkül is elérhető bizonyos területi öngazgatást eredményező megoldásként értelmezhető, egyenlő mértékű helyi/regionális (területi) önállóságot teremtő államszervezési és irányítási decentralizáció. Decentralizált államigazgatási rendszerekben különböző mértékű központi állami jogköröket telepítve helyi közigazgatási szintekre lényegében egyaránt bizonyos fokú önálló döntéshozatali és irányítási felhatalmazást delegálnak mind a többségi, mind a kisebbségi nemzeti közösségek által lakott területi egységekhez. A decentralizált, tényleges széles körű önkormányzatiságot biztosító intézményrendszer természetesen létezhet együtt a személyi autonómiát biztosító kisebbségi öngazgatási hatáskörökkel. Ilyen helyzet állt fent például a két világháború közötti Észtországban, ahol a személyi autonómia intézményrendszerével a területileg szétszórta élő német és zsidó kisebbség élt, míg a területileg koncentráltabb orosz és svéd közösségek az egyes „észt” helyi önkormányzatok kontrollja révén elégitették ki autonómia iránti igényüket.³¹

Kortárs példaként a Macedóniában 2001 után végrehajtott alkotmányos és önkormányzati reformok szolgáltatnak szemléletes illusztrációt a területi autonómia nélkül, decentralizáció révén megvalósított nemzetiségi érdekvédelemre. A 2001 tavaszán kirobbant fegyveres albán felkelés egy lokális keretek között tartott, de szélesebb balkáni fellángolás veszélyét is hordozó válság lezárásaként kényszerítette ki a szláv (macedón) többség engedményeit az albán kisebbség számára. A nemzetközi közvetítéssel kimunkált és garanciákkal megerősített konfliktusrendezési megállapodás olyan alkotmányos és intézményi változásokat írt elő, amelyek végrehajtása megfelelő jogi és szervezeti kereteket (az alkotmány és az önkormányzati törvény módosításán keresztül) biztosíthatott az albán kisebbség számára követeléseik érvényesítéséhez.³² Az ún. Ohridi Keretegyezményben

³⁰ PALERMO (25. lj.) 653–663.

³¹ Jean A. LAPONCE: *Languages and Their Territories* (Toronto – Buffalo – London: University of Toronto Press 1987) 172.

³² *Ohrid Framework Agreement*, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Mission to Skopje, 2014, www.osce.org/skopje/100622.

rögzített, kölcsönösen elfogadott kompromisszum nem tartalmazott területileg elkülönült albán autonómiát létrehozó rendelkezéseket. Ennek egyik oka az volt, hogy az albán kisebbség kiterjedt és változó arányú jelenléte nem tette lehetővé egy kisebbségi önkormányzati terület meghatározását, másrészt a macedón többség nem fogadta volna el a területi elhatárolódás kialakítását a későbbi elszakadás lehetőségének veszélye miatt.³³ Ezért került elfogadásra az önkormányzatok számára széles feladat- és hatáskörbővítést eredményező decentralizációs megoldás, amely a mind a kisebbség, mind a többség számára elfogadható változás lehetőségét nyitotta meg. A szubszidiaritás érvényesülésének előírása és az önkormányzatok illetékességi területének újbóli meghatározása mellett természetesen számos olyan változást is be kellett vezetni az önkormányzatok működésébe, amely kimondottan a kisebbség méltányos részvételét és képviselőit volt hivatott biztosítani az önkormányzatok, vagy központi állami hivatalok alkalmazottainak összetételében. Összességében a közigazgatási decentralizáció a gyakorlatban széles körű önállóságot, közügyekben történő részvételt és képviselőt biztosított nagyobb helyi, önkormányzati önállóságot teremtve.³⁴ Nemcsak az albán kisebbség által helyi többségként lakott területek számára biztosított nagyobb önállóságot a központi kormánytól, hanem valamennyi helyi önkormányzatra is kiterjesztette az önállóság ugyanazon mértékét.³⁵

