

PACH JÁNOS

MIRE JÓ NEKÜNK  
AZ AUTONÓMIA (FOGALMA)?

Európa-szerte aktuális kérdés az „etnikulturális sokféleség dilemmája”<sup>1</sup>, vagyis, hogy miként lehet a különféle kisebbségi csoportok számára egyenlő bánásmódot biztosítani, kulturális elismerésüket megvalósítani „arany középútként”, tehát úgy, hogy azáltal a kisebbségeknek tényleges kulturális önrendelkezése legyen, de eközben a nemzetállam integritása se kerüljön veszélybe. A kérdéskör időszerűségét továbbra is az adja, hogy az államhatárok a legtöbb esetben nem egyeznek meg az etnikai határvonalakkal, ahogyan egyébként az adott államon belüli régiók esetében is csak ritkán esnek egybe a területi és kulturális határok.<sup>2</sup> Ha ugyanis alaposabban szemügyre vesszük szűkebb térségünk, vagy akár más európai kultúrregiók nyelvi-etnikai térképét, akkor meggyőződhetünk róla, hogy az egyes államok közti választóvonalak korántsem vitathatatlanok, hanem jórészt az etnikai szórtság és a heterogenitás jelzőivel jellemezhetők. E problémakör eklatáns példázata az EU is, amely összslakosságának mintegy tizede, közel 40 millió ember anyanyelve eltér saját országa többségi nyelvétől.<sup>3</sup>

Mint hogy a kisebbségek döntéshozatalba való befogadása és hatékony közéleti részvétele a *területi* és *nem területi autonómia* különböző formáival és fokozataival valósulhat meg, a dolgozatban<sup>4</sup> e két fogalom elméleti kereteit járom körbe. Az autonómia fogalmának eltérő megközelítéseit összegezve bemutatom a területileg egy helyen élő, illetve a szétszórta élő

---

1 Roshwald, Aviel: Between Balkanisation and Banalisation: Dilemmas of Ethno-Cultural Diversity. In: Smith, David J. – Cordell, Karl (eds.): *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*. Routledge: London – New York, 2008. 29–42, itt: 37.

2 Bauböck, Reiner: *Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek? Pro Minoritate* 2002/Nyár, 139–174, itt: 149.

3 Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan: Budapest, 2013. 11. és 75.

4 Jelen dolgozat Pach János „A nem területi autonómia magyar modellje. Értékelés a hatékony közéleti részvétel fogalmi aspektusai, régiós példái és a Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviseletének szemszögéből” című disszertáció elméleti fejezete alapján készült. A szerző okleveles szociológus-politológus, a Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Interdiszciplináris Doktori Iskola Politikatudományi Doktori Programjában szerzett doktori fokozatot 2019-ben summa cum laude minősítéssel.

közösségek számára alkalmazható megoldásokat, vagyis a területi és nem területi autonómia különféle változatait, részletesen foglalkozom a nem területi autonómia történelmi előzményeivel, a hozzá kapcsolódó fogalmi sokféleséggel. Értelmezem a különböző koncepciókat (*személyi elvű, kulturális, funkcionális és adminisztratív autonómia*), továbbá tárgyalom a nem területi autonómia lehetséges megvalósulási formáit a konzultatív testületektől a kulturális és oktatási intézményeken, a politikai képviseleten át az önkormányzás különböző módjaiig. Végül választ keresek arra a kérdésre, vajon az autonómia rendkívül heterogén fogalomrendszere megfelelő támpontokat kínál-e a kisebbségek problémáinak megismeréséhez, megértéséhez és kezeléséhez, hovatovább a tárgyalt szakirodalom önálló paradigmává válásához.

## Előzmények

A közép- és kelet-európai térségben jellemzően már jóval az állampolgári közösségi létformát megelőző korokban egymással összekapcsolódva, identitásuk átfedésében éltek szülőföldjükön a különféle népek, amelyek a nemzátállamok létrejöttének korától egyre inkább egynemzetű államok építéséhez fogtak a korábban eltérő nyelvjárásokat beszélő etnikai csoportok integrálásával, asszimilálásával vagy éppen kiszorításával. Majd az integráció kisebb-nagyobb fokán álló többnemzetiségű közösségek etnokulturális csoportjai maguk is a politikai nemzetek útjára kívántak lépni saját nemzetállamaik létrehozása érdekében.<sup>5</sup> Ám az etnikai alapon értelmezett nemzetállami modell a XIX. századi születésétől fogva számos területi-humanitárius konfliktuson keresztül a XX. század elejére jelentős katarzishoz vezetett.

A nemzeti kisebbségek kollektív jogainak kérdései az első világháborút követően kerültek középpontba, a Habsburg, Orosz, Német és Oszmán Birodalmak összeomlásával. E régiókban ugyanis (Nyugat-Európától eltérően) a nemzetek mint etnikai és kulturális közösségek fejlődtek és kevésbé mint politikai közösségek, ennek függvényében Keleten és Nyugaton eltérő társadalmi konstrukciók alakultak ki.

A kulturális és politikai nemzetfelfogás közti dichotómiát Friedrich Meinecke német történész alkotta meg.<sup>6</sup> Meinecke a politikai és kulturális nemzetkép lényegi különbségét

5 Kis János: A kisebbségi kérdés az új világrendben. *Beszélő*, 2002, 7 (4). 34–48, itt: 34–36. Letöltés helye: <http://beszelo.c3.hu>; letöltés ideje: 2018. 08. 19.

6 Meinecke, Friedrich: *Cosmopolitanism and the National State*. Princeton University Press: Princeton, NJ, 1970.

abban látta, hogy míg a kultúrnemzetek (*Kulturnation*) az etnicitással, a közös származástudattal, természetes hovatarozással kultúralapú nemzeteket teremtettek, addig az akaratalapú nemzetépítés francia republikánus modelljében (*Staatsnation*) az intézmények univerzalitása tekinthető a nemzetépítés fundamentumának, amely szerint adott állam bármely állampolgára a nemzet tagja lehet.<sup>7</sup> E felosztásra aztán a későbbiekben jelentős előítéletek épültek (a keleti etnikai államok idegengyűlölők, míg a nyugati polgári nemzet-államok jóindulatúak, „színvakok”), amelyek napjaink európai kisebbségpolitikájából is jól ismert toposzok, s többek közt az EU keleti tagállamaival szembeni *kettős mérce*<sup>8</sup> okai közt is fellelhetők.

Az első világháború utáni békeszerződések minden nemzetnek saját államot igyekeztek adni. Ez az elv ugyanakkor csak részben teljesülhetett a terület komplex etnikai jellegzetességének következtében. A létrejövő államok nem nyugati értelemben vett nemzetállamok lettek, hanem plurális társadalmú államok. Ez a sokféleség pedig, David J. Smith olvasatában, a további politikai konfliktusok forrásává vált.<sup>9</sup> A politikaelmélet sokáig ragaszkodott ahhoz az elképzeléshez, hogy a liberális demokráciát egységes nemzetállamok keretein belül lehet megvalósítani. Ez a klasszikus nemzetállami elgondolás magában hordozza a kulturális homogenitás implicit feltételezését is, ami azt jelenti, hogy egy hivatalos nyelv és az egységes szociokulturális sajátosságok jellemzik az államot. Ugyanakkor a kulturálisan homogén liberális demokratikus nemzetállam elképzelése mindig is csak egy elképzelt ideál volt, és a XX. század eleje óta ennek központi elemeit mind elméletben, mind a gyakorlatban megkérdőjelezi egy jóval plurálisabb kiindulópontú liberális elképzelés, amely az etnikai-kulturális sokféleség figyelembe vételén alapszik. E megközelítés szerint az egyenlő állampolgárokból álló egységes politikai közösséget a kisebbségeknek biztosított speciális jogokkal szükséges elérni, például kulturális és oktatási intézmények, vagy a kisebbségi nyilvános nyelvhasználat biztosításával.<sup>10</sup>

A második világháborút követően aztán a kisebbségi autonómia és kisebbségi jogok kérdése eltűnt a nyugat-európai diskurzusból, ettől fogva ugyanis a kollektív csoportjogokról az egyéni emberi jogokra helyeződött át a hangsúly. Ez a helyzet aztán bizonyos nyugat-európai országokban megjelenő szubállami nemzeti mozgalmak megjelenésével megváltozott,

7 Vö: A. Gergely, 2017; Losonczi, 2002; Nagy, 2011; Pach, 2015.

8 Nagy Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. In: Ádám Antal (szerk.): *PhD tanulmányok 10*. Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája: Pécs, 2011. 299–322. Letöltés helye: [www.nytud.hu](http://www.nytud.hu); letöltés ideje: 2018. 05. 12. Lásd még Vizi, 2013.

9 Smith, David J.: *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*. In: Kántor, Zoltán (ed.): *Autonomies in Europe*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet – L'Harmattan, Budapest, 2014, 15–23, itt: 16. Letöltés helye: [www.bgazrt.hu](http://www.bgazrt.hu); letöltés ideje: 2018. 05. 08.

