

A kisebbségi autonómiához való jog kérdése a nemzetközi jogban

A nemzetközi jog hatályos szabályai néhány, az ún. soft law (jogi kötelezettséget nem keletkeztető) kategóriába sorolható dokumentum kivételével nem tartalmaznak kisebbségi autonómia-definíciót, továbbá nem biztosítanak közvetlen jogosultságot (egy, az európai kontinens számára kevés jelentőséggel bíró eset kivételével) a kisebbségi autonómiához. A nemzetközi dokumentumok inkább csak az autonómia lehetőségére céloznak. A nemzetközi jog fejlődésének egyik korábbi szakaszában, a kisebbségi szempontból általában kedvezőnek tekintett két világháború közötti időszakban sem alakult ki autonómiához való jog az általános nemzetközi jogban, hanem az autonómia csak ad hoc módon, meghatározott és konkrét esetekben került alkalmazásra. Nem kétséges, hogy a szerződéses jog mellett a nemzetközi szokásjogban sem fejlődött ki az autonómiához való jog, amelynek oka – egyebek mellett – az, hogy túlságosan sokféle és egymástól is különböző autonómia-megoldás létezik a gyakorlatban. Mindez viszont nem jelenti azt, hogy például területi autonómia létesítése összeegyeztethetetlen volna a nemzetközi joggal. A kisebbségi autonómiához való jog megjelenik néhány soft law jellegű dokumentumban, igaz, ez csak annyit jelent, hogy a kisebbségi autonómiához való jog ajánlás jellegű és nem kötelező nemzetközi szabályokban szerepel.

A világ országaiban jelenleg működő megoldások elemzése alapján megállapítható, hogy a kisebbségi autonómiát az államok vagy szabad belátásból és szabad akaratukból belső jogi megoldásként, vagy pedig valamilyen nemzetközi rendezés keretében jellemzően inkább kétoldalú nemzetközi szerződéssel, avagy valamely nemzetközi szervezet döntése alapján hozzák létre. Mindkét eset nélkülözi az egyetemességet, mivel egyedi és eseti megoldásokról van szó. A kisebbségi autonómia iránti igény ugyanakkor közvetett módon is megfogalmazható a nemzetközi jog segítségével. Ezzel kapcsolatban különösen az alább részletezett három elvnek, illetve ezek kombinációjának lehet jelentősége.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi (emberi jogi) okmányok nem nyújtanak kifejezett jogot az autonómiához, a létező és működő autonómia-megoldásoknak mégis szilárdan az egyetemes és regionális emberi jogi dokumentumokon és standardokon kell nyugodnia. A fenti általános megjegyzések ellenére juthatunk olyan következtetésre is, hogy a kisebbségi (területi) autonómiához való jog, rendkívül korlátozott mértékben ugyan, de létezik a nemzetközi jogban. Nem kétséges ugyanis, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor egy meghatározott kisebbségi közösség vagy őslakos csoport egyúttal a „nép” nemzetközi jogban használatos fogalma alá tartozva önrendelkezési joggal bírhat és ebben az esetben a független állam létrehozása helyett választhatja az önrendelkezés belső oldalához sorolható autonóm területi entitás létesítését is. Az olyan kisebbségi csoportok esetében, amelyek a nemzetközi jog értelmében nem minősülnek egyúttal népnek is, az autonómiához való jognak az önrendelkezés elvéhez kapcsolt elismertetése jóval problematikusabbnak látszik. Nem szabad elfelejteni ugyanakkor, hogy a nemzetközi jog és benne az önrendelkezéshez való jog nem statikus rendszer illetve intézmény,

hanem folyamatosan változik és fejlődik. Ebből kifolyólag a népek önrendelkezéshez való joga továbbfejlődhet a jövőben oly módon is, hogy az világosabban foglalja magában a kisebbségek autonómiához való jogát.

Az autonómiához való jogot az önrendelkezéshez való jog mellett vagy esetenként azzal összekapcsolva általában a demokratikus hatalomgyakorlás elvéből levezethető jogokra vagy elvekre, így mindenekelőtt a politikában/közéletben való hatékony részvételhez való jogra, a szubszidiaritás és az egyenlőség elveire alapozva is levezethetőnek tartják a vonatkozó jogszabályokból. Jóllehet – a fentebb ismertetett eseteket kivéve – a nemzetközi jog jelenleg valóban nem biztosít közvetlen jogot a kisebbségi autonómiához, a kisebbségek politikai részvételéhez való joga kapcsán kimondottan támogatja ennek a jognak a konkrét megvalósítási módozatairól szóló diskurzust. Az autonómiára vonatkozó igény ennél fogva minden létező demokratikus eszköz segítségével előterjeszhető, mert valamennyi egyén és csoport számára lehetővé kell tenni a státusza békés megváltoztatására vonatkozó petíció benyújtását és más véleménynyilvánítási eszközöket. Valójában ez azt is jelenti, hogy egyetlen demokratikusan működő jogállam sem zárhatja ki eleve egyrészt az autonómia iránti igényekre vonatkozó közbeszédet és az ilyen törekvésekre vonatkozó demokratikus, az állam területi integritását és függetlenségét tiszteletbe tartó módon megfogalmazott és előterjesztett igényeket. Amennyiben ezt tenné, úgy a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog egyik lehetséges és benne rejlő módját kirekesztve, korlátozná ezt az emberi jogot, amely ha nem felel meg a szükségesség és az arányosság követelményeinek, szükségképpen semmis és érvénytelen. Ezenfelül a fenti követelmények betartásával megfogalmazott kisebbségi igények esetében az államot tárgyalási kötelezettség terheli, ugyanis demokratikus jogállami kereteken belül nem az állam kizárólagos joga eldönteni azt, hogy milyen eszközökkel valósul meg a kisebbségek hatékony és tényleges politikai/közéleti részvételhez való joga.

Az önrendelkezéshez való jog és a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog mellett létezik egy harmadik elképzelés is, amely szintén a demokratikus hatalomgyakorlás talaján állva, a szubszidiaritás elvén keresztül próbálja meg érvényre juttatni a (területi) autonómia iránti kisebbségi igényeket. A szubszidiaritás elve, amelynek lényege, hogy – térben és időben – minél közelebb születik meg egy döntés az állampolgárokhoz, az annál demokratikusabb és adekvátabb lesz, elsősorban az európai regionális nemzetközi együttműködések keretében kidolgozott jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokban érhető tetten. Természetesen a szubszidiaritás elve is kombinálható a részvételi joggal, vagy a kisebbségi identitás megőrzéséhez fűződő vitális érdekekkel.