Hasonló jogi lehetőséget tud kihasználni a külhoni magyar közösségek többsége is. Ugyanis hiába utasítja el Szlovákia és Románia a területi autonómiának még a gondolatát is, az önkormányzati testületek választása és a kisebb-nagyobb mértékű decentralizáció miatt a magyar közösség tagjai bizonyos mértékig képesekké váltak saját érdekeik megjelenítésére helyi, területi és országos szinten egyaránt. Az, hogy ez mégsem elégíti ki a magyar közösség jelentős részét, leginkább arra vezethető vissza, hogy számos, a közösség számára tradicionálisan fontos hatáskört még nem szereztek meg, Székelyföldön például az erdőkkel és az altalajjal kapcsolatos hatásköröket, továbbá, hogy nem megfelelően rendezett a közösség szimbólumainak, feliratainak szabályozása, illetve, hogy hiányoznak azok az alkotmányos garanciák, amelyek egy bármikor végrehajtható egyoldalú jogcsökkentés lehetőségét kizárnák. A szimbólumok terén jó példa a Romániában évek óta zajló jogi háború a székely zászlóval szemben, Szlovákiában pedig a magyar helységnevekkel kapcsolatos bizonytalanságok kérdésköre (például a vasúti helynevek kapcsán), illetve mindkét országban a magyar zászló használatát tiltó jogszabályok

³³ Stefan WOLFF: „Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective” in Jens WOELK – Francesco PALERMO – Joseph MARKO (szerk.): *Tolerance through Law: Self-governance and Group Rights in South Tyrol* (Leiden: M. Nijhoff 2008) 329–370, www.stefanwolff.com/files/STCPS.pdf 23. Az Ohridi Keretegyezménnyel megteremtett közigazgatási decentralizáció helyi szinten, míg az albán politikai pártok parlamenti súlya országosan teszi lehetővé a saját ügyek igazgatását, illetve a hatalommegosztás formalizálás nélküli gyakorlatba ültetését. Uo.

³⁴ *Analytical Report on the Decentralization Process* (Skopje: OSCE 2014).

³⁵ International Crisis Group: „Macedonia: Ten Years after the Conflict” *Europe Report* 2011/212. 14–20.

léte. Ez utóbbi kategória, a szimbólumok használatának kérdése az, ami többnyire, de nem kizárólagosan, megkülönbözteti a magyarság követeléseit a többségi társadalomban is megjelenő decentralizációs és jogbiztonságra vonatkozó törekvésektől, az esetleges majdani területi autonómia pedig – köszönhetően annak, hogy azt nem csak a kisebbséghez tartozók lakják – ezekre a szimbolikus kihívásokra is választ kell adjon, a szimbólumok helyi egyenjogúságának elismerése révén, ahogyan azt a nemzetközi példák mutatják.

Az elmúlt másfél évtizedben Macedónián kívül más államokban is sor került olyan önkormányzati reformokra, amelyek decentralizációs – helyi hatásköröket kiterjesztő – intézkedésekkel segítették egyes nemzeti kisebbségi közösségek hatásköreibe helyezett ügyeik intézésére vonatkozó önállóságát. 2009-ben Svédországban és Azerbajdzsánban, 2001-ben Horvátországban erősítették meg az Isztriában működő önkormányzatiságot.³⁶

Speciális esetet képeznek a szlovéniai kétnyelvű területek, amelyek jogszabályban felsorolt/megnevezett magyar-szlovén vagy olasz-szlovén kétnyelvű községekből állnak össze, formális területi elkülönülés nélkül. Ezekben a kétnyelvű községekben községi magyar/olasz önkormányzati nemzeti közösségeket is választanak, amelyek létrehozzák a fölöttük koordináló önkormányzati nemzeti közösséget. A magyar közösség által működtetett Muravidéki Magyar Önkormányzati Nemzeti Közösség egyben kulturális intézményfenntartó szerepet is betölt, amelynek finanszírozását a szlovén és a magyar állam adja, viszont a kétnyelvű oktatási intézményeknek csak társalapítója, a helyi önkormányzatokkal együtt. A kétnyelvű terület léte példaértékű lehetne, de a jogszabály által megkövetelt tényleges magyar nyelvismeret nélküli hivatalbetöltések következtében valójában a két nyelv státusza közel sem egyenlő.³⁷ Ez pedig tevőlegesen hozzájárul az asszimilációs folyamatok fennmaradásához.