10 Uo. 15.

ezek ugyanis ismét kollektív alapú igényeket támasztottak a nagyobb önrendelkezés érdekében. A hidegháború végét követően ezek az igények további lendületet vettek, amikor is a *pax sovietica* által rögzített hivatalos államközi rend a kommunista rezsimok összeomlásával és a demokratizálódási folyamatok kezdetével megnyílt az út a kisebbségi politikai kérdések újraértelmezéséhez a közép- és kelet-európai országokban.<sup>11</sup> Georg Brunner felhívja a figyelmünket arra, hogy az egykori Szovjetunió és Jugoszlávia mesterséges képződményein létrejövő több tucatnyi államban olyan egymásba fonódó folyamatok indultak el, mint a totalitarizmus miatt megtorpanó nemzetállami megkésetttség ledolgozásának igénye, a gazdasági természetű problémák kezelése és a demokratikus pluralizmus kiépítése. Mindezek pedig jelentős feszültséggócá alakították a kelet-európai térséget. Brunner a XX. század igazságtalanságai (például Kelet-Európa térképének újrarajzolása vagy a rendszerváltást követő délszláv válság) kapcsán a nyugati hatalmak erkölcsi és politikai kudarcáról, történelmi tévedéseiről beszél, amelyek a kelet-európai népek önrendelkezési jogát megsértő hibás döntésekben érhetőek tetten.<sup>12</sup> Brunner ezen államok etnikai konfliktusainak kezeléséhez a kisebbségek *területi autonómia* útján történő önrendelkezésének biztosítását, valamint a kisebbségeknek az őket érintő politikai döntésekbe való bevonásához a *személyi autonómiát* javasolja megvalósítani.<sup>13</sup>

## Az autonómia kérdésének szisztematikus áttekintése

Mára a kisebbségek közéletben való részvétele jól megalapozott és széles körben elismert joggá vált,<sup>14</sup> a *hatékony részvétel* a területi és nem területi autonómia különböző formái és fokozatai által valósulhat meg. Az alábbiakban ezért az autonómia fogalmának általános értékelését követően e két további fogalmat járom körbe.

Vizi Balázs az autonómia fogalmát tárgyalva Brunner és Küpper definíciójából indul ki: „*A kollektív jogok kérdések széles körét ölelhetik fel, amelyek fontosak a kisebbségek számára. Ha a kollektív jogok az önrendelkezés valamilyen lényegi formájához vezetnek*

11 Uo. lásd még Brunner, Georg: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában*. A Magyarországi Kutatás Könyvtára XVII. Teleki László Alapítvány: Budapest, 1995.

12 Uo. 41–46.

13 Uo. 53–58.

14 Lásd még Vizi Balázs: *Does European Integration Support Minority Quest for Autonomy?: Minority Claims for Self-Government and Devolution Processes in Europe*. In: Kántor, Zoltán (eds.): *Autonomiák in Europe: Solutions and challenges*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet (NPKI) – LHarmattan: Budapest, 2014, 25–36, itt: 29.

(politikai, kulturális vagy egyéb), akkor autonómiává válnak.”<sup>15</sup> E definícióból kiindulva azt mondhatjuk, hogy az autonómia bármely formájának legfőbb kritériuma az, hogy a kisebbségi kérdések tekintélyes körére különleges törvénykezés vonatkozzon, és e jogokat a kisebbség saját felelőssége alatt gyakorolhassa. Kántor Zoltán az autonómia fogalmát tárgyalva megállapítja, hogy az elsődlegesen valamilyen önkormányzatiságot, önállóságot jelent, illetve az a legmagasabb jogi státus, amelyet a kisebbségek az államon belül elérhetnek, hiszen az autonómia intézménye által a hatalom majd minden komponense átadhatóvá válik.<sup>16</sup>

Mind Vizi, mind Kántor – a nemzetközi szakirodalommal összhangban – konstatálja, hogy a nemzeti törvényalkotásban autonómiát garantáló jogi elrendeződések csoportosíthatóak aszerint, hogy emberek egy csoportjának személyi elven biztosítják az autonómiát – közismerten személyi elvű autonómia, Kántor szóhasználatában személyi (kulturális) autonómia –, avagy egy terület számára és e területen élő emberek számára biztosítják azt területi autonómiaként.<sup>17</sup> Míg a *nem területi autonómia* (a továbbiakban NTA) nem területhez, hanem személyek szabad választásához kötődik, ezért a területileg szétszórtnan, szórványban élő közösségek esetében hordoz kedvező lehetőségeket, a *területi autonómia* (a továbbiakban TA) a területileg egy helyen élő közösségek számára kínálhat megfelelő megoldást. A személyi autonómia előnye, hogy egyéni választás függvénye és nem keletkeztet újabb kisebbségeket, míg hátránya a TA-hoz képest, hogy nagyobb lélekszámú közösségek esetén nehezen megvalósítható.<sup>18</sup> Ám a TA hátránya, hogy azon közösségek tagjaira is vonatkozik (többség a kisebbségben vagy egyéb kisebbségi csoportokra), akik kivonnák magukat a TA hatóköre alól.

Utóbbi dilemmát, vagyis azt, hogy területi autonómiát vagy kulturális autonómiát<sup>19</sup> kapjanak-e a nemzeti kisebbségek, Rainer Bauböck tárgyalja behatóan. Bauböck szerint első megközelítésként vonzó megoldást jelenthet a kulturális autonómia, hiszen a szabad identitásválasztás önkéntes, egyéni csatlakozási (és kilépési) lehetőséget biztosít, illetve a nem területi alapon való szerveződés védelmet nyújt a domináns helyzetben lévő csoportok erőszakos asszimilációjával szemben. Továbbá a területiség jelentőségének posztmodern társadalmakban megfigyelhető elhalványulásával (*detrterritorializáció*) egyre inkább

15 Saját fordítás Brunner, Georg – Küpper, Herbert: *European Options of Autonomy*. In: Gál, Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. LGI-ECMI: Budapest, 2002, 11–36, itt: 19. (Hivatkozva Vizi, 2014: 28.)

16 Kántor Zoltán: *Autonómia: cél vagy eszköz? Századvég*, 2016, Új folyam (82), 5–10, itt: 5–6. Letöltés helye: [www.szadveg.hu](http://www.szadveg.hu); letöltés ideje: 2018. 05. 18.

17 Uo. 5. lásd még Vizi, 2014: 28.

18 Kántor, 2016: 6.

19 Rainer Bauböck a kulturális autonómia fogalmával írja le az NTA-t, amelyet nem bont további kategóriákra.

valóra válthatók a nem területi szuverenitáson nyugvó kormányzati formák, amelyek összességében stabilizálhatják a soknemzetiségű államokat.<sup>20</sup>

Ám egy alaposabb vizsgálatot követően jelentős kételyeink támadhatnak e modellel szemben, és a területi autonómia sokkal jobb választásnak tűnhet, ugyanis e modellek esetében sokkal stabilabb közigazgatási-politikai határok alakulnak ki, amelyek a kulturális törésvonalaknál is átjárhatóbbak. Bauböck a liberális és/vagy konzociális demokráciákat aktív és vitális civil társadalmakként írja le, amelyekben a szabad identitásválasztás alapján létrejövő önkéntes társulások puha, ámde sűrű szövetű és nem könnyen megváltoztatható határvonalakat hoznak létre. Ezzel szemben a hatalom területi megosztása révén kialakított belső közigazgatási határok ugyan stabilak, de sokkal könnyebben átjárhatóak, alakíthatók. Továbbá a kisebbségi önkormányzatokból felépülő területi autonómia mellett szóló érvelést erősíti az a tény, hogy e testületekben,<sup>21</sup> föderációkban könnyebben azonosulhatnak a kisebbségi nemzet tagjai a „nyitott politikai kultúra és polgári nemzettudat által fémjelzett értékrendszerrel”. Bauböck arra hívja fel a figyelmünket Arend Lijphart alapján,<sup>22</sup> hogy területi és testületi autómiaiak is megkülönböztethetőek (a TA és NTA dichotómiájához hasonlóan). Ezek alapján az autonómia entitásainak felosztási módján van a hangsúly: a választóvonalak úgy kerülnek meghatározásra, hogy az állami szintű kisebbségek regionális többséggé változtathatók a politikai autonómia elérése érdekében, illetve a lakosság felosztása „egymást kölcsönösen kizáró nemzeti közösségek” kialakítása mentén zajlik, amelyek a szórványletét feltételezik, s a kisebbségek különböző, testületi autonómiával rendelkező intézményekhez juttatását eredményezik.<sup>23</sup>

E gondolatmenet alapján a kulturális autonómiával szembeni legfőbb aggály éppen az, hogy megerősíti az egyes nemzetiségi csoportok közötti törésvonalakat. A területi autonómia ellen szóló legerősebb ellenérv pedig az, hogy az a szecessziót megelőző lépcsőfoknak tekinthető, vagyis a kisebbségek elszakadását segítheti elő. Miután Bauböck mérleget von e két megoldás között, a területi autonómia mellett foglal állást, ám hozzáteszi, hogy az öngazgatásért cserébe a kisebbségek kötelezettsége az állam integritásának megőrzése, vagyis az állammal szemben lojalitásukkal szükséges adózniuk.<sup>24</sup> De meglehet, hogy Bauböck elemzése nem tekint túl a konzociális demokráciák horizontján, amely rendszer sikerét a különböző társadalmi szegmensekkel kötött „üzlet” szavatolja, ami az etnikai partikularitások politikai önállóságának leszerelésére irányul.