A speciális intézményrendszer nélküli önkormányzatiságra alapozott kisebbségvédelem problémája leginkább abban azonosítható, hogy többnyire nincs olyan hatékony érdekvédelmi szervezete az adott önkormányzatoknak, amely egyenrangú tárgyalópartnere lehetne a kormánynak. A helyi önkormányzatok – függetlenül attól, hogy nemzetiségi többségűek – csak egy-egy önkormányzatot jelentenek a sok között, amelyben hasonlóképpen a többségiekhez, lehetőség van a hatáskörök maximális kihasználására, de nincs lehetőség a hatáskörökön túl olyan tevékenység folytatására, amely a kisebbségi identitás komplex védelmét elő tudná segíteni. Különösen igaz ez azokra az esetekre, amikor az állam korlátozóan viszonyul a nemzetiségi többségű önkormányzatok identitásőrző és -formáló tevékenységéhez, különösen akkor, ha az látható nemzeti szimbólumokkal és nemzetiségi nyelvhasználati megjelenéssel kapcsolatos.

³⁶ PALERMO (14. lj.) 94.

³⁷ Göncz László: „A muravidéki magyarság tegnap és ma” *Pro Minoritate* 2006/1.

3.2. KISEBBSÉGI AUTONÓMIA TERÜLETI KONTÚROK NÉLKÜL

A személyi alapú autonómia nemzetiségi vonatkozású alkalmazását az osztrák Otto Bauer és Karl Renner vetették fel a 20. század elején, analógiaként az egy településen elkülönítetten működő katolikus, protestáns és zsidó vallási intézményeket kínálva. Alkalmaztak azonban már korábban is hasonló intézményeket eltérő birodalmi keretek között: például az Oszmán Birodalomban a zsidók az ún. qahal-, a keresztények pedig a millet-rendszer révén igazgathatták saját vallási közösségi ügyeiket.³⁸ A személyi autonómia intézményének lényege, hogy az adott vallási vagy etnikai (kulturális, nyelvi) közösséghez tartozó személyek élhetnek bizonyos – többnyire a kultúrájuk megőrzéséhez és fejlesztéséhez, oktatási, művelődési intézményeik működtetéséhez kapcsolódó – jogokkal, amelyek közül egyeseket bárhol (vagyis az állam egész területén), másokat pedig ott gyakorolhatnak, ahol az autonóm – többnyire oktatási és kulturális – intézmények megtalálhatóak. Emiatt itt is létezik bizonyos területhez kötöttség (a kisebbség által igazgatott és fenntartott intézmény lokalitása révén) a jogok egy részének gyakorlása terén,³⁹ míg más jogosultságok kiteljesítése az ország teljes területén élvezhető, amennyiben az egyén a kulturális autonómiával rendelkező közösséghez tartozik.

A „személyi” autonómia egyéni jogként (például nyelvhasználat) és intézményeken keresztül kollektív jogként is gyakorolható. Az intézmények működtetésére és a döntések meghozatalára az adott közösség tagjai adnak felhatalmazást választott képviselők útján. A szerbiai Magyar Nemzeti Tanács például a délvidéki magyar közösség személyi/kulturális autonómiájának gyakorlásához szükséges választott képviselői és döntéshozatalra felhatalmazott közösségi testületét alkotja. A választásra jogosultak névjegyzékbe történő felvétele (vagyis kisebbségi közösséghez tartozása) minden esetben érzékeny kérdés, de elengedhetetlen feltétele a személyi autonómia működésének, hiszen ez teszi lehetővé annak meghatározását, hogy kik adhatnak felhatalmazást a közösség intézményeire és jövőjére vonatkozó döntések meghozatalára.⁴⁰

Itt érdemes megemlíteni a magyarországi modellt, amely az 1993-as nemzetiiségi törvény megalkotása óta példaértékűnek szánt és tekinthető nemcsak a térségben, de egész Európa vonatkozásában. A jogszabályi keretek 2011-ben jelentős változáson mentek át (*a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv.*),

³⁸ Lásd pl. Aryeh SCHMUELEVITZ: *The Jews of The Ottoman Empire in the Late Fifteenth and the Sixteenth Centuries* (Leiden: E. J. Brill 1984); Kamel S. ABU JABER: „The Millet System in the Nineteenth-Century Ottoman Empire” *The Muslim World* 1967/3. 212–223; Looftv LEVONIAN: „The Millet System in the Middle East” *The Muslim World* 1952/2. 90–96.

³⁹ Magyarországon 1939-40-ben merült fel Kárpátalja „magyar-orosz” népessége vonatkozásában területileg korlátozott kulturális autonómia létesítése, amely „a körülmények miatt” sem alkotmányos, sem gazdasági szempontból nem jelentett volna a nyelvi-kulturális szegmens túlmenő önrendelkezési jogot. FEDINEC Csilla: *A magyar szent koronához visszatért Kárpátalja* (Budapest: Jaffa 2015) 135–138.