20 Bauböck, 2002: 139–140. és 167.

21 Uo. 140.

22 Lijphart, Arend: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press: New Haven, 1984. 183–185.

23 Bauböck, 2002: 140.

24 Uo. 168.

Az autonómiák célja a kisebbségek belső önrendelkezésének megteremtése, azaz, hogy az őket érintő kérdésekről saját maguk dönthessenek. Ám az önállóság formai és tartalmi ismérvei széles palettán helyezhetők el a konszociális demokráciákban a közvetett módszerektől a pozitív diszkrimináción és megerősítő intézkedéseken (*affirmative action*) és a valóban speciális intézkedéseken át egészen a szecesszió jogáig.<sup>25</sup>

Ruth Lapidoth az autonómia kérdésének első szisztematikus áttekintését<sup>26</sup> végzi, amelynek során öt kategóriába sorolja az akadémiai konszenzus szerint az autonómia koncepcióját, amelyet Tove H. Malloy a következők szerint vázlatol:<sup>27</sup> (1) jog a saját belátás szerinti eljáráshoz; (2) függetlenség; (3) decentralizáció; (4) kizárólagos hatáskörök a törvényhozás, az adminisztráció és a bírászkodás specifikus területein; (5) korlátozott önrendelkezés. A magyar szakirodalomban megjelenő személyi vagy kulturális autonómia kategóriájára Lapidoth a nem területi autonómia fogalmát alkalmazza, szintén hangsúlyozva, hogy e modellek a területileg szétszórt kisebbségek esetén relevánsak. Történelmi példaként az Oszmán Birodalom nem muszlim lakosait és az európai zsidóságot említi.<sup>28</sup> A személyi elvű autonómia és a kisebbségi jogok közötti különbséget Lapidoth az intézménység kérdésében látja, önszabályozó intézmények hiányában szerinte nem beszélhetünk autonómiáról. A kulturális autonómia kiterjeszhető, teszi hozzá Lapidoth, más társadalmi kérdésekre, például a külpolitika és a biztonság nemzeti aspektusaira, a nemzeti kulturális autonómia renneri értelmében.<sup>29</sup> Karl Renner megközelítésében a kulturálisan diverz államokban a közigazgatás működhet megosztva, azaz az etnikai csoportok önrendelkezést gyakorolhatnak kulturális és oktatási kérdésekben, míg a konszociatív intézményeket központilag irányítják, ugyanúgy, ahogy a biztonság vagy a külpolitika kérdését. Lapidoth hozzáteszi azt is, hogy a TA és az NTA különböző formái nem zárják ki egymást, egymással párhuzamosan is alkalmazhatóak ugyanazon országon belül.<sup>30</sup>

25 Lásd még Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizennyolc államban (1). *Magyar Kisebbség*, 2005, 9 (3–4), 298–314. Letöltés helye: [www.epa.oszk.hu](http://www.epa.oszk.hu); letöltés ideje: 2018. 08. 17., valamint Székely István Gergő: Speciális választójogi megoldások a kisebbségek számára – a romániai törvénykezés összehasonlító keretben. *Magyar Kisebbség*, 2009, 14 (51–52), 221–279. letöltés helye: [www.epa.oszk.hu](http://www.epa.oszk.hu); letöltés ideje: 2018. 06. 21.

26 Lapidoth, Ruth: *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. US Institute of Peace Press: Washington, 1997.

27 Malloy, Tove H.: Introduction. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford University Press: New York, 2015a. 1–15.

28 Lásd még Stroschein, Sherrill: Reconfiguring State-Minority Negotiations for Better Outcomes. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford University Press: New York, 2015. 19–30, itt: 27.

29 Malloy, 2015a: 5–6.

30 Uo. 6.

Markku Suksi is rámutat arra, hogy az NTA a szétszórt kisebbségek esetében jó megoldás, mert az egész állam területére kiterjedhet, és ott szolgálja ki az egyéneket, ahol azok laknak. Ám NTA-t létre lehet hozni TA-kon belül is, ilyen eset tapasztalható például Dél-Tirolban, ahol a három nyelvi csoport saját nyelvű iskolákkal rendelkezik.<sup>31</sup> Ami az állam önrendelkezése és szuverenitása tekintetében kérdéses, az az, hogy az NTA-nak bizonyos mértékű szabadsága van, hogy határokon átnyúló nemzetközi aktivitásokat hozzon létre. Az NTA tehát lehetővé teszi, hogy a közigazgatás területi kötöttségei mérséklődjenek.<sup>32</sup>

### **A. A területi autonómiáról (TA)**

Területi autonómia esetén a kisebbségi önkormányzathoz való jogok az állam egy elkülönülő szubrégiójának keretein belül biztosíthatók (a magyar gyakorlat kivételt képez a kisebbségi szórványlét miatt), amely általában az adott csoport történelmi származási területével azonos. E területi egység egy speciális státuszt jelent, amely lehetővé teszi lakosainak, hogy bizonyos területek felett maguk szabályozzák ügyeiket. Minimálisan általában e jogok lehetővé teszik, hogy fenntartsák és fejlesszék kulturális identitásukat. Például a kisebbségi nyelvnek hivatalos státusza van a területen (általában az államnyelvel együtt), valamint biztosított az oktatás és a kulturális intézmények és programok, és a különböző médiumok az adott nyelven működnek. Általában ugyanakkor további kibővített kompetenciákkal is rendelkezik az autonóm terület az általános működés és jólét érdekében. Például adóztatási joggal, a természeti erőforrások felhasználásának és kontrollálásának jogával, egészségügyi szolgáltatások és társadalmi szolgáltatások, a közlekedés és infrastruktúra megszervezésének jogával.<sup>33</sup>

Smith a területi autonómiák két fő korlátját említi. Egyrészt nem alkalmazható olyan kisebbségek esetében, amelyek területileg szétszórtan élnek, ahogyan erre már kitértem, valamint – mivel a nemzeti és a területi határok sosem teljesen kongruensek – autonómiát élvező területi egységek felállítása szükségszerűen új kisebbségi csoport kialakulásához vezet az újonnan felállt egységen belül. Erre Bauböck is rámutat az egyes kisebbségi csoportok közötti és azokon belüli kapcsolatok vizsgálatakor.<sup>34</sup> Sőt, területileg akármennyire

31 Suksi, Markku: Non-Territorial Autonomy: The Meaning of '(Non)-Territoriality'. In: Malloy, Tove H. – Palermo, Francesco (eds.): *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*. Oxford University Press: Oxford, 2015, 83–115, itt: 114., továbbá Nimni, Ephraim: *The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy*. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.): *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*. Peter Lang: Oxford, 2013. 1–24, itt: 13.

32 Suksi, 2015:114.

33 Smith, 2014: 17–18.

34 Bauböck, 2002: 149–153.



is koncentráltan él egy-egy kisebbségi csoport, legalább néhány tagja biztosan az autonóm területen kívül marad. Felmerül a kérdés esetükben, hogy az ilyen „diaszpóra” közösségeknek hogyan lehet kielégíteni a szükségleteit.<sup>35</sup>

Azok a kisebbségek, amelyek többen élnek, előnyben részesítik a területi autonómiát, hiszen az lehetőséget biztosít számukra, hogy saját területükön maguk kormányozzanak, jó példa erre Dél-Tirol. Ugyanakkor a gyakorlatban a területi autonómia nem elégíti ki az érintett közösségeket, amelyeknek főbb okait Sherrill Stroschein is összefoglalja.<sup>36</sup> Stroschein szerint a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a gyakorlatban ugyan valamiféle miniállamok létrejönnek a területi autonómia által, ám mindez a kisebbségeknek kompromisszumot is jelent. Ugyanis míg a miniállamon belül megvalósulhat önkormányzatiságuk (ennek mikéntje és fokozata is természetesen eltérő az egyes kisebbségek esetében), ez ugyanakkor az állam működésében való részvételük rovására történik, ahogyan tapasztalható ez Quebec, Katalónia vagy Skócia esetében.<sup>37</sup> A másik nehézséget az jelentheti, hogy a területi autonómia létrejöttével az elszakadáspárti hangok megerősödhetnek, ami függetlenségi népszavazáshoz is vezethet, miként erre sor került 2014-ben Skóciában és 2017-ben Katalóniában. Ezek – akár sikertelen népszavazás esetén is – megerősíthetik az identitásbeli határokat az állam és az autonóm terület között. Emellett a területi autonómia könnyen heves vitákhoz vezethet a kisebbségek és az állami hivatalok között, mivel legtöbbször az autonóm területek lakossága sem homogén.

## ***B. A nem területi autonómia (NTA) és történeti háttere***

A nem területi autonómia modelljét az NTA kutatói az osztrák szociáldemokrata Karl Renner és Otto Bauer nevéhez fűzik, akik e modellt a XX. század elején dolgozták ki. Az elgondolás a késő Habsburg Birodalomban született meg, ahol az egymással versengő nemzeti pártok önrendelkezési igényeiket fejezték ki bizonyos területekkel kapcsolatban. A modell célja az etnikai-nemzeti különbségek megoldása volt a fennálló Habsburg uralom alatt. Ám Renner és Bauer teóriái sem gyökér nélküliek, hiszen az Osztrák–Magyar Monarchiában (a továbbiakban OMM) élő népek etnográfiai hovatartozásuk szerinti egységes szövetségi államba tagolásának gondolata már az 1848-as kremsieri parlamenti ülést követő

35 Smith, 2014: 18.

36 Stroschein, 2015: 24–26.

37 A kisebbség és autonómia fogalomköreinek áttekintéséhez, kiváltképp a területi autonómia vonatkozásában Tóth Norbert összefoglaló munkáját tartom irányadónak. Tóth Norbert: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis*. L'Harmattan: Budapest, 2014. Letöltés helye: www.bgazrt.hu; letöltés ideje: 2019. 11. 02.

oktrojált olmützi alkotmányban megjelentek. Mivel azonban az alkotmány bevezetését az 1848–49-es magyar forradalom és szabadságharc leveréséig elhalasztották, majd 1851-ben hatályon kívül helyezték, a nyelvi és nemzeti egyenlőség, a polgári egyenjogúság, valamint a népek valódi szabadsága nem vált valóra, hanem ehelyett az abszolutizmus teljes restaurációja következett erőteljes centralizációs törekvések foganatosításával. A föderalizáló eszmék előfutárának Kossuth Lajost tekintem 1850. június 15-én Teleki Lászlónak írt levele alapján, amelyben ugyan Kossuth elutasította Magyarország területi egységének megbonthatását (Horvát-Szlavónország kivételével), ámde felvázolta államszerkezeti reformelképzeléseit, amelyet a szomszéd népekkel *foederatio* formájában kívánt megvalósítani 1848–49 tapasztalatai nyomán.<sup>38</sup> A kütahyai alkotmányterv (1851) a Habsburg Birodalom területén élő, Duna menti kis népek számára katonai-védelmi szövetség létrehozását javasolta, amelyet a résztvevő államok demokratikus alapelvek mentén haladva akár konföderációvá is fejleszthettek volna.<sup>39</sup>

Az ausztromarxisták teóriáinak fundamentális elemei azonban egyéb tervek közt is felfedezhetők, így Jászi Oszkár a *Monarchia jövője* számára alkotott koncepciójában (1918) is. Jászi a Károlyi-kormány nemzetiségi ügyekkel megbízott tárcanélküli minisztereként Magyarország föderalizációját javasolta „Keleti Svájc” modelljével a szecesszió helyett az elszakadásra törekvő román, szerb és szlovák vezetők számára.<sup>40</sup> Jászi javaslatának lényege, hogy Magyarország területi integritása a benne élő nemzetiségek széleskörű autonómiájával, és több dunai, valamint balkáni állam szövetségével megoldható, ideértve az OMM és a Balkán valamennyi problémáját is. Ám a *Dunai Egyesült Államok* tervezetét egyrészt a hazai közvélemény sem támogatta, másrészt a történelmi inga is gyorsan túllendült rajta, mert az OMM területén élő kisebbségek ezidőtájt már a saját anyaországukhoz szerettek volna csatlakozni. Jászi elképzeléseire Kossuth mellett Aurel Popovici (1906) és Richard Charmatz (1917) OMM átalakítására vonatkozó föderációs tervei is hatottak. Utóbbiak azonban a régi *Großösterreich* koncepció német hegemoniájának fenntartására irányultak a nemzetiségi erők szerepének újragondolásával, így Jászi legmegalapozottabbnak Renner munkáit tekintette.<sup>41</sup>

Renner és Bauer a fennálló birodalom demokratikus multinacionális föderációvá alakítását javasolták, ám úgy gondolták, hogy e föderalizáció nem jöhet létre területi alapon,

38 Vö. Ács Tivadar (szerk.): *Kossuth Lajos demokráciája*. Szociáldemokrata Párt: Budapest, 1943.

39 Pach János: Az etnikai identitás, magyar kisebbségpolitika. *Közelítések*, 2015, 2 (3–4), 126–140, itt: 131. Letöltés helye: [www.uni-zsigmond.hu](http://www.uni-zsigmond.hu); letöltés ideje: 2018. 05. 02.

40 Jászi Oszkár: *A Monarchia jövője. A dualizmus bukása és a Dunai Egyesült Államok*. Új Magyarország: Budapest, 1988. Letöltés helye: [www.mek.oszk.hu](http://www.mek.oszk.hu); letöltés ideje: 2018. 08. 19.

41 Uo. 17.

mert lehetetlen lett volna valamennyi nemzetiségnek „saját területet” adni. A megoldás a nemzet- és a területfogalom egymástól való elkülönítésében, és a nemzetiségi jogok személyi elvű biztosításában mutatkozott. Eredeti elképzelésük szerint kantonok keletkeztek volna, amelyek mindegyikében demokratikusan megválasztott tanács működik. Azon kantonokban, amelyek homogén népességűek, a tanács lett volna felelős a közigazgatás megszervezéséért, beleértve az oktatást és más kulturális feladatokat. Ugyanakkor az etnikailag vegyes kantonokban a választott tanács a nemzetiségi önkormányzás két vagy több közjogi szervvel egészült volna ki. E közjogi szervek megválasztása egy nemzetiségi regiszter alapján történt volna, amelybe az állampolgárok szabadon, saját döntésük alapján regisztrálnak etnikai hovatartozásuk felvállalásával. E szervek a koncepció értelmében az államtól támogatást kapnak, de további adókat is beszedhetnek a regisztráltaktól, valamint felelősek az oktatásért és más kulturális feladatokért. A kantoni tanács pedig az adminisztratív feladatokat látta volna el, amelyek jóval neutrálisabb tennivalók. E párhuzamos struktúra a regionális és a központi kormány szintjén is érvényesült volna elképzelésük szerint.<sup>42</sup>

Renner és Bauer modelljét a Habsburg Birodalom késő korában ugyan kipróbálták, ám a világháború és a további események következtében sosem valósult meg. Ugyanakkor más kontextusokban hasznosult, két észrevehető trend kialakulásával. Először is az NTA modelljét egy egységes államban élő, létszámában csekély és területileg szétszórt kisebbségek esetén alkalmazták. Erre példa az 1920-as évek Észti Köztársasága, ahol a balti német kisebbség (a lakosság 1,5%-a) sikeresen vívta ki az 1925-ös törvényt, amely Renner és Bauer modelljén alapult. Egy másik jó példa erre David J. Smith szerint éppen Magyarország. Másrészről az NTA bizonyos esetekben a TA-n alapuló elrendeződéseket egészíti ki, amelyre jó példa Belgium, Kanada vagy az Orosz Föderáció.<sup>43</sup>

Azonban az NTA számos kihívással küszködik. Az egyik a csoporthoz tartozás definiálásának kérdése. Renner és Bauer megoldása szerint az önkéntes bevallás alapján működő modell tűnik a legkézenfekvőbbnek. Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a kisebbségekhez tartozók nem mindig nyilvánítják ki szívesen a közösséghez tartozásukat egy nyilvános regiszterben, egyrészt történelmi okokra hivatkozva (kitelepítések, lakosságcsere), másrészt a csoporton belüli hatalmi pozíciók aszimmetrikus eloszlása miatt. Egy másik megoldás lehet, ha egy bizonyos választóközvet valamennyi lakosának megengedjük a választást, ez azonban megnyitja az utat az *etnobiznisz* irányába.<sup>44</sup> Az NTA implementálásához szükséges továbbá, hogy a csoport társadalmilag-politikailag kohezív

42 Smith, 2014: 18–19.

43 Uo. 19–20.

44 Uo. 20.

legyen, tehát rendelkezzen a szükséges belső konszenzussal. Nagyfokú belső társadalmi megosztottság esetén nem lehet sikeresen bevezetni az NTA-t. Ugyanakkor egyes szakértők, illetve számos gyakorlati példa hívja fel a figyelmünket arra, hogy az NTA hatékonyságának nem létfeltétele a kisebbségek magasfokú társadalmi-politikai integritása.

A sikeres autonómiához (legyen szó TA-ról vagy NTA-ról) a szereplők bizalma szükséges, valamint egy stabil geopolitikai környezet. Továbbá olyan esetekben, ahol az állami és etnikai határok nincsenek egymással átfedésben, államok közötti megállapodások is szükségesek. Az autonómia és a kisebbségi jogok nemcsak az állam stabilitásának kérdései, hanem a demokrácia fokmérői is.<sup>45</sup>

Az NTA lehetőséget kínál az állam és a kisebbségek közötti kapcsolat újragondolásához. Míg a TA a miniállam koncepciójának megerősítését segíti elő, az NTA lehetővé teszi a kisebbségeknek, hogy az identitáshoz kapcsolódó kérdésekben önkormányzást gyakoroljanak, míg a többi feladatot az államnál hagyják. Az olyan kérdések, amelyek területi feladatok, mint a kereskedelem, a mezőgazdaság vagy a közlekedés, állami kézben maradhatnak, míg az identitáshoz kapcsolódó feladatokat a kisebbségek szervezhetik meg. A TA-val szemben, ahol az önkormányzás és az állami részvétel közötti kompromisszumot meg kell kötni, az NTA esetén a tárgyalások lehetővé teszik, hogy mindkét fél számára pozitív kimenetek jöhessenek létre.<sup>46</sup> A kormányzás fogalmát konkrét, specifikus funkcionális kompetenciákká bontják, amelyek lehetnek formálisak vagy informálisak.<sup>47</sup> Előbbiek akár az alkotmányban is lefektetésre kerülhetnek (mint például Magyarországon vagy Belgium föderatív egységei esetében), utóbbiak pedig különféle formákban jelenhetnek meg, például NGO-k formájában (amilyenek a német–dán határon működő szervezetek), amelyek mindkét közösség tagjai számára szolgáltatásokat nyújthatnak.<sup>48</sup>

---

45 Uo.

46 Stroschein, 2015: 28–29.

47 Uo. 28.

48 Uo. 29–30.

## Az NTA fogalomrendszere

Ephraim Nimni megközelítése szerint az NTA nem egy jól körülhatárolható modell, hanem összefoglaló elnevezése mindazon gyakorlatoknak és elméleteknek, amelyek célja a kisebbségek megerősítése és önrendelkezése, és amelyek nem járnak egy adott terület feletti kontrollal.<sup>49</sup> Ebből következően az NTA-nak a gyakorlatban igen sokféle megvalósulási formája lehet. E formák közös nevezője, hogy a területi szuverenitás hegemoniáját kérdőjelezzik meg, és a kisebbségeknek és a területileg szétszórt közösségeknek a politikai reprezentációt teszik lehetővé.<sup>50</sup> A világ különböző területein az NTA különböző modelljei egymástól függetlenül jönnek létre. E modellek Nimni szerint hasonló kihívásokkal küzdenek, ám a szerző problémásnak találja, hogy tapasztalataikat nem osztják meg egymással.<sup>51</sup> Tove H. Malloy is kiemeli, hogy az NTA-nak nincs világos és egyértelmű meghatározása, hozzáátéve, hogy ez a megfelelő, a valódi helyzeteket, az NTA funkcióit feltáró intézményi leírások hiányából fakad.<sup>52</sup>