⁴⁰ A kérdés kapcsán lásd bővebben HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás? Az identitásválasztás szabadsága és a nemzeti hovatartozás nyilvántartása* (Budapest: Gondolat – MTA JTI 2003).

amelyeket bár kritizálni is lehet, sőt kell, olyan széles körű jogosultságokat teremtenek, amelyek nem sok országban állnak rendelkezésre. 2011 után nemcsak lehetővé vált a teljes: helyi, területi és országos önkormányzati intézmények megválasztása, illetve a könnyített feltételekkel történő országgyűlési mandátum vagy nemzetiségi szószólói tisztség megszerzése, hanem bővült a nemzetiségi önkormányzatok intézményfenntartói hatásköre és annak államilag biztosított finanszírozása is.⁴¹

A személyi autonómia a többségi nemzethez tartozók számára a legtöbb esetben könnyebben elfogadható kisebbségi önkormányzati formát jelent, mint a területi, mert ezáltal a kisebbségek vagy az általuk többségben lakott régiók elkülönülésükkel „nem veszélyeztetik” az állam területi és politikai integritását.⁴² A személyhez kötött jogok miatt viszont a működés a területi nyelvi jogoknál képlékenyebb, többek között az alkalmazás feltételeként gyakran megjelenő, mérlegelési jogot teremtő „megfelelő számú” személyre vonatkozó előírás miatt.⁴³ A személyi/kulturális autonómia ellen elhangzó gyakori érv a kirekesztés, hiszen az adott kisebbséghez nem tartozók főszabály szerint nem részesülhetnek az intézmények működéséből, illetve az állampolgárok egy része kirekeszthető a közösséghez tartozás szabályainak meghatározása, illetve gyakorlati alkalmazása során.⁴⁴ A kirekesztéssel kapcsolatos vádat azonban jól cáfolta például a Velencei Bizottság, amely az RMDSZ kisebbségi törvénytervezetének kulturális autonómiára vonatkozó része kapcsán megfogalmazott 2005-ös véleményében az autonómiát (vagyis az önálló intézményrendszer megteremtését) nem az elkülönülés, hanem a közéletben való hatékonyabb részvétel eszközeként nevezte.⁴⁵

A modell területileg koncentrált többségben élő közösségek esetén nem, de helyi kisebbségben vagy szétszórta élő közösségek esetében alkalmas lehet a közösségi identitás fennmaradása szempontjából elengedhetetlen oktatási és kulturális intézmények irányítási és igazgatási jogának biztosítására. Az ilyen nemzetiségi intézményi támaszok megőrzése hathatósan képes lehet az asszimilációt feltartóztatni, de legalábbis lassítani. A területi autonómiával összehasonlítva mégis arra a megállapításra juthatunk, hogy alkalmazása sokkal kevésbé elterjedt. Ennek oka nemcsak az államok autonómiával szembeni általános vonakodásában lelhető fel, hanem abban is, hogy az autonómia eléréséhez szükséges érdekérvényesítő erővel rendelkező nemzetiségek számára a személyhez kötött, nem területi jogok sokszor

⁴¹ Lásd bővebben SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből” *Kisebbségkutatás* 2014/1, bgazrt.hu/dbfiles/blog_files/6/0000006316/szalayne%20sandor%20erzsebet.pdf. A törvénymódosítás kritikájaként lásd pl. KÁLLAI Ernő: „Utolsó üzenet az elsüllyesztett hajó roncsairól – A nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek helyzete 2012-ben” *Társadalmi Együttélés* 2013/1, www.tarsadalmiegyutteles.hu/id-81-tarsadalmi-egyutteles-2013_1-szam-kallai.html.

⁴² SAFRAN (15. lj.) 12-13.

⁴³ STEPHEN MAY: „Misconceiving Minority Language Rights: Implications for Liberal Political Theory” in WILL KYMLICKA – ALAN PATTEN (szerk.): *Language Rights and Political Theory* (Oxford: Oxford University Press 2007) 133.

⁴⁴ MICHAEL KEATING: „Rethinking Territorial Autonomy” in GAGNON–KEATING (14. lj.) 14-15.