Nimni gondolatmenetét követve kiemelhető, hogy az NTA megértésének nehézsége abban rejlik, hogy az a nemzetállami gondolkodásmód hagyományait kérdőjelezi meg. Ahogyan arra Benedict Anderson<sup>53</sup> felhívja a figyelmet, az államközpontú gondolkodás a világpolitikát úgy közelíti meg, mint egymástól teljesen független és szuverén elképzelt közösségek összessége, amelyek létezését egy területi állam legitimálja.<sup>54</sup> E megközelítésmód automatikusan kizárja mindazokat az álláspontokat, amelyek a területi állam központi szerepét megkérdőjelezzik. E paradigmában pedig igen nehéz olyan politikai reprezentációt elképzelni, amely nem területi államokban gondolkodik. Ezért az NTA különböző formái gyakran láthatatlanná vagy logikátlanná, sőt – Nimni szóhasználatával élve – utópisztikusává válnak.<sup>55</sup> Ugyan az utóbbi néhány évtizedben a nemzetközi vagy államokon belüli szervezeteknek számos példája létrejött, de egyik sem helyettesíti a nemzetállam erejét. Az NTA viszont lehetőséget kínál a nemzeti mozgalmak igényeinek kielégítésére anélkül, hogy önálló államok jönnének létre.<sup>56</sup>

49 Nimni, 2013: 1–2.

50 Uo. 15.

51 Uo.

52 Malloy, 2015a: 4–5.

53 Anderson, Benedict: *Imagined Communities*. Verso Books: London, 1991.

54 Említi Nimni, 2013: 2.

55 Uo. 2–3.

56 Uo. 4.

A kortárs nemzetállamok kihívása éppen abban rejlik, hogy olyan modelleket találjanak, amelyek lehetővé teszik többség és kisebbség együttélését és sikeres részvételét az állam politikai építményében, elkerülve ugyanakkor a kulturális elidegenedés és a területi elszakadás veszélyeit. Noha a multikulturális liberális demokráciák ünneplik az egyenlőséget és az egyéni emberi jogokat, gyakran félreértelmezik a kulturális kisebbségek identitását, és ezért nehézségeik támadnak a kulturálisan sokféle kisebbségi közösségek integrációjával.<sup>57</sup>

James Minahan szerint<sup>58</sup> a világon körülbelül 9000 állam nélküli nemzet van, amelyek mindössze egy részét, 3000 nemzetet dokumentált ő maga, amelyek szerinte politikai mobilizációt hajtottak végre céljaik érvényesítése érdekében. Bognár Zoltán pedig Salat Levente statisztikáira hivatkozva legkevesebb 600 élő nyelv és 5000 etnikum létezésére hívja fel a figyelmünket.<sup>59</sup> Ehhez képest – az egyes államok önrendelkezésével kapcsolatos polémián átlépve, csupán a nagyságrend kedvéért – ca. 200 országot ismerünk a Földön (193 ENSZ-tagállam,<sup>60</sup> 3 ENSZ által elismert nem ENSZ-tagállam, 8 de facto, vagyis a gyakorlatban önállóan működő, ám nemzetközi viszonylatban vitatott szuverenitású állam, illetve 3 vitatott államiságú terület). Ezek alapján megállapítható, hogy a létező etnikumok száma mintegy 25-szerese a hivatalosan elismert államok számának. Ezek közül Sefan Wolff és Pieter van Houten 59-re, Bognár Zoltán 44-re becsüli azon országok számát, amelyek valamilyen formában autonómiát biztosítanak kisebbségeik számára,<sup>61</sup> illetve kevesebb mint 20 államról mondhatjuk el azt, hogy etnikailag viszonylag homogén, azaz lakosságának kevesebb mint 5%-a tartozik valamilyen etnikai kisebbséghez.<sup>62</sup> Ezek az adatok is rámutatnak arra, hogy az *etnikailag homogén nemzetállam* pusztán konstrukció. Paradox helyzet tehát az, hogy míg az államok döntő többsége kulturálisan nem homogén, politikai intézményeik rendszere mégis ezt sugallja, és a nemzeti kisebbségek periférikus, alárendelt helyzetbe kerülnek, legrosszabb esetben lakosságcsere, etnikai tisztogatásra is sor kerülhet.

Ahogy Nimni hangsúlyozza, a liberális paradigma abból az alapvetésből indul ki, hogy az egyéni politikai és polgári jogok biztosítása garantálja az egyenlőséget. Ez azonban önmagában még nem biztosítja egy-egy kisebbség közösségi jogait, például az oktatáshoz

57 Uo. 6.

58 Minahan, James B.: *Nations without States: Historical Dictionary of Contemporary National Movements*. Greenwood Press: Westport, CT, 1996, XVII. (Hivatkozva Nimni, 2013: 8.)

59 Salat Levente: *Etnopolitika: a konfliktustól a méltányosságig. Az autentikus kisebbségi lét normatív alapjai*. Mentor Kiadó: Marosvásárhely, 2001. 83. (Hivatkozva Bognár, 2005: 300.)

60 Lásd a szervezet weboldalán. Letöltés helye: [www.un.org](http://www.un.org); letöltés ideje: 2019. 11. 03.

61 Houten, Pieter van – Wolff, Stefan: *The International Politics of Autonomy Regimes. A Research Proposal*. Prepared for presentation at the 9th meeting of the Laboratory in Comparative Ethnic Processes (LiCEP) University of Wisconsin – Madison 7–9 May, 2004. (Hivatkozva Bognár, 2005.)

62 Brown, Michael E.: *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton University Press: Princeton, NJ, 1993. (Hivatkozva Nimni, 2013: 9.)

vagy a nyelvhasználathoz. Jól mutatja ezt az is, hogy számos gyarmatbirodalom liberális demokráciát épített ki, ám ezekben az esetekben sem elegendő az emberi jogok biztosítása, szükség van azoknak a kisebbségi közösségi jogokkal történő kiegészítésére is, ami az esetek többségében valamilyen NTA megvalósítását teszi szükségessé őshonos és más, területileg szétszórt kisebbségek számára. Gyarmatbirodalmak esetében az NTA bizonyos formáinak megvalósulása alapvető lépés az őshonos, kolonizált közösségek ellen elkövetett igazságtalanságok orvoslásához.<sup>63</sup> Az NTA különböző megvalósulási formái ugyanis növelik a demokratikus képviselőlet minőségét, és elősegítik a kisebbségi közösségek integrációját.<sup>64</sup>

Alexander Osipov megközelítésében az NTA fogalma top-down elrendeződésekre vonatkozik, amelyek identitásalapú csoportok nevében folytatott kollektív tevékenységek elősegítése érdekében jönnek létre. Osipov az NTA különböző politikáit mint hatóságok tevékenységeit közelíti meg (értve ezalatt mind diszkurzív stratégiákat, mind szimbolikus politikákat), amelyek etnikai csoportok önszabályozásához és aktivitásaihoz teremtenek feltételeket.<sup>65</sup>

Malloy szerint az NTA egy olyan policy-eszköztár, amely célja az etnikai-kulturális sokféleség kezelése olyan helyzetekben, ahol az államnak megosztottsággal kell megbirkóznia, vagy ha a társadalmat a sokféleség mint hozzáadott érték segítségével kívánja fejleszteni.<sup>66</sup> Bármelyik esetről legyen szó, az NTA célja az állam konszolidációja és a társadalmi egység elősegítése az etnikai-kulturális igények és követelmények kezelésével. Vagyis az NTA a társadalmi egység mellett az igazságosságot is szolgálja.

## Az NTA és az eddigi kutatások

Mindennek ellenére, ahogy Malloy rámutat, az NTA konceptuális és funkcionális jellemzői igen kevésbé definiáltak, azt leginkább a sokkal határozottabban körvonalazódott TA viszonylatában értelmezzük. Noha mindkettő célja az etnikai-kulturális csoportok autonómiájának biztosítása, egészen eltérő eszközrendszerekről van szó.<sup>67</sup>

63 Uo. 9–10.

64 Uo. 13.

65 Osipov, Alexander: Non-Territorial Autonomy as a Way to Frame Diversity Policies: The Case of Russia. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.): *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*. Peter Lang: Oxford, 2013. 133–148, itt: 133.

66 Malloy, 2015a: 1.

67 Uo.

Malloy tehát hangsúlyozza, hogy viszonylag kevés az NTA-val foglalkozó kutatások száma.<sup>68</sup> Az autonómiakutatások elsősorban a TA kérdésre fókuszálnak, e tekintetben is inkább a makrokérdésekre, így az NTA kutatása nem vált önálló kutatási területté. A kevés, kifejezetten az NTA-ra koncentráló munkák három fő típusba oszthatóak: a területet a nacionalizmus kérdése felől megközelítő munkák (*nationalism studies*); a konfliktusokkal foglalkozó tanulmányok (*conflict studies*); és a sokféleség kezelésére fókuszáló írások (*diversity management studies*).<sup>69</sup>

A TA-val foglalkozó munkák túlsúlyának egyik fő oka az, hogy a TA a biztonság paradigmájából kezeli a sokféleséget, mivel a nacionalista diskurzusban teszi értelmezhetővé a hatalommegosztás kérdését, míg az NTA az egyén kategóriájában értelmezi azt, akik szétszórtan, így nehezen meghatározhatóan élnek a többségi társadalomban. Ennek következménye az is, hogy az NTA koncepciója az emberi és kisebbségi jogok paradigmájával összefonódhat, minthogy utóbbi is az egyének érdekeit hangsúlyozza egy-egy csoporttéval szemben.<sup>70</sup>

Hasonlóképpen David J. Smith is kiemeli,<sup>71</sup> hogy az NTA meglehetősen kevésbé kutatott terület, és Osipovra (2010) hivatkozva megjegyzi, hogy a témáról szóló művek is inkább elméleti jellegűek, mintsem arra fókuszálnának, hogy milyen létező gyakorlatok vannak. Osipov másutt is megjegyzi, hogy igen kevés az empirikus kutatások száma e területen.<sup>72</sup>

Malloy szerint az NTA intézményeit és működését ez idáig elsősorban makroperspektívából, a felülről lefelé működő mechanizmusokra koncentrálva tanulmányozta a szakirodalom. Ennek következményeként az NTA-ra a kutatók főként mint a kulturálisan sokféle társadalmakban jelentkező feszültségeket enyhíteni képes eszközre tekintenek. Azzal ugyanakkor, hogy a kisebbségi közösségek az informális kormányzási hálózatokban mind önállóbb szerepeket töltenek be, az NTA e klasszikus megközelítése kihívás előtt áll, ezért a kutatóknak figyelmüket mindinkább a bottom-up módszerek, eszközök és folyamatok tanulmányozására érdemes irányítaniuk.<sup>73</sup>

68 Lásd még Salat, Levente: Conclusion. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford University Press: New York, 2015. 249–273.

69 Malloy, 2015: 1–2.

70 Uo. 3.

71 Smith, David J.: Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.): *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*. Peter Lang: Oxford, 2013, 117–132, itt: 117.

72 Osipov, 2013: 133.

73 Malloy, Tove H.: Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford University Press: New York, 2015b, 183–203, itt: 184.



## Az NTA lehetséges funkciói és megvalósulási formái

Az Európában és Kanadában működő NTA-rendszereket átfogó, a különböző megvalósulási formákat egymással is összehasonlító, ilyenformán úttörőnek mondható kötet az NTA három fő funkcióját különbözteti meg aszerint, hogy milyen mértékű hatalmat biztosítanak a területileg szétszórta élő csoportoknak, és e funkciók szerint vizsgálja az egyes országokban működő modelleket.<sup>74</sup> Ezek a következők:

(1) Az első, a *voice* azaz „hang” koncepciójaként meghatározott csoportba az önkormányzatiság tartozik, annak kérdése, hogy milyen önkormányzati intézmények állnak rendelkezésére az etnikai csoportoknak ahhoz, hogy döntéseket hozhassanak és részt vehessenek a döntéshozatalban a számukra releváns kérdésekben.

(2) A második, a *quasi-voice*, azaz a „kvázi hang” csoportjába a kisebbségi intézmények területe tartozik, annak kérdése, hogy milyen, a kisebbségek által fenntartott intézmények működnek a kisebbségi kultúra megőrzése és fejlesztése érdekében. E tekintetben a fő kérdés az, hogy a saját fenntartás önkormányzatiságot is jelent-e, azaz a kisebbségi szervezetek maguk dönthetnek-e abban, hogy miként működtetik intézményeiket, avagy a többségi csoport ideológiájától vezérelt szabályozások alapján kell ezt tenniük.

(3) A harmadik kategória, a *non-voice*, azaz a „hangtalan” csoport a szimbolikus politikák kategóriája. Itt a kérdés az, hogy vannak-e olyan NTA-elrendeződések, amelyek tulajdonképpen nem tesznek eleget annak a követelménynek, hogy a kisebbségek döntést hozhassanak vagy részt vehessenek a döntéshozatalban, azaz tulajdonképpen az autonómia kategóriájának ellentmondanak.

A korábbi kutatások egyik fő eredménye tehát, hogy az NTA a kisebbségi jogok általános védelmétől az intézményszerűség meglétével tér el. Fő kérdéssé immár az válik, hogy mely intézmények megléte releváns a jól működő NTA-modellhez.<sup>75</sup>

A tapasztalatok rámutatnak, hogy az NTA intézményei különböző szektorokra terjedhetnek ki, valamint abban is különbözhetnek, hogy gyenge vagy erős önrendelkezést tesznek-e lehetővé. Minél kevesebb szektorról beszélünk, annál gyengébb az önrendelkezés, és fordítva. Az erős intézmények hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a kisebbségi csoport beleszóljon a döntéshozatalba, míg a gyenge intézmények konzultatív funkciót látnak el. Felállítható tehát egy kontinuum a gyenge és erős önrendelkezés között. Hasonlóképpen

<sup>74</sup> Malloy, 2015a: 3–4.

<sup>75</sup> Uo. 7.

döntő szempont az anyagi támogatás mértéke, hiszen egy anyagi támogatás nélküli NTA mindenképpen gyenge autonómiát eredményez.<sup>76</sup> Malloy részletes áttekintést nyújt az etnikai intézmények és intézményi keretek lehetséges formáiról, amelyek relevánsak az önrendelkezés mértékének és módjának megteremtésében, vagy önálló formában, vagy más intézményekkel együtt.<sup>77</sup> Ezek a következők:

(1) Konzultatív testületek (*consultative bodies*): A konzultatív testületek általában azokban az országokban relevánsak, ahol a parlamentben vagy más választott testületben nem képviseltetik magukat a kisebbségek. Az állam felállíthat konzultatív vagy tanácsadói szervezetet, amelyek a kormány és a kisebbség közötti párbeszédet segítik elő. Lényeges, hogy e testületek jogi helyzete, szerepe, tagsága, feladatai és intézményi helyzete világos és átlátható legyen, valamint hasonlóképpen fontos, hogy megfelelő anyagi források álljanak rendelkezésére. E testületek szerepe, hogy a törvényhozásban közvetlen vagy indirekten érintett kérdésekben megfelelően képviseljék a kisebbség érdekeit. Ajánlásokat fogalmaznak meg a döntéshozók felé, véleményeznek, javaslatokat tesznek. Továbbá egy jól működő rendszerben monitoringszerepet is ellátnak. Noha a konzultatív testületek felállítása megterhelő lehet a kormányzatoknak, hiszen jogilag és anyagilag is támogatni kell működésüket, ez a legkevésbé költséges formája a kisebbségi intézményiségnek.<sup>78</sup>

(2) Szolgáltató intézmények (*service institutions*): A különböző formákban működő köz- vagy magánintézmények szolgáltatásokat nyújthatnak a kisebbségeknek, gyakran az oktatás, kultúra, nyelvhasználat, egyház területein, de más területeken is. Az ilyen intézmények a részvételi lehetőségek kontinuumán közepesen erős önrendelkezést jelentenek, minél önállóbban működhetnek, annál erősebb az NTA. Költségük számos tényezőtől függ.

(3) Politikai képviselet (*political representation*): A politikai képviseletnek is több változata létezik, a konzultatív testületek ennek egy formája lehet. Ám míg a konzultatív testületek megléte önmagában nem jelent szavazati jogot, a politikai képviselet már igen, ezért utóbbi erősebb intézménynek tekinthető. A kisebbségeknek fenntartott helyek a parlamentben egy lehetséges módja a döntéshozatalban való részvétel biztosításának. Egy másik módozat lehet a kisebbségi pártok működésének garantálása. Ez esetben szükség lehet alacsonyabb küszöbérték biztosítására, hogy a kisebbségi pártok és szervezetek is részt vehessenek a politikai folyamatokban. Ezt általában alkotmányi szinten kell garantálni,

76 Uo. 7–8.

77 Uo. 8–12. valamint Cârstocea, Andreea – Kuklys, Mindaugas – Malloy, Tove H.: *Participatory Mechanisms for National Minorities*. ECMI Handbook: Flensburg, 2015. Letöltés helye: [www.ecmi-epp.org](http://www.ecmi-epp.org); letöltés ideje: 2018. 03. 12.

78 Malloy, 2015a: 8–9.

és talán éppen ez lehet az egyik oka annak, hogy kevés ilyen modell működik az európai országokban. Egy további erős formája a politikai képviseletnek a koalíciós kormányokban való részvétel. E modell esetén a kisebbségek már a társadalom intézményeinek széles spektrumán képviselhetik magukat. Igen kevés országban valósult ez meg, Malloy adatai szerint a Magyarországot körülvevő országok közül Romániában és Szlovákiában, előbbiben mind nemzeti, mind helyi szinten.

(4) Önkormányzatiság (*self-governing*): Az önkormányzatiság kategóriájába tartozó intézmények az adminisztratív autonómia és a politikai autonómia közé helyezhetők el. Gyakran a fentebb tárgyalt intézmények vegyes alkalmazásával alakul ki. Az önkormányzatiság lehetővé teszi a kisebbségi közösségeknek, hogy a számukra releváns kérdésekbe beleegyezzenek vagy elutasítsák azokat, ezért az önkormányzatiság az autonómiaskála magas fokán helyezkedik el.

Bármely modelltől is legyen szó, kiemelt kérdés az egyes autonómiaelrendezések tekintetében a kontroll kérdése. Két fő iránya rajzolódik ki annak, hogy a kormányok hogyan igyekeznek fenntartani a kontrollt a kisebbségi csoportok felett. Az egyik a biztonság felőli megközelítés (*security approach*), amelynek célja, hogy az állam hatalma felhígítása nélkül gyakoroljon kontrollt a kisebbségei felett. Ez a megközelítés számos háborúhoz vezetett, különösen a kisebbségi csoportok anyaországuk felé kifejezett nemzeti hűsége vált konfliktusok forrásává. A másik megközelítés a kisebbségi jogok felőli megközelítés (*minority rights approach*). Ennek célja bizonyos pozitív intézkedések biztosítása a nemdomináns csoportok számára, hiszen azok valamilyen belső kulturális értéket képviselnek.<sup>79</sup>

Amennyiben az állam ezt nem biztosítja, a kisebbségi szervezetek megtalálhatják azokat a lehetőségeket, amelyekkel csoportjuk érdekeit képviselhetik, és alulról felfelé irányuló tevékenységgel befolyásolhatják vagy akár meg is változtathatják az érvényes irányelveket. Az ilyen alulról szerveződő tevékenységeknek mind negatív, mind pozitív kiváltó okai is lehetnek: pozitív, amikor ez azért következik be, mert a kisebbségek tudatosabbá válnak, negatív, amikor gazdasági, környezeti vagy társadalmi krízis következtében a társadalmi menedzsment hiányzik. Az ilyen alulról induló kisebbségi kezdeményezések NTA-szerű elrendeződéseket hozhatnak létre.<sup>80</sup>

A kisebbségi szereplők saját aktivitásából eredő kisebbségi szerveződések megnevezésére alkalmazható Malloy álláspontja szerint a funkcionális NTA fogalma. A *funkcionális autonómia* tehát olyan NTA-elrendeződéseket jelent, amelyeknek nincsenek speciális,