⁴⁵ MARKÓ Béla: *Kié itt a tér – Válogatott közéleti cikkek, előadások 1991–2009* (Csíkszereda: Pallas Akadémia 2010) 158–159.

nem elegendőek. A személyi/kulturális autonómiában a kisebbségi csoportok képviselői a liberális politikai és jogfilozófiában központinak tekintett egyéni jogok megvalósulását segítő és nem közösségi jövőjüket biztosító eszközt látnak.⁴⁶ A kanadai francia nyelvűek esetében is azt mutatta a tapasztalat, hogy a területileg meghatározott nyelvi egyenjogúság nélkül a demográfiai szempontból vett kisebbségi nyelvre hosszú távon az elkerülhetetlen beolvadás vár, amit csak úgy lehet elkerülni, ha a kisebbségi nyelv valamely földrajzi területen hivatalos nyelvi státuszt kap, mert így jöhetnek létre a túléléshez elengedhetetlen intézmények.⁴⁷

Sok esetben sem a területi, sem a személyi/kulturális autonómia nem jelent teljes megoldást egy nemzeti kisebbségi közösség nyelvi és kulturális önkormányzásának, valamint identitása megőrzésének biztosítására. Ezért szükségessé válhat olyan megoldás, amikor a területi és a személyi elvű autonómia elemei egyszerre kerülnek alkalmazásra egy adott országon belül ugyanazon nemzetiség számára. Ez leginkább akkor válhat célszerűvé, ha az etnikai/nemzeti közösség tagjai nemcsak egy térségben élnek, hanem területileg koncentráltan és szétszórva is az adott országon belül. Ha például a kisebbségi nyelvet kizárólag az adott autonóm terület keretei között használhatnák, akkor a kisebbség azon kívül élő tagjai nem tudnák anyanyelvük használatához fűződő jogukat gyakorolni. Ezt csak a kisebbségi autonóm területre költözéssel tudnák orvosolni. A nyelvhasználat lehetőségének elmaradása önfeladással és elkerülhetetlen asszimilációval jár a kisebbség tagjai számára. Együttműködésre kész többségi állam ilyen esetekben a személyi autonómia alkalmazásával segítheti a kisebbség területi autonómián kívül élő tagjait a kényszerű elvándorlás vagy a beolvadás közötti választás elkerülésében és az identitás megőrzésében.⁴⁸ Kanadában például a francia nyelvű népesség (nem kisebbség!) számára biztosított jogként Québecben a francia hivatalos nyelv, illetve Québec tartomány vétőjogot gyakorolhat a francia nyelvű közösség jogait érintő alkotmányos kérdésekben. A francia nyelvű közösség tagjai Kanada más tartományaiban is jogosultak anyanyelvű iskolába járattatni gyermekeiket, hozzáférni francia nyelvű hírközlési és tömegkommunikációs lehetőségekhez, illetve a szövetségi bíróságok előtt anyanyelvüket használni. Ráadásul sok lehetőség – így a tömegtájékoztatás is – épp azért áll a Québec határain kívül élő francia ajkú kanadai állampolgárok rendelkezésére, mert Québecnek joga és lehetősége saját tartományi területén túl is azok fenntartása. Ezáltal egy területi autonómia működése elő tudja segíteni az azon kívül élők identitásának megőrzését és fejlesztését is.⁴⁹

⁴⁶ WELHENGAMA (16. l.) 104.

⁴⁷ Will KYMLICKA: „Reply and Conclusion” in Will KYMLICKA – Magda OPALSKI (szerk.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford: Oxford University Press 2001) 364–365.

⁴⁸ Alan PATTEN: „What Kind of Bilingualism?” in Will KYMLICKA – Alan PATTEN (szerk.): *Language Rights and Political Theory* (Oxford: Oxford University Press 2007) 302–304. Az is megoldás lehet, hogy az állam meghatározott területeken biztosítja a kétnyelvűséget, de egyes intézmények az állam teljes területéről fogadnak kétnyelvű megkereséseket. Uo. 297.

⁴⁹ Will KYMLICKA: „Reply and Conclusion” in KYMLICKA–OPALSKI (48. l.) 363–364.