79 Malloy, 2015a: 12–13.

80 Malloy, 2015b: 184.

egyértelműen lefektetett keretei, vagy nem felelnek meg egy ismert modellnek sem. Gyakran a kultúra területén alakulnak ki funkciók. Lényeges továbbá, hogy míg a klasszikus NTA-elrendeződések általában formálisan rögzítve vannak például a vonatkozó állam alkotmányában vagy közjogi rendszerében, a funkcionális NTA gyakran informális alapokon nyugszik. Amennyiben egy kisebbség úgy érzi, hogy az őt érő intézkedéseket befolyásolnia szükséges, függetlenül vagy a többségi szereplőkkel együttműködésben mobilizálhatja ezen informális lehetőségeket. Ha pedig ilyenek nem léteznek, akkor ők maguk hozhatják azokat létre. Az ilyen alulról felfelé formálódó, vagy informális struktúrák hasonló szerepeket tölthetnek be, mint a klasszikus NTA-elrendeződések speciális célokra kijelölt intézményei.<sup>81</sup>

Malloy érvelése szerint a funkcionális NTA az autonómiamodellek fejlett változatát képviseli. A dán-német határmenti területen kialakult kisebbségvédelmi formákat elemezve Malloy rámutat arra, hogy a kevésbé centralizált, az alulról induló kezdeményezéseknek teret adó kisebbségvédelmi modell lehetővé teszi olyan területeken is a kisebbségi érdekérvényesítést, amelyek egy klasszikus NTA esetében jellemzőek, úgymint a szociális szolgáltatások vagy a gazdaság területe. Malloy szerint a XXI. század sokféleségében a kisebbségi képviselőlet akkor lehet sikeres, ha több szinten, változatosan, a mikroszintű kezdeményezéseknek teret adva, informális intézményi keretek között valósulhat meg, aminek a nemzetközi normák (például a különböző kisebbségvédelmi egyezmények) adnak keretet.<sup>82</sup>

A döntéshozatal szempontjából Malloy hozzáteszi, hogy a funkcionális NTA a döntéshozók számára a kontroll különböző fokainak lehetőségeit nyújtja. Néhányak erre a modellre mint alacsony kockázatú modellre tekintenek, hiszen nem szükséges hozzá magas szintű jogi kodifikáció (például nem szükséges alkotmányos elismerés), az állam szuverenitását nem fenyegeti, és a hatalom megosztása sem szükséges hozzá. Másrésztől ugyanakkor funkcionális NTA esetén nem lehet előre megjósolni, hogy a kisebbségek alulról jövő kezdeményezései pontosan milyen területekre és milyen mértékben lesznek hatással. A funkcionális autonómia modelljének kontrollmechanizmusai tehát előre nem láthatóak. Amennyiben a döntéshozók nem a kontroll kérdése felől, hanem a sokféleség elismerése felől közelítik meg a kérdést, a funkcionális NTA jó lehetőséget kínál a kisebbségek és többség integrációjához a kulturálisan diverz társadalmakban. A funkcionális NTA alapvetése, a „szabadság valamihez” (*freedom to*) és a „hatalom valamihez” (*power to*) gondolatai magasabb szintű részvételt biztosít, mint a „szabad valamitől” (*free from*) gondolata. A funkcionális autonómia Malloy értelmezésében a kisebbségi kezdeményezéseket támogatja, így a

81 Uo. 185.

82 Uo. 203.

kisebbségek közügyekben való aktív és a többséggel egyenrangú részvételét segíti elő. A fő kérdés tehát az, hogy a döntéshozók olyan szakpolitikákat kívánna-e támogatni, amelyek a kontrollt szolgálják, vagy pedig a demokratikus változásokat.<sup>83</sup>

Markku Suksi (2015) is foglalkozik az NTA különböző megvalósulási formáival, típusaival. Személyi autonómia esetén a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van horizontális kapcsolatokat építeni, hogy olyan platformokat hozzanak létre, amelyek kifejezik a csoportjuk nyelvi, etnikai vagy vallási sajátosságait. Ilyenkor az egyének képviselik jogi személyként egy csoport identitását. Funkcionális autonómia esetén például az állami vagy települési adminisztráció két nyelven elérhető, a többségi és a kisebbségi nyelven egyaránt, ez az eljárás meglehetősen integrált adminisztrációs struktúrát eredményez a kisebbség számára, amelynek feltétele a jogi beágyazottság. Az e fajta funkcionális autonómiát közjogi szabályozások teremtik meg, de általában nem bír önálló jogi személyiséggel. Így tehát a funkcionális autonómia általában nem teljesíti Bauer és Renner kulturális autonómiára vonatkozó kritériumait.<sup>84</sup>

Suksi hosszasan tárgyalja a *nemzeti kulturális autonómia* (a továbbiakban NCA) fogalmát. Ennek kapcsán kiemeli, hogy e modellre is különböző definíciók léteznek. Svante E. Cornell szerint például az NCA egy olyan séma, amelyben egy bizonyos etnikai közösség tagjai különleges jogokkal és köteleességekkel vannak felruházva a kormányhoz képest. Speciális jogokat kaphatnak e csoportok tagjai nyelvük és kultúrájuk megőrzése érdekében, gyakran például saját kisebbségi nyelvükön működtetett iskolák formájában.<sup>85</sup> A funkcionális autonómiával ellentétben, amely integratív természetű is lehet, az NCA-nak olyan kimenetei is lehetnek, amelyek legalább egy közszolgáltatás tekintetében elválasztják a kisebbségi csoportot a többségi lakosságtól. Suksi szerint ilyen például a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer.<sup>86</sup>

Suksi említést tesz továbbá a konszociális rendszerről is, amely terminus Arend Lijphart nevéhez köthető.<sup>87</sup> A konszociális rendszer a kulturális autonómiához képest elitalapú és felülről lefelé szerveződő. Célja olyan hatalomgyakorlás kialakítása, amelyben valamennyi résztvevő reprezentálva érzi magát. Alapelve, hogy a kormányzásban hatékonyabban részt vegyenek a kisebbségek, és a területi nacionalizmushoz képest más alternatívák is elérhetőek

83 Uo. 204.

84 Suksi, 2015: 112.

85 Cornell, Svante E.: *Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspectives.* *World Politics*, 2002, 54 (2), 245–276, itt: 249. (Hivatkozva Suksi, 2015: 91.)

86 Suksi, 2015: 92.

87 Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration.* Yale University Press: New Haven, 1977.

legyenek. E modellt nagy sikerrel alkalmazták Észak-Írországban. Suksi összegzése szerint mivel a területiális igazságszolgáltatás és területiális autonómia sokkal elterjedtebb formák, a nemterületiális autonómia különböző formái háttérben maradtak. Ez az egyik oka annak, hogy nincs átfogó elmélete a nemterületiális autonómia formáinak. Bauer és Renner a kulturális autonómia egy elméleti alapozását hozták létre, ezért az NTA kategóriáját sokszor a kulturális autonómia (NCA) példáin keresztül tárgyalják. Mivel az NTA-nak különböző formái léteznek, különböző intézményi formákat azonosítanak vele, ide tartozhatnak a fentebb jelzett személyi autonómia (*personal autonomy*), a funkcionális autonómia (*functional autonomy*) és a kulturális autonómia (*cultural autonomy*).<sup>88</sup>

Michael Tkacik az autonómia formáinak csoportosításakor arra figyelmeztet, hogy ne alkalmazzunk többé statikus sémákat, hiszen mindez definíciós kényszerhez vezethet, ami pedig elterelheti a figyelmünket az egyes autonómiaformákról.<sup>89</sup> A szerző szerint az autonómia az átalakuló körülmények hatására megváltozhat, ennek megfelelően Tkacik rugalmas megközelítést, illetve három fő változót ajánl az autonómiaformák beazonosításához: az autonómiák ellenőrzési hatáskörét, mértékét, valamint a területi elkülönültségüket. Tkacik összegzése alapján<sup>90</sup> az autonómia egyik legfőbb értéke a rugalmasság, ennélfogva szükséges újradefiniálni az autonómiákról alkotott fogalmainkat, amiket a szerző a csökkenő hatáskörök szerint a következőként szortíroz: törvényhozási, adminisztratív, funkcionális, kulturális és személyi autonómia.

## Összegzésül: mire jó nekünk az autonómia (fogalma)?

Az elméleti horizonton való körültekintéssel a céloom – noha az a teljesség igénye nélkül történt – az autonómiával kapcsolatos fogalomrendszer felvázolása volt, amely legfőképp a heterogenitásával és tág értelmezési keretekkel jellemezhető. A TA és NTA elméleti perspektíváinak, olykor történeti aspektusainak áttekintését követően megállapíthatjuk, hogy a különféle definíciók kavalkádjában aligha juthatunk szintézisre, ehhez ugyanis egyrészt a partikularitásokra építő elméletalkotás igénye, másrészt még több empirikus tapasztalat összegyűjtése szükséges. Noha a szemlézett különböző nézőpontú szerzők esetében sok azonosság is összegezhető, Ephraim Nimni NTA-kutatásokra tett összegzései nyomán

88 Suksi, 2015: 112.

89 Tkacik, Michael: Az autonómia formáinak jellegzetességei. *Századvég* 82 (4), 11–48, itt: 11. Letöltés helye: [www.szazadveg.hu](http://www.szazadveg.hu); letöltés ideje: 2018. 05. 13.

90 Uo. 46.

fontosabbnak vélem azon tényezőket kiemelni, amelyek az autonómia, így az NTA, a kisebbségi jogok fogalomkörének fragmentáltságához hozzájárulnak, további kihívások elé állítva a különböző modelleket kialakító, ámde hasonló megpróbáltatásokkal küszködő kisebbségeket, illetve az egyes módozatok tapasztalatcseréit.<sup>91</sup>

(1) A *nemzeti kisebbség* szóösszetétellel kapcsolatos *definióidilemma* bizonytalanságai nyomán belátható, hogy Európa keleti és nyugati felében mást értenek a *kisebbség* szó alatt: míg előbbiben a hagyományos nemzeti kisebbségeket, utóbbiban főleg a bevándorló közösségeket. Az értelmezésbeli különbségek pedig a további fogalom- és jogszabályalkotás elé gördítenek akadályokat, amelyek így megnehezítik a kisebbségek problémáinak megoldását. Megfelelő (partikularitásra építő) definíciók nélkül a bevándorló kisebbségek és a hagyományos kisebbségek problémái összefolynak, míg végül egyik kérdéskör számára sem lehet megnyugtató megoldást találni, ezáltal a kisebbségek helyzetének javítása végérvényesen veszélybe kerülhet.<sup>92</sup>

(2) Szintén a megfelelő fogalmak hiányára hívja fel figyelmünket a Steven Vertovec nevéhez köthető *szuperdiverzitás* (*superdiversity*), amelynek megértésével felfedhető mind a politikai döntéshozatal, mind a tudomány lépéshátránya a migráció jelenségének átalakulásával, intenzívebbé válásával. Amennyiben a politikum és a tudomány reflektálni szándékozik a szuperdiverzitás korának új jelenségeire, azok megértéséhez az etnicitással kapcsolatos régi fogalmak ma már nem megfelelőek, sőt félrevezetőek is lehetnek.<sup>93</sup> A jelenséget övező társadalomtudományi dialógus következtében csakis az újabb kutatások eredményei világíthatnak rá arra, hogy az etnikailag összetett társadalmak hagyományos diszkurzívái helyett a korábnál komplexebb fogalomrendszerre és szabályozásra van szükség ahhoz, hogy az autochton közösségek törekvései ne legyenek relativizálhatók.

(3) A „sokszínűség kezelésének” paradigmája (*diversity management*) az EU-n belüli integrációs problémákat hivatott kezelni.<sup>94</sup> Ám az uniós szervek az őshonos közösségek, a tagállamokból és az EU-n kívülről érkező bevándorlás problémáit hajlamosak egységesen értelmezni, és az *acquis communautaire*-ből hiányzó normatív eszközök miatt aféle kisebbségvédelmi pótlékként átfogó direktívaként alkalmazni a diszkrimináció tilalmát a tagállamokkal folytatott politikákban (*mainstreaming*).<sup>95</sup>

91 Nimni, 2013: 15.

92 Eplényi Kata: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk*, 2013 (különszám), 44–54. Letöltés helye: [www.epa.oszk.hu](http://www.epa.oszk.hu); letöltés ideje: 2018. 08. 21.

93 Vertovec, Steven: Super-diversity and its Implications. *Ethnic and Racial Studies*, 2007, 30 (6), 1024–1054.

94 Vizi, 2013.

95 Uo.

(4) A közép- és kelet-európai tagállamokkal szemben folytatott *kettős mérce* az EU kisebbségvédelem terén tapasztalható eszköztelenségéből, a Nyugat és a Kelet eltérő kisebbségi definícióiból és nemzetfelfogásokból építkező sztereotíp narratíváiból – a keleti etnikai államok idegengyűlölők, a nyugati polgári nemzetállamok jóindulatúak, „színavakok”<sup>96</sup> –, a kisebbségi nemzetek történeti háttérének nem ismeretéből és a nyugati hatalmak ebből következő történelmi tévedéseiből erednek.<sup>97</sup> A kisebbségvédelem megkövetelése e tagállamok körétől nemhogy nem képes megoldani a kisebbségvédelem problémáit, de azok sokkalta átpolitizáltabbá válnak, amelyek jelentősége így vagy elhalványulnak az egyes nemzetállam-építő ideológiák nyomása alatt, vagy etnikai konfliktusokhoz vezetnek.

(5) Az európai integráció nemzetállam-építő folyamatai, avagy a bővítési és regionális politikák nyomán,<sup>98</sup> főként a szubszidiaritás alkalmazásával is felerősödhetnek az *etnoregionalizmus* folyamatai, illetve a geopolitikai status quo változásai is explicite hatnak a kisebbségi jogérvényesítés mintázataira, ezáltal implicite a fenti fogalomkör heterogenitására is. Számottevő befolyással bírnak például a szomszédos Szerbia és Ukrajna területén létrejövő *de facto államok* (Koszovó, Krími Köztársaság, Novorosszija – noha Koszovót 193 ENSZ-tagállamból mintegy 110-en, köztük Magyarország is független államként ismeri el, így Koszovó jogi státusa nem eshet azonos megítélés alá utóbbi két entitásával), ezáltal a regionalizált európai államok megélenkülő etnoregionális mozgalmi, önálló nemzetállam-építési törekvései (Katalónia). Továbbá az EU-tagállamok számának brexit miatti csökkenése is kihat a kisebbségek önrendelkezési igényére, hiszen az EU-tagság fenntartásának igénye a korábbi szecessziós mozgalmakat reaktiválhatja például Skóciában, további konfliktusokkal terhelt kérdéseket vehet fel Észak-Írországban. E kiragadott példák esetleges sikerei vagy kudarcai örvén újabb spillover hatás gyűrűzhet tova a regionalizált, illetve szövetségi államok és egykori gyarmattartó birodalmak körében is, amelyek megoldóképletei nyomán újabb fogalmak körvonalazódhatnak az NTA-szakirodalomban is.

A definíciós csapda tehát nem ér véget a terminológia kérdésénél. A megfelelő fogalmak hiánya és a fogalomrendszer fragmentáltsága, mozaikossága révén a tudományos reflexiók megkésetté válhatnak a valós folyamatok észleléséhez. Ennélfogva a tudomány sem lesz képes a döntéshozatal számára vitaanyagot készíteni, így az EU-n belüli vándorló és bevándorló közösségek problémái sem kerülnek megnyugtató értelmezésre, szétválasztásra, hanem

96 Nagy, 2011.

97 Brunner, 1995.

98 Michael Keating részletesen foglalkozik az európai integráció nemzetállami szerepeket és nemzetiségi mozgalmakat, valamint ezek viszonyrendszerét átalakító hatásaival, l. Keating, Michael: *Europe, the State and the Nation*. In: McGarry, John – Keating, Michael (eds.): *European Integration and the Nationalities Question*. Routledge: London – New York, 2006. 23–34.



„összemosódnak”, méginkább átpolitizálttá válnak, összeütközhetnek nemzetállam-építő stratégiákkal, vagyis végképp ellehetetlenülhet az autochton kisebbségek létezése.

Noha a fenti témák a hétköznapi diskurzus számára elvontak lehetnek, a politikai és tudományos közbeszéd számára nem metatémák. A felsorolásban szereplő tényezők közös nevezője, hogy valamennyi közös eredője az elméletalkotásból, annak hiányából és a definíciós csapdából erednek. Ha ez a gondolatmenet elfogadható, akkor egyetértés lehet a tekintetben is, hogy szükséges a régi fogalmak megkérdőjelezése, a kortárs jelenségekre képes reflexiók, partikularításokra építő új fogalmak keresése, szintetizálása. Ide vonatkozóan David J. Smith megállapításával értek egyet, miszerint a közép- és kelet-európai térségben zajló nemzet- és identitásépítési folyamatok vitatott kérdései miatt szükség van a nemzetiségek döntéshozatalba történő befogadásának és az autonómiák gyakorlati megvalósulásának tanulmányozására, regionális összehasonlítására, a gyakorlati perspektívák feltárására és az érintett közösségek véleményének megismerésére.<sup>99</sup> Smith véleményéhez hasonlóan több más NTA-kutató is a létező gyakorlatok bemutatására helyezné a hangsúlyt az elméleti megközelítések növesztése helyett. Tove H. Malloy például kiemeli, hogy az NTA-nak nincs világos és egyértelmű meghatározása, ugyanakkor hozzáteszi, hogy mindez a megfelelő, a valódi helyzeteket, az NTA funkcióit feltáró intézményi leírások hiányából fakad, illetve Malloy is a tapasztalatcsere hiányában látja annak fő okát, hogy mindmáig hiányzik az NTA világos és egyértelmű meghatározása.<sup>100</sup> Ehhez hozzáfűzhető még Alexander Osipov megállapítása is, aki szerint a témában fellelhető empirikus kutatások száma kritikusan alacsony.<sup>101</sup>

Fenti megállapításokkal összefüggésben alakítottam ki saját kutatói nézőpontomat, miszerint az elmélet primátusa helyett az empirikus tapasztalatok gyarapítása nélkülözhetetlen a kisebbségek helyzetének életközeli megismeréséhez. A fogalomrendszer heterogenitására irányuló szintézisteremtés, illetve a sokszínűség szisztematikus kezelése terén a partikularításokra építő elméletalkotás hozhatna pozitív áttörést a tárgyalt kérdésben. E két eljárás (több empirikus tapasztalat gyűjtése és cseréje, partikularításokra építő elméletalkotás) segítségével ugyanis konzisztens módon szétválaszthatók az autochton kisebbségi közösségek, a vándorló uniós polgárok, az anyaország nélküli, ha úgy tetszik etnikai kisebbségek, vagy éppen a különféle migráns közösségek problémái, amennyiben a formális értelmezések és a sematikus módszerek meghaladása a szándék. Ráadásul ily módon az NTA önálló kutatási területté válása is elősegíthető.

99 Smith, 2013: 117 és Smith, David J.: A nem-területi/nemzeti-kulturális autonómia. *Regio*, 2017, 25 (3), 113–129, itt: 117. Letöltés helye: regio.tk.mta.hu; letöltés ideje: 2018. 05. 04.

100 Malloy, 2015a: 1.

101 Osipov, 2013: 133.