4. MIÉRT ÉS MIKOR LEHET SZÜKSÉGES A TERÜLETI ALAPÚ KISEBBSÉGVÉDELEM?

A területi autonómiától azokban az esetekben tartózkodtak vagy zárkóztak el különböző európai államok, ahol a többségi nemzet erőteljes politikai elutasításába ütközött minden olyan szándék, amely regionális egységek létrejöttét és/vagy megerősödését jelent(h)ették volna. Azonban különböző államok példája szemlélteti, hogy Nyugat-Európában (például Skócia és Flandria), valamint Közép- és Kelet-Európában (például Gagauzia) is csak területi öngazgatás vagy országos decentralizáció útján kiterjesztett önkormányzatiság (például Macedónia) révén sikerült az államegység fenntartását elérni különböző centrifugális nemzetiségi törekvések leszerelése érdekében. Az eltérő jellegű és mértékű területi öngazgatást, illetve hatásköri önállóságot biztosító megoldások szemléltették a különböző politikai feltételek mellett kölcsönösen elfogadható és alkotmányosan fenntartható rendezések lehetőségeit.

A rendezés többnyire kielégítő volt, de a társadalmi változások mégis több helyen megkérdőjelezték a kialakított megoldást. Spanyolországban Katalónia jogállása és jövője okoz állandó vitát immár közel tíz éve. Skóciában 2014-ben függetlenségi népszavazásra került sor, ahol bár győzött az Egyesült Királyságban maradáást támogató többség, viszont egyértelművé vált, hogy az önállóvá válás is erős támogatottsággal bírt. Skócia – Brexit miatti – Európai Uniót kívülre kerülésének valós veszélye ráadásul 2016-ban felvetette egy újabb skót függetlenségi népszavazás lehetőségét. Hasonlóképpen, a belgiumi Flandriában is erősek a függetlenségi törekvések, miként az olaszországi Dél-Tirolban is időnként újra felszínre kerül az elszakadás igénye, bár továbbra is mindkét területen kisebbségben vannak a függetlenségpártiak.

A tapasztalat szerint a területi autonómián vagy nagyfokú önkormányzati önállóságon keresztül működő öngazgatást megvalósító nemzetállam egy olyan intézményes együttélési keretté válik, amelyet az abban élő közösségek közösen alakítanak ki és tartanak fenn. Ha a kisebbségi közösség nem összefüggő tömbben él, vagy politikailag megosztott és ezért nem elég erős érdekérvényesítő törekvéseiben, akkor a területileg meghatározható kisebbségi öngazgatás nagy valószínűséggel nem valósítható meg, vagy érhető el a többségi nemzet politikai ellenállásával szemben. Ez nem feltétlenül jelenti az öngazgatás teljes elvesztését, ha mellette létezik olyan lehetőség, amely személyi/kulturális autonómia vagy széles hatáskörű helyi önkormányzatiság révén kielégíti a nemzeti közösség legfontosabb identitáspolitikai törekvéseit. Tényleges veszteség akkor keletkezik, ha az adott állam alkotmányos rendszerén belül (annak merevsége és/vagy a többségi nemzet kompromisszumképtelensége miatt) nem kezelhetőek a kisebbségi közösség autonómia- (kiterjesztési) igényei és ezért folyamatosan megmarad a többség (illetve a központi kormány) és a kisebbség közötti feszültség. Ilyen helyzet jellemzően azért alakulhat ki, mert a kisebbségi közösség nem elég erős egy korábban kialakított megegyezés újratárgyalásához (például Katalónia), vagy nem elég erős egy hosszú távú történelmi engedmény eléréséhez a többségi nemzet részéről (például a romániai vagy a szlovákiai magyarság).

Az európai országok gyakorlatában kialakított megoldások nemcsak széles skálán mozoghatnak, hanem – hasonlóan sok más alkotmányos és politikai intézményhez – a folyamatos társadalmi, gazdasági, demográfiai átalakulások hatásai alatt alkalmazkodási nyomásnak és változó közösségi igényeknek, illetve elvárásoknak is ki vannak téve. Éppen ezért fontos megállapítani, hogy a kialakított rendezések tartósságának és működőképességének a kulcsa az intézményi megoldások rugalmasságában, alkalmazkodóképességében keresendő. Amennyiben a létrejött területi vagy decentralizált önkormányzati öngazgatási megoldásokban tükröződő kiegyezés révén az állam és az érintett nemzeti kisebbségi közösség is megtalálja egy fenntartható *modus vivendi* együttélési keretét, akkor jelentősen csökken a nemzetiségi konfliktusok megjelenésének, illetve kiújulásának veszélye.